

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

GUSTAVO DO AMARAL LOUREIRO

**POLÍTICAS PÚBLICAS E CAPACIDADES BUROCRÁTICAS:
UM ESTUDO SOBRE OS PLANOS MUNICIPAIS DE SANEAMENTO
BÁSICO NO RIO DE JANEIRO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientadora: Prof. Dra. Cristiane Corrêa Batista Santos

Linha de Pesquisa: Instituições e Políticas Públicas

Rio de Janeiro

2019

Catálogo informatizada pelo(a) autor(a)

d892 do Amaral Loureiro, Gustavo
Políticas Públicas e Capacidades Burocráticas: um
estudo sobre os Planos Municipais de Saneamento
Básico no Rio de Janeiro / Gustavo do Amaral
Loureiro. -- Rio de Janeiro, 2019.
100

Orientadora: Cristiane Corrêa Batista Santos.
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do
Estado do Rio de Janeiro, Programa de Pós-Graduação
em Ciência Política, 2019.

1. Capacidades Burocráticas. 2. Burocracia. 3.
Políticas Públicas. 4. Saneamento Básico. 5.
Município. I. Corrêa Batista Santos, Cristiane,
orient. II. Título.

AGRADECIMENTOS

Os dois anos que se encerram com a apresentação desta pesquisa não podem, sem dúvida alguma, serem descritos como simples. Em meio problemas de diversas naturezas, concluo um ciclo que, felizmente, não pertenceu só a mim pois, ao longo desse processo, tive o prazer de compartilhar experiência e memórias com pessoas que foram indispensáveis para que eu chegasse até aqui. Assim, ao encerrar mais um ciclo, dedico este pequeno espaço de minha dissertação àqueles que contribuíram de alguma forma para o sucesso dos dois últimos anos.

Às colegas de turma – e, agora, amigas – com quem pude compartilhar, em muitos momentos, minhas ansiedades e tormentas ou, simplesmente, estiveram lá quando precisei de uma conversa descontraída para romper com o estresse da vida acadêmica. Sou eternamente grato por ter encontrado pessoas que compreendem a importância da cooperação e do apoio mútuo e que não trataram os últimos dois anos como uma competição, mas como um processo de aprendizado e amadurecimento intelectual. Espero que, de certa forma, assim como vocês foram importantes para mim nesse processo, eu tenha sido capaz de ajudá-las de forma semelhante.

Às professoras que me guiaram e apoiaram durante a graduação e tiveram um papel tão importante na minha formação intelectual e pessoal, e, mesmo não possuindo mais nenhuma obrigação comigo, permaneceram ao meu lado durante todo esse processo. Serei sempre grato por ter tido o prazer de nutrir amizades com pessoas tão únicas e genuínas, que me mostraram que o papel do educador não se limita ao espaço da sala de aula, mas se estende à vida e nos marca por toda a posterioridade.

À orientadora, Cristiane Batista, cujas palavras sempre buscaram contribuir para o meu desenvolvimento como cientista e jamais falhou comigo em seu trabalho como educadora. Agradeço por toda a compreensão e a dedicação que empenhou em me guiar e me ajudar durante esse processo. Muitas vezes, quando duvidei de minha capacidade de continuar ou de cumprir certas tarefas, foram suas palavras que me acalentaram e me fizeram acreditar um pouco mais no meu potencial. Sem você, certamente, essa pesquisa não teria acontecido.

À professora Celina Souza, que mais do que uma educadora exemplar e cientista ímpar, se mostra uma pessoa doce, atenciosa e comprometida com o desenvolvimento de seus alunos.

Torna-se evidente, ao ler este trabalho, o quanto sua obra foi imprescindível para meu amadurecimento intelectual. Ainda, você sempre se mostrou transparente, aberta a debates e disposta a ajudar, sempre uma pessoa doce e compassiva. Serei eternamente grato pela oportunidade de aprender com você.

Ao meu amor, Antônio Lemos, que dedicou horas de seus dias a me ouvir e conversar comigo sobre meu trabalho, mesmo essa não sendo sua área de trabalho. Que dedicou dias a simplesmente me distrair para que a pressão produzida pelo meu excesso de autocobrança não tirasse de mim a sanidade. Agradeço a você pelo afeto, pela companhia, pelo apoio e por sempre acreditar em mim. Em você, encontrei alguém especial e insubstituível, que me faz sentir, todos os dias, que eu posso sonhar com um futuro melhor.

À minha mãe, por tudo. A cada dia, sou mais grato por tudo, mesmo que, muitas vezes, as palavras falem. Sem você, nada disso seria possível. Sem toda a sua luta pelo melhor para mim, eu certamente não teria alcançado metade do que alcancei até hoje. Hoje, mesmo ainda no início de minha trajetória, vejo o quanto você teve – e, às vezes, continua tendo – que sacrificar para que eu pudesse ter um pouco mais de oportunidades e conforto. Hoje, sei o valor de todo seu esforço para me garantir a melhor educação que podia me proporcionar e sua preocupação diária com a minha saúde e meu lazer. Mesmo que, muitas vezes, você tenha pensado que as coisas talvez não fossem dar certo, você sempre colocou um sorriso no rosto e me disse que tudo ia dar certo. No fim, você sempre esteve certa. Eu te admiro pois, mesmo não tendo muito e assumindo virtualmente todas as responsabilidades pela minha criação sozinha, você nunca deixou o peso te derrubar. Sua resiliência é implacável. Ainda, mesmo sendo essa pessoa forte, você foi e continua sendo capaz de se adaptar a mim, às minhas mudanças, aos nossos contrastes, e aprender comigo tanto uma pequena parcela do que você me ensinou. Sempre, durante toda a minha vida, a minha constante foi você. A minha certeza, era de que você estaria ao meu lado. E sem isso, eu não seria quem eu sou.

RESUMO

Este trabalho busca compreender os processos de implementação local do Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab), através dos Planos Municipais de Saneamento Básico (PMSB) dos municípios de Maricá, Niterói e São João de Meriti, da região Metropolitana do estado do Rio de Janeiro, e dos órgãos públicos municipais responsáveis por sua elaboração e implementação, sob a ótica das capacidades burocráticas. Assim, reflete sobre a influências das administrações locais e sua capacitação no processo de implementação de políticas públicas de caráter descentralizado. O Plansab representa o eixo central da política federal brasileira para o setor do saneamento e possui, entre seus princípios orientadores, a universalização da água, esgotamento sanitário e manejo dos resíduos sólidos domiciliares para todos os brasileiros e brasileiras, por meio da coordenação e uniformização das políticas municipais de saneamento. Ao longo deste trabalho, constatou-se a existência de profundas disparidades entre as capacidades burocráticas dos municípios brasileiros, incluindo resultados bastante divergentes dentro das macrorregiões brasileiras e dos próprios estados. Ainda, observa-se que o Governo Federal, através do Ministério das Cidades, dedicou poucos esforços para reverter este quadro de profunda desigualdade burocrática-administrativa, colocando em risco a implementação da política pública. A fim de aprofundar a discussão sobre este fenômeno, este trabalho é composto por quatro capítulos, além de introdução e conclusão. O primeiro capítulo, de natureza teórica, voltado ao debate sobre as relações entre burocracia e políticas públicas à luz do federalismo brasileiro. Enquanto isso, o segundo capítulo versa sobre os acontecimentos históricos mais importantes para o setor brasileiro de saneamento, incluindo o único plano federal para o saneamento básico anterior ao Plansab, produzido durante a ditadura militar. O terceiro capítulo, por sua vez, introduz aspectos importantes sobre a formulação do Plansab e a atuação do Governo Federal para sua implementação. Por fim, o quarto capítulo apura informações fornecidas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e dados primários coletados através da realização de entrevistas semi-estruturadas com servidores públicos dos municípios de Maricá, Niterói e São João de Meriti.

PALAVRAS-CHAVE: Capacidades Burocráticas; Burocracia; Políticas Públicas; Saneamento Básico; Município.

ABSTRACT

This work aims to understand the local implementation processes of the Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab), through the Planos Municipais de Saneamento Básico (PMSB) of the municipalities of Maricá, Niterói and São João de Meriti, of the Rio de Janeiro Metropolitan Region, and the municipal public agencies in charge of their elaboration and implementation, from the perspective of bureaucratic capacities. Thus, it reflects on the influence of local administrations and their capacitation in the process of implementation of decentralized public policies. Plansab represents the central axis of the Brazilian federal policy for the sanitation sector and includes, among its guiding principles, the universalization of water, sewage and solid domestic residues management for all Brazilians, through the coordination and standardization of municipal sanitation policies. Throughout this work, it was found the existence of deep disparities between the bureaucratic capacities of the Brazilian municipalities, including quite divergent results within the Brazilian macroregions and the states themselves. Furthermore, it is observed that the Federal Government, through the Ministry of Cities, has devoted few efforts to reverse this situation of deep administrative bureaucratic inequality, jeopardizing the implementation of this public policy. In order to deepen the discussion about this phenomenon, this research is composed of four chapters, besides its introduction and conclusion. The first chapter, of theoretical nature, discusses the relations between bureaucracy and public policy in the light of Brazilian federalism. Meanwhile, the second chapter addresses the most important historical events for the Brazilian sanitation sector, including the only federal plan for basic sanitation prior to Plansab, produced during the military dictatorship. The third chapter, on the other hand, introduces important aspects about the formulation of the Plansab and work of the Federal Government for its implementation. Ultimately, the fourth chapter addresses informations provided by the Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) and primary data collected through semi-structured interviews with civil servants from the municipalities of Maricá, Niterói and São João de Meriti.

KEYWORDS: Bureaucratic Capacities; Bureaucracy; Public Policy; Sanitation; Municipality.

TABELA DE ABREVIATURAS E SIGNIFICADOS

I PND-NR – I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República

Bird – Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento

BNH – Banco Nacional de Habitação

Capacidades – Programa Nacional de Capacitação das Cidades

Casal – Companhia de Saneamento de Alagoas

CESB – Companhia Estadual de Saneamento Básico

CF88 – Constituição Federal de 1988

CGU – Controladoria-Geral da União

CLT – Consolidação das Leis Trabalhistas

CONSANE – Conselho Nacional de Saneamento

DNOS – Departamento Nacional de Obras de Saneamento

DOU – Diário Oficial da União

EPPGG – Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental

FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

FINASE – Fundo de Financiamento para Saneamento

FMI – Fundo Monetário Internacional

FSESP – Fundação Serviço Especial de Saúde Pública

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

LNSB – Lei Nacional de Saneamento Básico

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social

MES – Educação e Saúde

MESP – Educação e Saúde Pública

MUNIC – Pesquisa de Informações Básicas Municipais

NUCASE – Núcleo Regional Sudeste

NUCASUL – Núcleo Regional Sul

NuReCo – Núcleo Regional Centro-Oeste

Nurene – Núcleo Regional Nordeste

PAC – Programa de Aceleração do Crescimento

PAEG – Programa de Ação Econômica do Governo

PAG – Programa de Ação Governamental

PLANASA – Plano Nacional de Saneamento

Plansab – Plano Nacional de Saneamento Básico

PMSB – Plano Municipal de Saneamento Básico
PMSS – Programa de Modernização do Setor de Saneamento
PNAS – Política Nacional de Assistência Social
PPP – Parceria Público-Privada
Prosanear – Programa de Abastecimento de Água e Saneamento para a População de Baixa Renda da Zona Urbana
OMS – Organização Mundial da Saúde
ONG – Organização Não-Governamental
ONU – Organização das Nações Unidas
ReCESA – Rede de Capacitação e Extensão Tecnológica em Saneamento
RSD – Resíduos Sólidos Domiciliares
SAAE – Serviço Autônomo de Água e Esgoto
Sanepar – Companhia de Saneamento do Paraná
SESP – Serviço Especial de Saúde Pública
SFS – Sistema Financeiro de Saneamento
SNSA – Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental
SUS – Sistema Único de Saúde
TVU – Transferências Voluntárias da União
UF – Unidade da Federação
UFBA – Universidade Federal da Bahia
UFMG – Universidade Federal de Minas Gerais
UFRJ – Universidade Federal do Rio de Janeiro
UFSC – Universidade Federal de Santa Catarina
UnB – Universidade de Brasília

SUMÁRIO

| | |
|---|-----------|
| INTRODUÇÃO | 9 |
| | |
| 1 ESTADO, POLÍTICAS PÚBLICAS E CAPACIDADES BUROCRÁTICAS | 15 |
| 1.1 Federalismo Brasileiro e Políticas Públicas | 19 |
| 1.2 Capacidades Burocráticas Locais e a Implementação de Políticas Descentralizadas | 23 |
| | |
| 2 O CAMINHO PARA O PLANSAB: UM BREVE HISTÓRICO SOBRE SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL | 26 |
| 2.1 Construções e Desconstruções: Estado Novo e Redemocratização (1930-1964) | 27 |
| 2.2 A Ditadura Militar e a Confecção de um Plano Nacional para o Saneamento (1964-1985) | 30 |
| 2.3 A Redemocratização e a Era das Privatizações (1985-2007) | 36 |
| | |
| 3 O PLANO NACIONAL DE SANEAMENTO BÁSICO – PLANSAB | 41 |
| 3.1 O Panorama: diagnóstico do saneamento básico no Brasil | 44 |
| 3.2 Plansab: principais características e observações | 48 |
| 3.3 Avaliação Crítica do Plansab e Atuação da União para Implementação | 51 |
| | |
| 4 CAPACIDADES BUROCRÁTICAS E PLANOS MUNICIPAIS DE SANEAMENTO BÁSICO | 55 |
| 4.1 Metodologia | 56 |
| 4.2 Capacidades Burocráticas Municipais no Brasil a partir da MUNIC 2017 | 59 |
| | |
| CONCLUSÃO | 76 |
| REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS | 81 |
| ANEXO A | 88 |
| ANEXO B | 98 |

INTRODUÇÃO

O acesso ao saneamento básico e à água potável foi reconhecido pela Organização das Nações Unidas (ONU) como um direito humano necessário e insubstituível para garantir a proteção da dignidade humana e o desenvolvimento socioeconômico dos indivíduos e das sociedades (ASSEMBLEIA GERAL, 2010). Condições mínimas de saneamento são consideradas pela Organização Mundial da Saúde (OMS) como essenciais para evitar a contaminação das reservas naturais de água e para reduzir os riscos de doenças relativas à má-utilização de água potável, como cólera, diarreia, disenteria e algumas formas de hepatite (OMS, 2015). Por outro lado, no Brasil, milhões de pessoas permanecem sem acesso a condições mínimas de saneamento básico (HELLER; GOMES, 2014), colocando em risco seus direitos humanos, sua dignidade, sua saúde e suas vidas. Assim, reconhece-se a importância da implementação de políticas públicas que visem alcançar as populações mais vulnerabilizadas com estes recursos fundamentais.

O Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab) representa o eixo central da política federal brasileira para o saneamento básico, instaurado a partir da Portaria Interministerial 571, de 6 de dezembro de 2013, com a aprovação dos ministérios das Cidades, da Fazenda, da Casa Civil, da Saúde, do Planejamento, do Meio Ambiente e da Integração Nacional (BRASIL, 2014). O Plano estabelece parâmetros e diretrizes para a articulação dos entes federativos e da iniciativa privada na busca de melhorias e desenvolvimento no acesso às condições básicas de saneamento para a população brasileira e descreve-se como a primeira política pública brasileira para saneamento básico a ser construída de forma democrática e participativa, através da colaboração do governo com a sociedade e agentes públicos e privados que atuam no setor.

Todavia, a simples existência de uma política pública não necessariamente significa que esta será capaz de solucionar o problema público a que se propõe (SKOCPOL; FINEGOLD, 1982), pois esta provavelmente necessitará flexionar alguns organismos estatais e instrumentos disponíveis para obter êxito. O Plansab é uma política pública de caráter federalizado, em que, apesar de ser originada na União, atribui responsabilidades e competências aos demais entes federativos. Nesse caso, o Município é o ente responsável pela maior parte das ações e atividades relacionadas à implementação do Plansab, tornando o sucesso da política federal, através do Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB), dependente das prefeituras municipais, as instituições sob seu controle e seus respectivos funcionários, ou seja, à burocracia dos municípios. Evans e Rauch (2014, p. 410) compreendem burocracia como o “conjunto de

organizações administrativas com características e estruturas específicas”, perspectiva influenciada pelos estudos de Max Weber, que entendia a burocracia como uma forma de organização mais eficaz e moderna, oposta ao patrimonialismo das antigas formas de governança e gestão pública.

As relações entre burocracia e o sucesso de políticas públicas foi foco de análise de autores como Skocpol e Finegold (1982) e Tilly (1985), além de Evans e Rauch (2014), que buscaram compreender mais à fundo o que chamariam de capacidades do Estado ou capacidades estatais. Por esta literatura, enxerga-se a centralidade do papel da burocracia na formulação, aprovação e implementação de políticas públicas, compreendendo que a qualificação dos burocratas e dos instrumentos à sua disposição como aspectos capazes de fortemente influenciar o sucesso de tais movimentos. Apesar de terem inspirado a produção de novos estudos, que buscaram aperfeiçoar e adaptar os estudos de tais autores às diferentes realidades globais (SOUZA, 2015; 2018), este campo do conhecimento ainda é pouco sistematizado, produzindo uma variedade de conceitos e definições distintas (SÁTYRO; CUNHA, 2018). As capacidades estatais, em sua totalidade, podem incluir aspectos diversos do cotidiano operacional das instituições, como aqueles de caráter político, social e financeiro. Apesar de reconhecer a importância de tais campos de análise, no entanto, este trabalho possui como foco principal as capacidades das burocracias, incluindo sua formatação, sua composição e sua autonomia operacional, ou capacidades burocráticas, assim como observado por Celina Souza (2018).

Entre diversos aspectos que configuram as capacidades burocráticas, Souza (2018) destaca alguns que se apresentam como o foco central de seu estudo, como: existência de recrutamento meritocrático; regras claras e objetivas para contratação e demissão de burocratas e preenchimento dos altos cargos da burocracia através de promoção interna, em contraposição às nomeações e remoções baseadas em critérios políticos; relações com grupos de pressão como partidos, sindicatos, organizações não-governamentais (ONGs), *accountability* (prestação de contas) e sua relação com políticos eleitos; e a existência de gestores governamentais nos programas. Assim, busca-se, neste trabalho, apreciar alguns aspectos referentes à adequação do Plano Nacional de Saneamento Básico à estrutura organizacional do Estado brasileiro e, mais especificamente, ao Município, formulador do PMSB, uma das peças-chave para a

implementação adequada do Plansab.

Os PMSBs são instrumentos de caráter municipal utilizados para, principalmente, organizar e regular as atividades relacionadas ao setor do saneamento básico dentro das cidades, incluindo as ações necessárias para expandir a oferta de água e esgotamento sanitário. Segundo o Plansab, a fim de que as prefeituras municipais continuem a receber recursos financeiros referentes aos investimentos da União em saneamento básico, é necessário que estes produzam um PMSB. Estão ausentes, todavia, maiores especificidades sobre o conteúdo e abrangência dos planos municipais, criando um vácuo passivo de regulamentação (BRASIL, 2014). Observa-se, ainda, que o grande mosaico de políticas públicas para o saneamento básico no Brasil (SOUZA *et al.*, 2015), com as mais diversas formatações e estruturas, transparece uma clara diferenciação entre municípios que já possuíam certa autonomia na gestão destes serviços públicos e os que dependiam de outros entes públicos e privados para o abastecimento. Enquanto alguns municípios controlam a gestão dos serviços de saneamento básico desde antes da redemocratização, principalmente aqueles que possuem receitas superavitárias (ARRETCHE, 1999a; SOUZA *et al.*, 2015), e, portanto, maiores capacidades financeiras, parte dos municípios brasileiros depende, até hoje, da iniciativa privada, da União e dos estados para receber água potável e esgotamento sanitário.

Simultaneamente, o território brasileiro é marcado por grandes assimetrias no acesso a estes serviços públicos essenciais (MORAES, 2014), configurando a necessidade muito superior de investimentos em certas regiões, como o Nordeste brasileiro, e certos grupos vulneráveis, como a população que habita periferias e favelas das grandes cidades brasileiras. Este quadro complexo deixa clara a importância de uma política pública nacional apropriada para intervir e regular o setor de saneamento básico brasileiro, que permaneceu sem coordenação federal pela maior parte da história do país (ARRETCHE, 1999a; LUCENA, 2006; SOUZA *et al.*, 2015). O Plano Nacional de Saneamento Básico transfere, aos municípios, a tarefa de estabelecer seus planos municipais para o setor sanitário, entendido como peça-chave para a implementação da política pública federal, atrelando parte de seu sucesso a estes instrumentos. Nesse sentido, surge a pergunta que orienta esta pesquisa: é possível constatar a existência de desigualdades entre as capacidades burocráticas dos municípios brasileiros e, por consequência, seus recursos administrativos para implementar de forma local o Plano Nacional?

De acordo com as informações apresentadas anteriormente, apesar do Plansab possuir princípios orientadores e atender a importantes valores relacionados à expansão e universalização dos direitos humanos da população, algumas lacunas não preenchidas podem impedir sua implementação adequada no que tange à regulamentação dos planos municipais. A ausência de clareza sobre os critérios de abrangência e conteúdo dos PMSBs pode resultar na elaboração de planos que abordem somente uma pequena parcela ou nenhum dos objetivos propostos pelo Plansab, reduzindo suas chances de sucesso. Além disso, a grande descentralização aos municípios empreendida pelo instrumento do PMSB desconsidera as distintas realidades regionais brasileiras apresentadas no Panorama do Saneamento Básico (MORAES, 2014), ao dedicar pouco ou nenhum espaço ao aperfeiçoamento das capacidades burocráticas através da capacitação de gestores públicos. A hipótese preliminar deste trabalho é de que há permanência de tais desigualdades entre as capacidades burocráticas dos municípios brasileiros, fazendo com que alguns possuam maiores recursos administrativos para implementar localmente o Plansab.

É pouco provável que a atuação do Ministério das Cidades e, posteriormente, do Ministério do Desenvolvimento Regional tenham sido suficientes para sanar o déficit de capacidades burocráticas municipais. Através destas observações, supõe-se que parte dos municípios não possui capacidades burocráticas suficientes para cumprir suas responsabilidades no processo de implementação do Plansab, colocando em risco a implementação da política pública. Apesar deste não ser o foco principal deste trabalho, este tópico será abordado mais à frente, com o objetivo de oferecer maiores informações sobre a atuação do Governo Federal no processo de descentralização da política pública para o saneamento básico.

O objetivo central desta pesquisa é compreender se o poder local, representado pelos municípios, possui as capacidades burocráticas necessárias para realizar de forma adequada as suas responsabilidades referentes à implementação do Plansab. Definem-se, portanto, como objetos desta pesquisa, o Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab), as iniciativas do ministério das Cidades e do Desenvolvimento Regional para a capacitação de gestores públicos municipais e os Planos Municipais de Saneamento Básico (PMSBs) já produzidos no Brasil até a realização deste trabalho e as burocracias municipais. Inicialmente, este trabalho recorre aos documentos produzidos pelo Governo Federal durante a elaboração do Plansab, além do corpo da própria política pública federal, e aos portais *online* dos ministérios, verificando as informações disponibilizadas nestes sobre iniciativas para capacitação de profissionais, como o Programa Nacional de Capacitação das Cidades (Capacidades), e atualização do Plansab. Em

relação aos PMSBs, para obter uma análise apropriada dos instrumentos legais já produzidos pelos municípios, recorre-se à Pesquisa de Informações Municipais (MUNIC), realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), dotada, em sua edição de 2017, de uma base suplemento que reúne dados sobre a implementação do Plansab em todo o Brasil, incluindo informações sobre os planos municipais.

Para garantir uma análise apropriada sobre o objetivo central desta pesquisa, é necessário, primeiro, compreender o tamanho das disparidades entre capacidades burocráticas entre os municípios brasileiros, sendo este o primeiro objetivo específico deste trabalho. A MUNIC se torna indispensável, também, para este objetivo, oferecendo um panorama sobre todas as administrações das 5.570 administrações municipais, permitindo que se observe a quantidade de burocratas vinculados às administrações diretas municipais, o regime de contratação de seus respectivos cargos e uma análise comparativa do número de burocratas em relação à população total de seus respectivos municípios. Esta análise será complementada pela construção de recortes, como as macrorregiões brasileiras e as unidades da federação (UF), proporcionando uma melhor observação das distintas realidades regionais e estaduais. Todavia, as informações produzidas pelo IBGE não possibilitam enxergar sua distribuição entre os diversos órgãos que compõem a administração direta do município e não produzem algumas informações essenciais para uma análise adequada das capacidades burocráticas municipais, como a escolaridade dos burocratas, a presença de normas claras, possibilidade de promoção e ocupação dos cargos mais altos dentro das burocracias, a relação das burocracias responsáveis pelo saneamento básico com organizações não-governamentais (ONGs), instituições privadas e políticos eleitos e *accountability*. Estas lacunas deixadas pela MUNIC torna necessária a realização de entrevistas semi-estruturadas servidores municipais vinculados a secretarias, subsecretarias ou outros tipos de organizações públicas municipais responsáveis pela elaboração dos planos municipais de saneamento básico e o cotidiano do setor de saneamento.

Assim, este estudo divide-se em quatro capítulos distintos, além desta introdução e de uma seção reservada às conclusões de pesquisa, começando pela seção que versa sobre a relação entre as capacidades burocráticas e as políticas públicas, oferecendo uma breve introdução teórica ao campo de estudo e flexionando-o à configuração do poder local, representando, no modelo federalista brasileiro, pela figura do Município ou das prefeituras municipais. A segunda seção reúne um apanhado histórico sobre as principais políticas públicas e eventos históricos que marcaram o setor do saneamento básico brasileiro, com destaque ao único plano federal anterior ao Plansab, o Plano Nacional de Saneamento (PLANASA), elaborado durante a ditadura

militar. A terceira seção, por sua vez, trata-se de um resumo dos principais objetos presentes no Plansab e nos dispositivos legais que antecederam a sua elaboração, em uma investigação sobre a atuação do Governo Federal neste importante projeto. Ainda, esta seção traz algumas observações sobre a atuação do Ministério das Cidades e do Ministério do Desenvolvimento Regional para a implementação do Plansab. Por fim, a quarta e última seção registra as principais observações obtidas durante a investigação dos dados proporcionados pela MUNIC e através das entrevistas propostas por este estudo. Assim, através dos dados coletados, serão analisadas as capacidades burocráticas dos municípios para a implementação do Plansab.

1 ESTADO, POLÍTICAS PÚBLICAS E CAPACIDADES BUROCRÁTICAS

A busca pela compreensão do papel do Estado na contemporaneidade deve, primeiro, reconhecer que não existe uma só forma de Estado, admitindo que, apesar de ser possível enxergar algumas semelhanças em distintos locais e períodos da história, não é possível inferir verdades universais sobre diferentes aparelhos estatais. Mann (1984, p. 196, tradução nossa) afirma que, “apesar das alegações dos reducionistas, a maioria dos estados, na prática, não tem se dedicado à perseguir uma única função”, atribuindo uma gama de objetivos que os diferentes estados podem ou poderiam buscar em sua relação com a sociedade e as forças externas. No que tange ao papel do Estado, pode ser mais prudente afirmar que somente o mesmo pode determiná-lo e, ainda, este não deve necessariamente permanecer inalterável ao decorrer da história.

É seguro afirmar, no entanto, que, quanto mais um Estado tome para si novas metas, maiores serão os desafios para cumprí-las e, conseqüentemente, os recursos necessários para implementá-las através de políticas públicas. Tilly (1985), ao observar o processo de formação dos Estados-nacionais europeus, versa sobre o conceito da “capacidade do Estado”, um reflexo de sua organização administrativa construída para a coleta de impostos e controle da população. Este processo fez com que os monarcas elaborassem novos sistemas que possibilitassem a expansão de seu poder pelo território, produzindo estruturas residuais que serviram como base para a construção das burocracias contemporâneas.

Em “*State Capacity and Economic Intervention in the Early New Deal*”, Skocpol e Finegold (1982) estudam a intervenção estatal realizada nos Estados Unidos através das duas políticas centrais do *New Deal* – uma agrícola e a outra industrial – do presidente Franklin D. Roosevelt (1933-1945). Criadas em um contexto de crise econômica profunda e necessidade de rápida reorganização dos esforços federais, as políticas tiveram resultados distintos, possibilitando uma excelente oportunidade de análise. Concluem, então, que a organização administrativa do governo federal, principalmente em relação aos entes responsáveis pelas duas intervenções, de maneira individual, e a existência ou ausência de aprendizado sobre políticas semelhantes (ou *policy learning*) nestas organizações exerceram grande influência sobre os resultados das políticas: enquanto a política industrial do *New Deal* havia fracassado, a agrícola foi um sucesso.

Destaca-se, portanto, que não é necessário somente que o aparelho estatal tenha à sua disposição recursos econômicos para viabilizar suas operações, mas também que este esteja suficientemente organizado e capacitado para operar os recursos existentes. Alguns anos depois,

Skocpol (1985, p. 9) definiria a capacidade estatal como “a habilidade do Estado para implementar seus objetivos, especialmente diante da oposição de grupos sociais poderosos”. Evans (1993) destacaria que, para além de recursos materiais capazes de financiar as ações governamentais, exista, também, uma devida “capacidade burocrática” para implementá-las, referindo-se à autonomia, ao conhecimento e à qualificação dos corpos burocráticos para elaborar estratégias e alcançar objetivos. A emergência de estudos sobre políticas públicas no campo das ciências humanas e sociais contribuiu para a difusão das discussões sobre capacidades (SÁTYRO; CUNHA; CAMPOS, 2016). Apesar disso, o conceito permanece sendo pouco sistematizado, abordando uma grande variedade de definições distintas.

A análise das "capacidades do Estado" associada às políticas públicas pode focar na sua capacidade de formulação e aprovação da política, destacando-se os fatores informacionais, o desenho das políticas e suas regras, a maioria legislativa, a conciliação da política pública com os interesses privados, as políticas prévias, bem como as políticas semelhantes. Também pode ser verificada a capacidade de implementação, destacando-se como relevante os fatores financeiros, infraestruturais (recursos materiais e humanos) e de alcance territorial (Souza, 2010). A capacidade do Estado, portanto, está relacionada a fatores políticos, institucionais, administrativos e técnicos (Cingolani, Thomsson e Crombrugghe, 2013). Em todas essas abordagens destaca-se o papel da burocracia, ou seja, as capacidades do Estado dependem da existência de capacidades burocráticas (SÁTYRO; CUNHA; CAMPOS, 2016, p. 287).

Nesse sentido, é possível afirmar que, nos estudos sobre capacidades estatais, observa-se a centralidade das capacidades burocráticas para o sucesso de políticas públicas e ações governamentais. Como sugerido por Sátyro, Cunha e Campos (2016) e Souza (2018), a qualidade de uma burocracia parece exercer influência direta sobre o cotidiano de um órgão público, incluindo sua habilidade para instrumentalizar de maneira mais eficaz seus recursos materiais e suas relações político-institucionais. Apesar de haver certo consenso em relação à importância das capacidades burocráticas, quantificar ou operacionalizar este conceito ainda é um desafio para pesquisadores do campo, por não necessariamente manterem a mesma forma ao longo do tempo, do espaço e dos setores do Estado, demandando a mobilização de ferramentas distintas de acordo com o surgimento de novos fenômenos e a penetração em novas áreas da sociedade e das organizações (SÁTYRO; CUNHA; CAMPOS, 2016).

Evans e Rauch (2014) buscaram construir uma Escala de Weberianismo para medir a adequação de burocracias a princípios que visassem aumentar sua eficiência, limitando-se ao recrutamento meritocrático e a planos de carreira estruturados com progressão funcional e gratificação de desempenho. Burocratas com alto nível de qualificação, especialização e profissionalização tendem a exibir melhores performances na condução de uma agência

governamental por possuírem maior compreensão sobre sua área de atuação, sobre os desafios cotidianos a serem enfrentados pelos agentes e as normas institucionais, reduzindo a probabilidade de ações corruptas (FUKUYAMA, 2013). Todavia, este modelo se mostra demasiado limitado ao campo técnico-administrativo, negligenciando certos aspectos políticos indispensáveis para compreender as realidades de um modelo democrático de governança, em que o poder político-decisório encontra-se mais difuso. Nas democracias, capacidades políticas são “necessárias à definição de uma visão de futuro e à construção dos consensos essenciais para a realização de políticas públicas que dão cumprimento a esta visão” (PIRES; GOMIDE, 2014, p. 14), legitimando a ação estatal, através da articulação de diversos interesses em plataformas comuns. Apesar das capacidades políticas não se encontrarem no centro da análise proposta por este trabalho, reconhece-se sua importância no processo de elaboração e implementação das políticas públicas, influenciando direta ou indiretamente nas diretrizes e roteiros de ação adotados para garantir sua aprovação e seu sucesso.

Como demonstrado por Skocpol (1985), as capacidades não são necessariamente iguais em todos os setores do Estado, podendo divergir significativamente. Não se pode falar, portanto, em capacidade burocrática de forma ampla, transpassando de forma simétrica todos os âmbitos da administração pública, “mas em arenas ou dimensões específicas desta capacidade” (SÁTYRO; CUNHA, 2018, p. 365). Evans, Rueschemeyer e Skocpol (1985) sinalizam que a presença ou ausência de estruturas organizacionais está conectada às políticas estatais anteriores, pois a necessidade de atingir certa localidade ou de certo aspecto da sociedade deixa um “rastros burocrático” que não será facilmente desfeito (TILLY, 1985). É possível afirmar, então, que quanto mais forte e amplas forem as estruturas organizacionais já previamente existentes em uma determinada área e quanto mais os agentes estatais compreenderem sobre elas, maiores as chances de uma intervenção estatal prosperar.

Para Evans, Rueschemeyer e Skocpol (1985), não existe, necessariamente, uma relação positiva entre os distintos tipos de capacidades estatais, produzindo resultados diferentes em cada situação, para cada área e a cada momento específico na história¹. Intervenções em um determinado aspecto da vida socioeconômica raramente poderão ser embasados somente em estruturas referentes a outras áreas, já que o conhecimento social necessário não será necessariamente o mesmo. Souza (2018), ao testar as capacidades burocráticas de estados

¹ Souza (2015), ao promover um estudo sobre a qualidade burocrática de agências brasileiras e argentinas, comprova tais afirmações, observando diferenças significativas na composição das burocracias dos países. No caso brasileiro, apesar de uma alta qualidade burocrática, observa-se alguma diferença entre os setores avaliados, além de deficiências na qualificação profissional dos burocratas.

brasileiros, constrói um esquema teórico-empírico baseado em uma gama mais ampla de fatores: a existência de recrutamento meritocrático; regras claras e objetivas para contratação e demissão de burocratas e preenchimento dos altos cargos da burocracia através de promoção interna, em contraposição às nomeações e remoções baseadas em critérios políticos; relações com grupos de pressão como partidos, sindicatos, organizações não-governamentais (ONGs), *accountability* (prestação de contas) e sua relação com políticos eleitos; e a existência de gestores governamentais nos programas. Diferentemente do modelo estritamente técnico-administrativo apresentado por Evans e Rauch (2014), Souza (2018) busca compreender aspectos referentes à capacidade política dos corpos burocráticos em sua análise.

O recrutamento meritocrático, a clareza para demissão e contratação de burocratas e a presença de planos de carreira ou estruturas semelhantes que permitam promoção e preenchimento interno dos altos cargos das burocracias são aspectos considerados por Evans e Rauch (2014) quanto por Souza (2018). Estas variáveis permitem compreender se há predominância de valores meritocráticos e normas objetivas que possibilitem aos burocratas a realização de sua função de maneira mais adequada, incentivando-os a respeitar padrões éticos no serviço público e obter resultados positivos em suas funções. As variáveis referentes às relações com a iniciativa privada, ONGs, políticos eleitos e prestação de contas permitem, ao mesmo tempo, compreender graus de autonomia burocrática e quantidade e qualidade de suas relações com a sociedade civil e organizações do Estado.

Ao acrescentar a presença de gestores governamentais na burocracia como variável de análise, Souza (2018, p. 35) adicionada um importante critério para “dar conta da complexidade das tarefas a cargo do governo federal brasileiro”. Gestores governamentais ou Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGGs), burocratas generalistas, possuem um importante papel no cotidiano das agências governamentais, por melhor compreenderem os procedimentos e protocolos da gestão pública e como operacionalizá-los, sendo capazes de complementar o conhecimento fornecido pelos especialistas, que possuem conhecimento mais específico sobre as políticas a serem implementadas, aumentando a capacidade burocrática da agência. Ainda, a pesquisa da autora destaca alguns critérios importantes referentes ao cotidiano das burocracias, sua relação com outros entes públicos e privados e sua independência na tomada de decisão, visando compreender o grau de autonomia que os burocratas experienciam. A autonomia burocrática de organizações governamentais é vista por Fukuyama (2013) como imprescindível para aumentar sua eficiência, pois corpos burocráticos com alto grau de autonomia são capazes de dialogar com a sociedade civil, o setor privado e outras agências

governamentais de forma independente da vontade do mandatário, possibilitando uma atuação mais técnica e maiores índices de continuidade e estabilidade das políticas elaboradas sem serem capturados por interesses partidários, clientelistas ou de grupos privados.

Ao fenômeno das políticas sociais brasileiras é acrescentado mais uma dificuldade na operacionalização das capacidades burocráticas: a descentralização de competências e responsabilidades entre os entes federativos (SÁTYRO; CUNHA, 2016). No Brasil, a maioria das políticas sociais e serviços públicos essenciais foi descentralizada para os municípios, alocando a parte das responsabilidades para gerir tais políticas para as prefeituras. Este arranjo institucional gera a necessidade de adaptações teóricas e metodológicas a fim de melhor compreender as relações entre os entes federativos no campo da política pública. Assim, a seção asseguir aborda contribuições da literatura sobre o federalismo brasileiro e sua relação com as políticas públicas de caráter descentralizado.

1.1 Federalismo Brasileiro e Políticas Públicas

O sistema federalista foi introduzido no Brasil em 1889 e detalhado na Constituição de 1891, experimentando uma variedade de formas e arranjos institucionais ao longo dos anos, passando por momentos de maior descentralização e momentos de maior concentração de poder na União. A promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF88), a mais recente constituição brasileira, consagrou um novo ciclo de “restauração” do federalismo e descentralização administrativa, concedendo autonomia e competências aos estados e municípios (SOUZA, 1997, 2005; ARRETCHE, 1996; PEREIRA; COSTA, 2017).

Rompendo com a concentração de poderes na União promovida pelos governos da ditadura militar, a CF88 retomou as eleições diretas para todos os níveis de governo e promoveu uma descentralização fiscal, alterando profundamente as relações intergovernamentais – no novo sistema, a autoridade política de governadores e prefeitos não mais derivaria do governo central, mas do voto (ARRETCHE, 1999b; SOUZA, 2005).

Em suma, no Brasil pós-1988, a autoridade política de cada nível de governo é soberana e independente das demais. Diferentemente de outros países, os municípios brasileiros foram declarados entes federativos autônomos, o que implica que um prefeito é autoridade soberana em sua circunscrição (ARRETCHE, 1999b, p. 114)

A descentralização do poder promovida pelo pacto federativo é considerada uma estratégia para garantir a consolidação democrática após a redemocratização, não somente por reduzir os

poderes do governo central, assim como idealizado pelos pais fundadores do federalismo estadunidense², mas também por facilitar o controle social na gestão pública do território nacional e a conversão das demandas sociais em novas políticas ou programas. O fortalecimento da cidadania estaria, portanto, no fortalecimento dos entes subnacionais, principalmente dos municípios (JOVCHELOVITCH, 1998).

Diferente de grande parte dos modelos federativos, o federalismo brasileiro é um sistema de três níveis, ou triplo federalismo, reconhecendo a União, os Estados e os Municípios como entes federativos autônomos. Isso significa que os municípios, dotados de autonomia política e fiscal, podem assumir a gestão de políticas públicas sob a prerrogativa da adesão, de forma voluntária, podendo ser incentivados para tal (ARRETICHE, 1999b; SOUZA, 2005). Todavia, o poder tributário da União, conforme a estrutura atual do pacto federativo brasileiro, é significativamente superior aos dos demais entes federativos, já que parte significativa dos tributos ainda é arrecadada em plano federal³ (BATISTA, 2015; SOARES; MELO, 2016).

Apesar disso, há um entendimento de que os governos locais seriam mais capazes de implementar e fiscalizar certas políticas públicas. A CF88 possibilitou que, graças às prerrogativas fiscais e tributárias concedidas aos municípios, setores de políticas públicas pudessem ser alocados de maneira mais próxima à população, facilitando ao público a fiscalização da implementação das políticas (*accountability*) e proporcionando aos responsáveis por tais políticas uma maior sensibilidade às demandas públicas. Com a maior proximidade proporcionada pelos governos locais, os atores governamentais responsáveis pela tomada de decisão são capazes de observar e compreender as preferências e necessidades dos cidadãos e, a partir disso, elaborar estratégias com maior conhecimento e políticas que podem ser melhor recebidas pela sociedade (PEREIRA; COSTA, 2017; BATISTA, 2015).

Desde a redemocratização, como destacado por Arretche (1999b) há uma tendência de delegação por parte do Governo Federal, transferindo grande parte da gestão de políticas públicas de saúde, habitação, saneamento básico e assistência social para estados e municípios.

² Os pais fundadores da Constituição dos Estados Unidos, James Madison, Alexander Hamilton e John Jay, foram os autores de “O Federalista”, uma coletânea de 85 artigos que propuseram uma profunda discussão sobre teoria política que inspiraria fortemente o texto constitucional. Contra a fraqueza do poder central da Confederação, mas preocupando-se com a emergência de um governo tirano, os pais fundadores elaboraram o modelo federalista, pautado na separação de poderes, inspirada por Montesquieu, e a distribuição do Poder Executivo entre o poder central e os estados (LIMONGI, 1989).

³ A justificativa principal para a ocorrência disso é, segundo Batista (2015, p. 348), “o governo central é mais eficiente na arrecadação de certos tributos de base móvel, tendo em vista que cada membro do Estado estabeleça e recolha livremente seus tributos traria efeitos negativos, como impostos ineficientes e guerra fiscal entre as unidades”.

Atualmente, há no Brasil um forte crescimento do processo de municipalização de serviços e políticas sociais, alocando a maior parte da gestão de tais políticas para as prefeituras (SÁTYRO; CUNHA, 2016; MARENCO; STROHSCHOEN; JONER, 2017).

Tendo em vista tal *gap* vertical de arrecadação entre a União e os entes subnacionais, principalmente os municípios, e também o *gap* horizontal que se estabelece a partir da diferente capacidade de arrecadação e da desigualdade socioeconômica entre as regiões do País, no federalismo brasileiro foi estabelecido um sistema de transferências intergovernamentais, com vistas a equalizar tais diferenças (BATISTA, 2015, p. 347).

Quadro 1: Recursos tributários distribuídos aos três níveis de governo (1960-2005)

| Ano | Carga Tributária Bruta (% do PIB) | Arrecadação direta (%) | | | Receita disponível (%) | | |
|------|-----------------------------------|------------------------|---------|------------|------------------------|---------|------------|
| | | União | Estados | Municípios | União | Estados | Municípios |
| 1970 | 26,0 | 66,7 | 30,6 | 2,7 | 60,8 | 29,2 | 9,9 |
| 1980 | 24,5 | 74,7 | 21,6 | 3,0 | 68,2 | 23,3 | 8,6 |
| 1988 | 22,4 | 71,7 | 25,6 | 2,7 | 60,1 | 26,6 | 13,3 |
| 1990 | 28,8 | 67,0 | 29,6 | 3,4 | 58,9 | 27,6 | 13,5 |
| 2000 | 33,4 | 66,7 | 27,6 | 5,7 | 55,8 | 26,3 | 17,9 |
| 2005 | 38,9 | 68,4 | 26,0 | 5,6 | 57,6 | 25,2 | 17,2 |

Fonte: Soares e Melo (2016, p. 544)

As informações coletadas por Soares e Melo (2016) (Quadro 1) confirmam que, apesar do poder de arrecadação direta da União ser bastante superior ao dos demais entes federativos, mesmo nos anos em que demonstra menor participação no montante total (1970 e 2000), através da transferência de recursos federais, a receita entre os entes federativos acaba por ser equilibrada. Os autores demonstram, ainda, uma tendência de aumento das receitas municipais, sendo o único ente federativo que apresenta aumento relativo durante o período observado.

Segundo Brollo e Nannicini (2012), existem dois tipos de transferências de recursos federais que, juntas, compõem aproximadamente dois terços das receitas municipais, as transferências constitucionais automáticas ou obrigatórias, que são previstas pela legislação nacional ou ligadas a programas de educação e saúde, e as transferências discricionárias ou voluntárias, que dependem de convênios com o Governo Federal que, em sua maior parte, estão relacionados a projetos de desenvolvimento e infraestrutura. Em um primeiro momento, as mudanças iniciadas a partir da promulgação da CF88 resultaram em um expressivo aumento das receitas municipais através da concessão de autoridade para tributação e da alocação de recursos coletados pela União através das transferências automáticas, enquanto as prefeituras permaneciam a concentrar poucas responsabilidades constitucionais, o que acabou resultando criação de 1.016 novos municípios na década de 1990 (SOARES; MELO, 2016).

Todavia, a municipalização dos serviços públicos e das políticas sociais fez com que, apesar desta ampliação de tributos federais que seriam automaticamente transferidos aos governos municipais (ARRETCHE, 1999b; SOARES; MELO, 2016), a grande carga de obrigações destinadas e assumidas pelos municípios acabou por torná-los dependentes dos repasses feitos pela União vinculados a programas e políticas públicas específicas (RODRIGUEZ, 2001; GUEDES, GASPARINI, 2007; BATISTA, 2015). Desde o ano de 2003, transferências voluntárias para municípios ultrapassaram a cota destinada aos estados, revelando um elevado grau de cooperação intergovernamental por meio de convênios e programas conjuntos com a União, recursos atraentes e cobiçados enquanto fonte de implementação adicional para outras políticas públicas no nível local (FALETTI, 2005; SOARES; MELO, 2016; MARENCO; STROHSCHOEN; JONER, 2017).

Souza (2005, p. 114) destaca que, com exceção das políticas de saúde e educação fundamental, “as relações intergovernamentais são altamente competitivas, tanto vertical quanto horizontalmente, e marcadas pelo conflito”. Apesar de promover divisões de competências entre os entes federativos que visam sua cooperação na implementação de políticas sociais, a grande desigualdade regional brasileira e a ausência de canais institucionais de intermediação de interesses e negociação de conflitos tornou o federalismo brasileiro altamente competitivo. Os municípios brasileiros, cada vez mais numerosos, em um ambiente pouco regulado ou mediado, competem pelos mesmos recursos financeiros advindos da União, em um movimento batizado como barganha federativa. Arretche (1999b, p. 115) entende que a responsabilidade pública pela gestão de políticas sociais passou a ser um dos elementos da barganha federativa e, ainda,

a adesão dos governos locais à transferência de atribuições depende diretamente de um cálculo no qual são considerados, de um lado, os custos e benefícios fiscais e políticos derivados da decisão de assumir a gestão de uma dada política e, de outro, os próprios recursos fiscais e administrativos com os quais cada administração conta para desempenhar tal tarefa.

O recente processo de municipalização de políticas e serviços, no entanto, pode proporcionar uma redução da competição entre os distintos níveis de governo. Ao delegar tais responsabilidades, a União reduz sua atuação sobre certos setores da sociedade para que os demais entes federativos – nesse caso, os municípios – tornem-se os principais gestores, reduzindo o conflito entre os níveis de governança. A busca das prefeituras por mais recursos financeiros para gerir tais setores, no entanto, demonstra que a competição entre os municípios, visando a captação de transferências federais ainda parece ser a realidade predominante no Brasil (BROLLO; NANNICINI, 2012), inspirando estudos que buscam compreender melhor a

influência que as capacidades burocráticas municipais ou locais exercem nesse quadro de competição. Todavia, é necessário destacar que, apesar de considerar a competição municipal como um importante elemento para compreender as relações dentro do federalismo brasileiro, esta não será uma variável a ser observada por este trabalho. Assim, a próxima seção dedica-se a discutir o impacto das relações entre as distintas esferas da Federação e seu impacto na implementação de políticas públicas de caráter descentralizado.

1.2 Capacidades Burocráticas Locais e a Implementação de Políticas Descentralizadas

O processo de municipalização das políticas sociais apresenta uma tendência de ampliação das responsabilidades das prefeituras (ARRETCHE, 1999b). É seguro afirmar, que, de acordo com a literatura das capacidades burocráticas, para cumprir tais responsabilidades, seria necessário que as administrações municipais se tornassem mais robustas e qualificadas. O aumento do destaque das burocracias locais no processo de implementação de políticas descentralizadas, que partem da União e contam com a participação de outros entes federativos, nesse caso, dos municípios, criou uma agenda de pesquisa que questiona a importância da construção de capacidades burocráticas locais.

Pereira e Costa (2017) verificam a existência de uma relação positiva entre a qualidade das burocracias locais e o valor do investimento recebido através das transferências voluntárias da União (TVU), constatando que corpos burocráticos mais especializados e autônomos seriam capazes de atrair mais recursos federais. É indispensável observar que este estudo não necessariamente esclarece a natureza desta relação causal, não deixando claro se a qualidade das burocracias seria o impulsionador deste aumento de transferências ou se a maior disponibilidade de recursos materiais proporcionaria melhores condições para o desenvolvimento de maiores níveis de capacidades burocráticas.

Por sua vez, Batista (2015) investiga a relação entre as capacidades burocráticas dos municípios e a qualidade das políticas públicas descentralizadas implementadas por estes, encontrando uma relação positiva entre as duas variáveis. Utilizando dados da Controladoria-Geral da União (CGU) sobre a presença de irregularidades referentes a implementação de tais políticas, a autora conclui que municípios com burocracias mais qualificadas – compreendidas por ela como aquelas em que há menores índices de irregularidades na implementação de políticas que usem recursos federais, maior quantitativo de funcionários e maiores percentuais

de servidores estatutários⁴ e com nível superior de escolaridade – estariam mais aptos a contornar os desafios da implementação de políticas públicas, contribuindo com o argumento de Souza (2015; 2018).

Portanto, se a capacidade burocrática municipal pode ser consideradas uma variável explicativa para o sucesso de políticas descentralizadas, é possível inferir que, para garantir a implementação apropriada de políticas sociais que surgem como iniciativa da União, é indispensável que as prefeituras possuam à sua disposição, além de recursos materiais compatíveis, um corpo burocrático capaz de instrumentalizar as ferramentas à sua disposição.

Sátyro e Cunha (2018) ressaltam o papel do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) na Política Nacional de Assistência Social (PNAS), incentivando os municípios a construir capacidades burocráticas e instrumentalizando positivamente o aprendizado institucional que obteve ao longo dos anos, ao navegar os desafios desta política descentralizada. O MDS, entre 2004 e 2014, experienciou um aumento de 256,13% do seu quadro de funcionários (SÁTYRO; CUNHA, 2018) e, como constatado por Vaz (2017), possuía uma estrutura organizacional com definição clara de papéis e objetivos dos atores, com pouca variação ao longo do tempo, além de interações com conselhos e órgãos participativos locais.

Ao analisarmos o caso brasileiro da política de assistência social, portanto, é possível verificar que a capacidade transformativa do MDS não decorreu de uma intervenção, mas de uma ação orquestrada, onde o governo federal assumiu um papel efetivo na coordenação da mudança dessa arena no nível local, mas isso só foi possível dadas as pactuações que ocorreram no espaço de articulação e interação federativa [...] Ou seja, essa ação orquestrada é a consolidação do que chamamos capacidade transformativa, derivada de aprendizagem organizacional dentro do MDS e aprendizagem institucional dele e das demais agências envolvidas nesse processo, e que gerou o resultado da construção de estruturas burocráticas municipais: equipamentos públicos e contratação de pessoal (SÁTYRO; CUNHA, 2018, p. 383).

Nesse sentido, a construção de capacidades burocráticas locais foi um fator imprescindível para o processo de descentralização desta política. Para além das estruturas que já existiam e de uma política desenhada pela União, a atuação do MDS, através da instrumentalização do aprendizado institucional e dos incentivos ao aperfeiçoamento das

⁴ No Brasil, a Constituição de 1988 manteve a proibição do ingresso na carreira pública por qualquer outra via além dos concursos públicos e proibiram a firmação de contratos por meio da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), ou celetistas, com exceção de contratos temporários, por compreender que, durante a história brasileira, o serviço público havia sido utilizado como instrumento de patronagem, sendo, portanto, antidemocrático (SOUZA, 2015). Funcionários estatutários possuem estabilidade no cargo após três anos de permanência na função pública e são, em grande maioria, ingressados através de concursos públicos, um sistema meritocrático de seleção, atendendo aos requisitos propostos por Weber para a profissionalização das burocracias. Estes podem ser, ainda, indicativos sobre o grau de politização da administração pública, sugerindo que seleções através de concursos públicos selecionam funcionários por sua competência técnica e não por seu viés ideológico (SOUZA, 2015; MARENCO; STROHSCHOEN; JONER, 2017).

burocracias municipais, garantiu resultados positivos na implementação da PNAS. O estudo de Sátyro e Cunha (2018) sugere que, através da atuação do Executivo Federal, políticas descentralizadas são capazes de obter sucesso ao investirem na construção de um “rastros burocrático” nos locais e setores onde há pouca qualidade da burocracia. De forma complementar, Vaz (2017), ao comparar o sucesso de quatro políticas sociais de abrangência nacional, observou que os ministérios do Executivo Federal com maiores índices de capacidades burocráticas e coordenação com instituições locais obtiveram melhores resultados na implementação de políticas descentralizadas. Enquanto isso, segue o autor, os ministérios com piores índices apresentaram resultados abaixo do esperado.

Observa-se, portanto, que uma possível solução para o desafio representado pela implementação de políticas descentralizada apresenta-se na construção de capacidades burocráticas, tanto nas instituições federais que desenham e regulamentam as políticas nacionais, quanto em âmbito local, incentivando o aperfeiçoamento das burocracias municipais. Para que o Estado penetre pelo território nacional, é necessário que exista um “rastros burocrático” que viabilize e legitime sua atuação (TILLY, 1985). A implementação de políticas nacionais como a PNAS sugerem que, para além das condições já existentes, o Estado possui a capacidade de construir e aperfeiçoar capacidades burocráticas onde elas encontram-se abaixo dos níveis necessários ou desejados.

Assim, o Estado, sendo dotado de instituições qualificadas, possui, no modelo federalista brasileiro, capacidade transformativa, desde que adote um roteiro de ação voltado ao aperfeiçoamento da gestão pública nos níveis de governança necessários. Assim, o Executivo Federal pode agir como facilitador ou catalisador de um processo de desenvolvimento das capacidades burocráticas locais visando aumentar as chances de sucesso na implementação de políticas sociais descentralizadas.

À exemplo dos estudos apresentados ao longo deste capítulo, este trabalho busca avaliar o processo de implementação do Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab) através dos PMSBs, instrumentos de caráter local que devem ser elaborados e implementados pelos municípios a fim de universalizar os serviços de saneamento, sendo necessário compreender se tal roteiro de ação condiz com a realidade institucional brasileira. Nesse sentido, o próximo capítulo descreve sobre as principais políticas sanitárias brasileiras do passado, com ênfase na primeira grande política federal do setor, o Plano Nacional de Saneamento (PLANASA), elaborado durante a ditadura militar.

2 O CAMINHO PARA O PLANSAB: UM BREVE HISTÓRICO SOBRE SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL

A história brasileira de políticas públicas para o saneamento básico é relativamente recente. Contudo, é possível observar que, durante a maior parte de sua história, o saneamento brasileiro esteve sob a responsabilidade do poder local, na forma dos municípios. Este capítulo discutirá os antecedentes históricos e o processo de construção do Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab), de forma a compreender a importância do município para a gestão e o acesso aos recursos hídricos.

Durante seu período como colônia portuguesa, por aproximadamente três séculos, o Brasil foi dominado por um Estado estrangeiro que o enxergava como uma colônia de exploração: sua utilidade limitava-se à exploração de seus recursos, seu solo, sua água e sua mão-de-obra (SILVA, 2010; MURTHA; CASTRO; HELLER, 2015). No campo da saúde, havia a dominância de uma lógica individualista, que não compreendia a proliferação de doenças como um problema coletivo e dispensava qualquer tipo de regulamentação sobre assistência ou cuidados primários. De forma semelhante, o acesso aos recursos hídricos e o despejo de dejetos também era individualizado, sequer havendo sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitários nas grandes cidades.

As ações coletivas de salubridade ambiental eram conduzidas pelas câmaras do Senado, as atuais câmaras municipais, em ações de aterro e drenagem em um período que a teoria miasmática era hegemônica e se acreditava que as doenças eram transmitidas por odores fétidos. Devemos lembrar também que a expansão das cidades se deu, em grande parte, sobre aterros (SOUZA et al, 2015).

A transferência da Coroa portuguesa para o Brasil, em 1808, iniciou um período de grandes transformações marcado pela emergência de um projeto de medicina social para os espaços urbanos. Ainda assim, os primeiros sistemas e serviços públicos de abastecimento de água começam a surgir somente no final da primeira metade do século XIX, se restringindo aos núcleos centrais das cidades de maior importância econômica, “espaços de produção e circulação de bens de interesse do capital privado” (SOUZA *et al.*, 2015, p. 40).

O condicionamento da prestação de serviços sanitários a interesses econômicos se manteve predominante durante grande parte da história brasileira, transpassando períodos democráticos e autoritários e sobrevivendo a diversas mudanças de regime e forças políticas dominantes (LIMA; HOCHMAN, 2000; SILVA, 2010). Durante a Primeira República ou República Velha (1889-1930), limpeza urbana e ações pontuais de saúde públicas eram

empregadas visando garantir condições mínimas de saúde, a fim de não afetar a eficiência da mão-de-obra representada pelas classes mais pobres e, conseqüentemente, possibilitar o crescimento da economia e a expansão do capital privado. Esta visão de desenvolvimento guiou reformas urbanas em diversas cidades brasileiras entre o final do século XIX e o início do século XX e lançou as bases do urbanismo brasileiro moderno, “em que se implantavam obras viárias, de saneamento básico e embelezamento paisagístico em conjunto com as bases legais para um mercado imobiliário em termos capitalistas. A população excluída desse processo era expulsa para os morros e para as franjas das cidades” (MURTHA; CASTRO; HELLER, 2015, p. 202). Essa realidade foi particularmente marcante na construção da cidade do Rio de Janeiro, à época, capital nacional (MARQUES, 1996).

Todavia, a escassa literatura sobre este período sugere que estas intervenções e pequenas regulamentações, em sua maioria, não podem ser consideradas políticas ou ações duradouras, visando somente solucionar problemas ou crises pontuais referentes à saúde pública (MARQUES, 1996; HOCHMAN, 1998). É apenas durante o Estado Novo, sob a vigência de Getúlio Vargas, que se inauguraria, segundo Hochman (2005, p. 130) um “amplo programa de planejamento e reforma governamental” visando a “formação de um Estado robusto e centralizado” em oposição ao “federalismo extremado da primeira constituição republicana”. Dividido em três seções, este capítulo apresenta o histórico da política sanitária brasileira a partir de 1930, com o início do Estado Novo (1930-1946). A primeira seção discute as grandes variações programáticas que marcaram o período a partir do Estado Novo até o golpe militar de 1964, incluindo o breve período democrático entre estes dois momentos da história brasileira. Assim, a segunda seção discute o movimento da ditadura militar para construir a primeira política federal brasileira para o saneamento básico, o Plano Nacional de Saneamento (PLANASA). O processo de redemocratização, discutido na terceira seção deste capítulo, possibilita a representação de uma pluralidade de opiniões e perspectivas dentro do ambiente institucional brasileiro. Dessa maneira, este período inicialmente marcado pela restauração do sistema federalista, somado ao esvaziamento do PLANASA, cria a necessidade de uma nova política federal descentralizada.

2.1 Construções e Desconstruções: Estado Novo e Redemocratização (1930-1964)

Com a Revolução de 1930, que romperia a vigência da Constituição de 1891 e com as oligarquias estaduais que dominaram a política nacional durante a República Velha, Getúlio

Vargas ascendeu ao poder. Vargas daria início a uma série de atualizações nas políticas de proteção social (MENICUCCI, 2007; SILVA, 2010). Menicucci (2007) destaca que o Governo Federal durante a Era Vargas foi responsável pela expansão da Previdência Social e da saúde pública, ampliando as redes de seguridade social, que antes atendiam somente aos interesses das elites econômicas e de uma classe seleta de trabalhadores de alto escalão. Com a reforma varguista, grande parte da força de trabalho brasileira passa a contar com melhores condições de acesso à saúde e à Previdência.

Entre estas inovações, no campo do saneamento básico, destaca-se o decreto do Código das Águas (1934), o primeiro marco legislativo nacional sobre gestão dos recursos hídricos. Segundo Murtha, Heller e Castro (2015), o Código era, assim como as intervenções da Primeira República, fortemente influenciado por um pensamento desenvolvimentista, expressando um caráter inequivocadamente utilitarista em relação a utilização e disponibilidade da água, considerando “uma injustiça para com a Providência e um crime para com a sociedade, o deixar-se ecoar para o mar uma só gota de água, sem tê-la utilizado no proveito da agricultura ou da indústria” (p. 205). O Código centralizava as competências sobre os recursos hídricos nacionais na União, possibilitava que o governo fosse capaz taxá-los e tornava os investimentos no setor oriundos do orçamento governamental, promovendo a nacionalização de concessionárias estrangeiras. Em dissenso com os interesses das “classes oligárquicas hegemônicas, arranjadas nas administrações estaduais, e com a Constituição republicana de 1891” (MURTHA; HELLER; CASTRO, 2015, p. 204), o Código de Águas representava a política do Estado Novo de forte intervenção no setor hídrico.

Hochman (2005) destaca, ainda, que um dos períodos de maior expansão da saúde pública brasileira é representado pela posse de Gustavo Capanema no Ministério da Educação e Saúde Pública (MESP) em 1934. Em 1937, o Ministério seria renomeado como Ministério da Educação e Saúde (MES), e permaneceria sob o controle de Capanema até 1945, “a mais longa permanência de um ministro nas pautas de educação e saúde” (p. 131). Em 1942, o ministro foi responsável pela criação do Serviço Especial de Saúde Pública (SESP), por meio de um acordo com o governo dos Estados Unidos (LUCENA, 2006).

Reforçando, mais uma vez, a associação entre a gestão dos recursos hídricos e o desenvolvimento econômico nacional, o SESP tinha como objetivo principal “sanear os vales dos rios Amazonas e Doce, protegendo os bens necessários produzidos pelas populações ribeirinhas” (LUCENA, 2006, p. 118). A instituição, ao proporcionar treinamento no exterior para seus funcionários, possibilitaria a importação conhecimento e tecnologia em saneamento

básico e saúde pública dos países centrais. Previsto para terminar ao fim da Segunda Guerra Mundial, a percepção de seu sucesso fez com que o Governo Federal expandisse seu objetivo inicial e implementa-se novos escritórios e atividades ao longo do país.

Lucena (2006) indica que, mesmo após o fim do regime do Estado Novo e a restauração democrática, o SESP continuaria a ser uma importante instituição no campo do saneamento básico, assinando convênios de construção e de financiamento de sistemas sanitários com vários municípios em 1952. Ainda, seria responsável pela criação dos Serviços Autônomos de Água e Esgotos (SAAE), na forma de autarquias⁵, com a diretriz de “utilizar tecnologias apropriadas à realidades ambientais e socioeconômicas” para expandir os direitos sociais da população brasileira através da ampliação do acesso à água e coleta de esgoto (SOUZA *et al.*, 2015).

De forma contrastante, durante o novo período democrático há o crescimento das perspectivas voltadas à racionalidade administrativa e um formato de gestão mais próximo ao modelo empresarial. Em 1955, é instituído pela prefeitura de Campina Grande (PB) o primeiro serviço de saneamento básico em regime de economia mista, que inspiraria uma série de reformas semelhantes em outras regiões do país. Souza *et al.* (2015) destacam que, durante este período de transição, havia um entendimento de que o Estado deveria reduzir suas responsabilidades em relação à saúde pública, rompendo com o pensamento centralizador predominante durante o Estado Novo.

Na década de 1960 consolida-se a perspectiva do modelo empresarial na gestão dos serviços públicos de água e esgotos, por meio das empresas de economia mista. O financiamento oneroso e a autossustentação tarifária são o centro desse modelo. Prestar esses serviços por meio de investimentos, operação e manutenção apenas mediante a cobrança de tarifas – e não mais utilizar recursos orçamentários – passa a ser a lógica da área (SOUZA *et al.*, 2015, p. 44).

Todavia, a descentralização foi indispensável para expansão dos serviços hídricos na maioria dos municípios menores, pois, à época, os departamentos federais e estaduais existentes costumavam financiar quase exclusivamente as cidades de médio e grande porte. A negligência de tais departamentos em relação aos municípios pequenos foi um dos motivos que contribuíram para que a maior parte da população brasileira que possuía acesso aos recursos hídricos fossem abastecidas por empresas e organizações municipais (SOUZA *et al.*, 2015).

Seguindo a tendência de municipalização, em 1960, o Serviço Especial de Saúde Pública (SESP) foi convertido em Fundação Serviço Especial de Saúde Pública (FSESP), que se tornaria

⁵ Segundo Souza *et al.* (2010, p. 43), “no regime jurídico da época as autarquias tinham muita autonomia administrativa, mas a perderam paulatinamente”.

responsável por auxiliar os municípios a captarem recursos para financiar seus serviços sanitários e obras que visassem expandí-los, além de fornecer assistência técnica às prefeituras. Os municípios, por sua vez, possuíam autonomia para decidir como usar os recursos obtidos através da FSESP (LUCENA, 2006). O regime de economia mista iniciado no âmbito dos municípios passa a ser adotado também pelos entes estaduais a partir da criação da Companhia de Saneamento de Alagoas (Casal), em 1962, e da Companhia de Saneamento do Paraná (Sanepar), em 1963. Ao fim da década, diversos estados já contavam com empresas estaduais de economia mista, impulsionando um aumento significativo na parcela da população que recebia serviços hídricos através de companhias estaduais, apesar da grande maioria ainda depender dos serviços municipais (SOUZA *et al.*, 2015).

Em 1962, aos fins do período democrático, o presidente João Goulart (1961-1964) transforma o Departamento Nacional de Obras de Saneamento (DNOS)⁶ em autarquia e, junto à FSESP, é colocado à frente da política federal de saneamento. Em dezembro do mesmo ano, Goulart lança seu Plano Trienal, incluindo o saneamento como uma de suas diretrizes gerais para o setor da saúde, com o objetivo de eliminar as doenças em massa. O Ministério da Saúde, à época, dispunha de 30,5 bilhões de cruzeiros que deveriam ser investidos em programas de saneamento básico (LUCENA, 2006). Todavia, a ruptura democrática que interrompeu a presidência de Goulart não possibilitaria a implementação completa do Plano Trienal, incluindo os investimentos para o saneamento.

2.2 A Ditadura Militar e a Confeção de um Plano Nacional para o Saneamento (1964-1985)

Em 1964, um golpe de estado derrubou o presidente João Goulart e instaurou um governo militar autoritário no Brasil, que buscava implementar profundas reformas no país. Para Silva (2010), o raciocínio que permeou o campo da saúde desde a República Velha seria profundamente alterado, iniciando um amplo processo de privatização da saúde pública e consolidando um modelo hospitalocêntrico. Em contraposição, apesar de ser concebido de forma mercadológica semelhante à saúde, o saneamento básico é visto pelos militares como uma das prioridades para o plano de desenvolvimento nacional (LUCENA, 2006; SOUZA *et al.*, 2015).

⁶ O DNOS foi fundado em 1946 para atuar na erradicação da malária da Baixada Fluminense e, graças ao seu sucesso, foi expandido para atuar nacionalmente (SOUZA *et al.*, 2015).

A Lei nº 4.380 de agosto de 1964, assinada pelo presidente Castello Branco (1964-1967), criou o Banco Nacional de Habitação (BNH), que se tornaria um grande financiador dos serviços públicos de saneamento (BRASIL, 1964; SOUZA *et al.*, 2015). Logo em seguida, no ano de 1965, o governo militar inaugurou o Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG), que agregava, através do Programa Nacional de Abastecimento de Água e do Programa Nacional de Esgotos Sanitários, duas metas para o setor brasileiro de saneamento básico: cobrir, respectivamente, 70% e 30% da população urbana até 1973, um período de oito anos, proporcionando uma rápida expansão do acesso aos recursos hídricos (LUCENA, 2006).

Lucena (2006) destaca que pouco antes do fim de seu mandato, em 1967, Castello Branco lançaria seu Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social, elaborado entre os anos de 1964 e 1966, que considerava a necessidade de investimentos em saneamento nas áreas urbanas como uma de suas prioridades. Entre outras propostas, o Plano Decenal defendia a criação de um órgão federal superior que coordenasse os programas nacionais de saneamento, a colaboração financeira entre os entes federativos e a cobrança de tarifas adequadas e capazes de repor os investimentos aplicados. O plano de Castello Branco nunca foi implementado de fato, mas estabeleceu uma série de prerrogativas importantes para outros planos que viriam a ser implementados durante o regime militar, como a colaboração financeira entre os diferentes níveis de governo e a cobrança de tarifas capazes de repor o capital investido no setor.

Neste mesmo ano, o Ministério do Interior incumbiu o BNH a diagnosticar e garantir suporte técnico, administrativo e financeiro para solucionar permanentemente o problema do saneamento básico brasileiro, “de forma que viesse a ser consolidada em um plano nacional quando a experiência assim o permitisse” (ESTUDO ESPECIAL, 1974, p. 91). Os estudos iniciais realizados pelo Banco indicavam que os serviços brasileiros de água e esgoto, tradicionalmente, haviam permanecido sob responsabilidade das administrações municipais, semelhantemente ao modelo estadunidense. Entretanto, diferente dos Estados Unidos, os resultados desta política descentralizadora haviam se mostrado negativos.

Reduzido número de municípios brasileiros, dentre os mais ricos, conseguiu resolver, em parte, os problemas de abastecimento de água, sendo que no momento estão com seus sistemas saturados ou próximos da saturação e na maioria dos casos sem condições financeiras para sozinhos fazer frente às ampliações necessárias; o restante dos municípios, ou seja, a quase totalidade deles, tornou-se impotente para soluções nesse campo, pois além de escassos recursos financeiros, defrontaram-se com a falta de suporte humano, com capacidade mínima indispensável para administrar a contento seus serviços públicos. [...] Se o quadro no campo do abastecimento de água não se revelou nem de perto satisfatório, no que diz respeito ao de esgotos sanitários a situação apresentou-se ainda mais negativa, pois nem mesmo os municípios mais ricos conseguiram resolver, a contento, seus problemas, agravados com o aspecto da

poluição dos corpos receptores, já que os efluentes sanitários, na maioria dos casos, não possuem disposição final adequada (ESTUDO ESPECIAL, 1974, p. 91).

Os resultados encontrados pelo BNH sugeriam que a política descentralizadora, que deixava o saneamento básico sob a responsabilidade dos municípios, havia produzido resultados insatisfatórios até mesmo entre os municípios com maior concentração de renda. Estas descobertas se alinhavam ao discurso centralizador, que buscava aumentar a concentração de poder na União, do regime militar (ARRETCHE, 1996). A implementação, todavia, não poderia ocorrer de forma radical, rompendo com a tradição do setor sanitário. No Brasil, à época, existia um “mosaico muito diversificado de modelos administrativos, de órgãos federais, estados com mais de uma companhia de economia mista e a gestão municipal predominante” (SOUZA *et al.*, 2015, p. 46). Qualquer intervenção do regime militar que buscasse alterar estrutura sanitária brasileira não poderia deixar de lado os riscos representados por mudanças imediatas que desconsiderassem as limitações impostas por este quadro institucional complexo.

A partir disso, o novo presidente, Artur da Costa e Silva, propõe mudanças graduais com o objetivo de construir uma base para uma atuação mais ampla da União. Em 16 de agosto de 1967, Costa e Silva emite o Decreto nº 61.160, que cria o Fundo de Financiamento para Saneamento (FINASE), cujo controle seria atribuído ao BNH e que reuniria recursos de antigos fundos nacionais em uma tentativa de reorganizar o financiamento das políticas de saneamento básico. No mesmo ano, através da Lei nº 5.318 de 1967, foi instaurada a Política Nacional de Saneamento, que abrangia o saneamento básico, compreendido como o abastecimento de água, floreação e coleta de dejetos, esgotos pluviais e drenagem, controle da poluição ambiental e do lixo, controle de modificações artificiais das massas de água e controle de inundações e erosões (BRASIL, 1967), representando uma clara mudança de perspectiva da União em relação à importância do saneamento básico para a sociedade e, também, ao seu escopo, que precisaria ser compreendido de forma mais ampla do que o simples manejo dos recursos hídricos e sua distribuição para os domicílios.

A Lei criou ainda o Conselho Nacional de Saneamento (CONSANE), subordinado ao Ministério do Interior e ao BNH, com a função de planejar, coordenar e controlar esta nova política (BRASIL, 1967; LUCENA, 2006). A predominância da atuação do BNH no setor de saneamento causou, aos poucos, a erosão do prestígio do FSESP e do DNOS, instituições que haviam obtido sucesso em suas funções durante as décadas em que atuaram no setor sanitário mas negligenciadas pelos governos militares, culminaria na transferência do controle do FINASE para o Banco. Efetivamente, este deslocamento consagrou o BNH como a principal

instituição à frente da Política Nacional de Saneamento, controlando as mais importantes ferramentas e recursos para a sua implementação e administração. Em 1968, apoiando-se em uma arrecadação cada vez mais superavitária do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), o BNH institui o Sistema Financeiro de Saneamento (SFS), passando a utilizar recursos do Fundo para realizar obras e ações de saneamento básico, incluindo auxílios aos serviços municipais e às companhias estaduais (SOUZA *et al.*, 2015).

Em 1970, através do Plano de Metas e Bases para Ação do Governo, o presidente Médici (1969-1974) estabelece a meta de expandir os serviços de água e esgoto, visando alcançar, respectivamente, 80% e 50%, da população brasileira. Segundo Lucena (2006, p. 121-122):

Em relação ao financiamento da expansão desses serviços, defendia-se a racionalização das aplicações a fundo perdido, a redução dos custos operacionais e um sistema de tarifas que possibilitasse a operação, a manutenção e o crescimento dos serviços de água e esgoto. Ademais, proclamava-se a forma descentralizada de atuação, por meio dos organismos estaduais, municipais e até a participação do setor privado. Outras metas apontavam a solução do problema das inundações nas áreas urbanas e a regularização de cursos de rios.

O Plano de Metas construiria as bases para que, em 1971, o regime militar lançasse o Plano Nacional de Saneamento (PLANASA), o primeiro plano brasileiro de abrangência nacional que buscava coordenar as diversas políticas públicas de saneamento básico presentes no país. As mudanças instauradas pelos governos de Costa e Silva e Médici e os estudos realizados pelos técnicos do BNH proporcionaram uma “visão ampla e aprofundada dos aspectos políticos, técnicos, administrativos, operacionais e econômico-financeiros” (ESTUDO ESPECIAL, 1974, p. 91) que serviria como suporte para a implementação da primeira grande política pública de abrangência nacional para o saneamento básico, o Plano Nacional de Saneamento, que almejava

a) eliminação do déficit do setor de saneamento básico por meio de programação adequada que permita atingir o equilíbrio entre a demanda e a oferta desses serviços, no menor tempo, com um mínimo de custo; b) manutenção, em caráter permanente, do equilíbrio atingido entre a demanda e a oferta de bens e serviços no campo do saneamento básico; c) atendimento de todas as cidades brasileiras, mesmo dos núcleos urbanos mais pobres; d) instituição de uma política tarifária de acordo com as possibilidades dos consumidores e com a demanda de recursos e serviços de forma que se obtenha equilíbrio permanente entre receitas e despesas; e) instituição de política de redução de custos operacionais em função de uma economia de escala com reflexos diretos no esquema tarifário; e f) desenvolvimento de programas de pesquisas, treinamento e assistência técnica (ESTUDO ESPECIAL, 1974, p. 91).

Em consonância com o viés centralizador do regime militar, o PLANASA estruturava seu plano de ação através da realocação das atividades burocráticas, removendo dos municípios grande parte da autoridade e da responsabilidade para atuar no campo do saneamento básico. Os arquitetos do Plano, todavia, por compreenderem os desafios administrativos atrelados à tomada total do controle sobre o setor sanitário por parte da União, optaram por entregar a gestão a um intermediário, na forma de uma Companhia Estadual de Saneamento Básico (CESB), legalmente subordinada ao governo estadual, que se tornaria responsável pela implantação, operação e manutenção dos sistemas locais de água e esgoto, incentivando uma rápida expansão das empresas atuantes no setor (ESTUDO ESPECIAL, 1974; ARRETICHE, 1999a).

Pinheiro (2005) apresenta a estrutura institucional do PLANASA como um modelo baseado em um tripé composto pelo planejamento central feito pela União, as atividades comerciais e de investimento, realizadas em sua maior parte pelas CESBs e o financiamento de baixo custo fornecido pelas verbas orçamentárias e pelos recursos do FGTS, administrados e disponibilizados pelo BNH. Esse modelo administrativo, que estabeleceu uma modalidade única de prestação de serviços em todo o território nacional, possibilitou a consolidação de grandes e poderosas companhias de saneamento por todo o país⁷ (ESTUDO ESPECIAL, 1974; ARRETICHE, 1999a). Seguindo um sistema industrial para a prestação de serviços de saneamento básico, o PLANASA valorizaria o princípio de autossustentação para o setor e a modernização para uma gestão mais próxima à empresarial, impondo práticas administrativas e gerenciais modernas e a revisão de antigas estruturas, normas, sistemas, procedimentos, hábitos e tradições que, há décadas, afetavam a administração pública (ESTUDO ESPECIAL, 1974).

É necessário destacar que o PLANASA efetivamente obrigava os municípios a cederem o controle de seus serviços para as CESBs, removendo a autonomia e a influência diretas do poder local sobre os sistemas de abastecimento de água e esgoto. Neste sistema, os municípios cujas receitas não fossem capazes de cobrir os custos de saneamento, deveriam ser subsidiados pelos superavitários, em um modelo batizado de subsídio cruzado (SOUZA *et al.*, 2015), gerido pelas companhias estaduais. Portanto, o modelo desenhado pelo PLANASA dependeria não somente de um planejamento central eficaz por parte da União, como também do desempenho

⁷ Em 1989, quase todos os estados da federação, incluindo o Distrito Federal, possuíam sua própria CESB, – Sanacre (Acre), Casal (Alagoas), Caesa (Amapá), Cosama (Amazonas), Embasa (Bahia), Cagece (Ceará), Caesb (Distrito Federal), Cesan (Espírito Santo), Saneago (Goiás), Caema (Maranhão), Sanemat (Mato Grosso), Copasa (Minas Gerais), Cosanpa (Pará), Cagepa (Paraíba), Sanepar (Paraná), Compesa (Pernambuco), Agespisa (Piauí), Cedae (Rio de Janeiro), Caern (Rio Grande do Norte), Corsan (Rio Grande do Sul), Caerd (Rondônia), Caer (Roraima), Casan (Santa Catarina), Sabesp (São Paulo) e Deso (Sergipe) – somente dois estados não possuíam sua própria companhia estadual, Tocantins, atendido por Goiás, e Mato Grosso do Sul, atendido pelo Mato Grosso (SANTANA, 2015).

econômico e financeiro das CESBs.

Apesar de ter proporcionado um rápido crescimento do acesso aos recursos sanitários para a população geral, mesmo em um contexto de expansão demográfica e das taxas de urbanização (ARRETCHE, 1999a), o PLANASA foi responsável por agravar ainda mais o déficit de saneamento básico nas áreas habitadas pela população economicamente menos privilegiada, ao desconsiderar condições ambientais e socioeconômicas e priorizar a tecnologia convencional, de alto custo. Segundo Souza et al. (2015, p. 48), “áreas com urbanização irregular, como as favelas, eram consideradas não saneáveis, como se houvesse um impedimento técnico”. Ao observar os efeitos negativos desta política de forma tardia, o Governo Federal lançou, em 1982, o Programa de Abastecimento de Água e Saneamento para a População de Baixa Renda da Zona Urbana (Prosanear), cujo objetivo central seria fomentar a construção de estruturas sanitárias adequadas em áreas urbanas periféricas. Apesar de seus esforços, o sucesso do Prosanear foi ofuscado por um excesso de acontecimentos negativos na área do saneamento básico nos anos finais da ditadura militar (LUCENA, 2006).

O aumento da inflação e a forte crise econômica, que fizeram com que grande parte da população não mais fosse capaz de pagar as tarifas pelos serviços públicos, somadas à resistência dos municípios superavitários em transferir seus serviços de água e esgoto e recursos financeiros às CESBs, impedindo que as companhias alcançassem a autossustentação tarifária (SOUZA *et al.*, 2015), a extinção do BNH, cujas responsabilidades foram absorvidas pela Caixa Econômica Federal, e a queda da arrecadação do FGTS criaram um quadro para o setor do saneamento básico que desmantelaria a estrutura do PLANASA, impossibilitando sua continuidade (ARRETCHE, 1999a; PINHEIRO, 2005).

Na prática, o PLANASA foi incapaz de adequar-se à complexidade das relações entre os entes federativos brasileiros e resistir aos danos causados pela crise econômica que atingiu um ponto crítico durante os últimos anos da ditadura militar. Seu sucesso relativo, proporcionando uma rápida expansão das redes de água e esgoto pelo território brasileiro, foi ofuscado pelo seu fracasso em levar estes mesmos recursos aos grupos mais vulneráveis da sociedade, agravando ainda mais a disparidade socioeconômica. O colapso da habilidade do Governo Federal e das CESBs em planejar e financiar a expansão dos serviços de água e esgoto por todo o país resultariam na construção de um quadro crítico de cortes orçamentários e despriorização que assombraria o setor no começo dos anos 1990 (ARRETCHE, 1999a; PINHEIRO, 2005; SOUZA *et al.*, 2015).

Em suma, é importante observar que, apesar de, ao fim da ditadura militar, uma maior

parcela da população possuir acesso aos recursos de saneamento abordados pelo PLANASA, a ausência de investimentos em tecnologias apropriadas e de critérios socioeconômicos acabou por agravar as desigualdades de acesso entre as elites econômicas e os grupos economicamente menos privilegiados. A resposta tardia do Governo Federal para esse problema tornou o Plano pouco efetivo para as populações mais carentes de atendimento, e sua tentativa de contornar a crise sanitária, através do Prosanear, foi ofuscada pelos acontecimentos negativos no setor durante os últimos da ditadura militar. Por fim, a restauração democrática e federativa representa o fim da vigência do PLANASA, incapaz de sobreviver em um modelo com menores graus de concentração de poder na União.

2.3 A Redemocratização e a Era das Privatizações (1985-2007)

A década de 1980, como demonstrado por Arretche (1995; 1999), foi marcada por um processo de redemocratização que, paralelamente, restaurou as bases federativas do Estado brasileiro e, por consequência, concedeu nova autonomia aos municípios e desmantelou as instituições responsáveis pela execução da política federal de saneamento.

À extinção do BNH sucedeu-se a via *crucis institucional* das agências federais encarregadas da gestão dessa política. Simultaneamente, a arrecadação líquida do FGTS caiu progressivamente: em 1993, representava menos de metade dos montantes obtidos ao longo dos anos 70,3a despeito da recuperação obtida ao final dos anos 80 por efeito de medidas de racionalização administrativa. Visto de outro modo, de meados dos anos 80 a meados dos anos 90, assistimos à progressiva desarticulação dos mecanismos (institucionais e administrativos) que viabilizavam a capacidade de comando federal da política nacional de saneamento, tal como desenhada pelo PLANASA (ARRETCHE, 1999a, p. 81).

A abertura gradual do regime militar configura a reinclusão de pensamentos e perspectivas diversas na política representativa, rompendo com o modelo autocrata adotado durante a maior parte deste período. O baixo desempenho dos militares na área social e as políticas econômicas que promoveram alta concentração de renda foram alguns dos focos centrais que possibilitaram a emergência de novas lideranças e setores de oposição, que enfatizavam a necessidade de elaborar políticas sociais que visassem universalizar benefícios e redistribuir recursos e renda (MENICUCCI, 2007). Estas vozes seriam fundamentais para guiar a renovação da política brasileira de saúde pública durante a restauração democrática.

Em 1985, tomou posse o primeiro presidente civil desde a ruptura democrática representada pelo Golpe Militar de 1964, José Sarney (1985-1990), eleito de forma indireta. Em

seu segundo ano de governo, em 1986, Sarney publicou o I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República (I PND-NR), que orientaria a gestão federal até o ano de 1989. O I PND-NR apresentava um discurso crítico à relação existente entre o acesso aos serviços de saneamento básico e *status* social, agravada pela estrutura extremamente técnica e baseada na racionalidade administrativa do PLANASA e a forte crise econômica, que impossibilitava que os estratos mais pobres da população brasileira fossem capazes de pagar as altas tarifas de água e esgoto cobradas a fim de tornar o setor lucrativo e autossustentável financeiramente (LUCENA, 2006). Nesse sentido, para o I PND-NR, aqueles que mais necessitavam de investimento e de assistência do Estado estavam sendo excluídos.

Simultaneamente, o Programa de Ação Governamental (PAG), referente ao período de 1987 a 1991, reforçava que a política federal de saneamento deveria objetivar a reformulação do Sistema Financeiro de Saneamento (SFS) e distinguir o consumidor por faixas tarifárias a fim de beneficiar aqueles que possuíam menores condições financeiras (LUCENA, 2006), sob uma perspectiva redistributiva. Ainda, em meados do Governo Sarney, o presidente da República assinou o Decreto nº 96.634 de 1988, que transferiria a responsabilidade de coordenar a política de saneamento básico para o Ministério da Saúde (BRASIL, 1988b). A Constituição Federal de 1988, promulgada um mês depois, afirmaria que, “é competência comum da União, dos Estados e dos Municípios [...] promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico” (BRASIL, 1988a, Art. 23º).

Todavia, de acordo com Arretche (1999a), dificilmente pode-se afirmar que os governos de Sarney e seus sucessores Fernando Collor de Mello (1990-1992) e Itamar Franco (1992-1995) tenham tomado medidas destinadas a reformular a atuação do Governo Federal no setor do saneamento básico, mantendo os mesmos mecanismos de centralização e financiamento através dos recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) que haviam sido transferidos para a responsabilidade da CEF (PINHEIRO, 2005), dotada de “uma burocracia muito mais suscetível a pressões clientelísticas e a injunções político-partidárias que a burocracia do BNH” (ARRETICHE, 1999a, p. 82). Como agravante, os três governos foram marcados por baixa continuidade de ministros, diretorias e equipes de trabalho nas agências federais, dificultando a implementação de novas políticas públicas.

Em suma, dados o desenho institucional consolidado pela política de saneamento implementada ao longo dos anos 70 e a recuperação das bases federativas do Estado brasileiro, eventuais mudanças na forma de gestão dos serviços passaram a depender diretamente de decisões tomadas no âmbito dos estados e, particularmente, no âmbito das próprias companhias estaduais de saneamento (ARRETICHE, 1999a, p. 82).

Durante o Governo Collor de Mello, o Congresso Nacional aprovou a Lei 8.080 de 1990, que instituiu o Sistema Único de Saúde (SUS). A Lei do SUS reconheceu, em seu Art. 3º, a importância do saneamento básico para a saúde pública, ao afirmar que a “saúde tem como fatores determinantes e condicionantes, entre outros, a alimentação, a moradia, o saneamento básico, o meio ambiente, o trabalho, a renda, a educação, o transporte, o lazer e o acesso aos bens e serviços essenciais” (BRASIL, 1990). Apesar disso, segundo o Conselho Nacional de Saúde (2005), Collor de Mello vetou todos os artigos nesta lei que versavam sobre seu financiamento e controle social, causando grande prejuízo à sua gestão e efetivação.

Menicucci (2007) afirma que Fernando Collor de Mello, cujo governo durou apenas cerca de dois anos, foi responsável pelo desmonte de políticas sociais e pelo aparelhamento do Estado. Em 1991, Collor de Mello, inclusive, assinou um acordo com o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (Bird) que incluiria planos para a modernização do saneamento básico brasileiro através do Projeto de Modernização do Setor de Saneamento (PMSS). O Bird, um dos principais órgãos internacionais responsáveis pela implementação do Consenso de Washington, que buscava estabilizar, privatizar e liberalizar os mercados do mundo (RODRIK, 2006), financiaria a nova política brasileira para o saneamento. Esse projeto estabeleceria uma série de diretrizes políticas e jurídicas para o novo plano nacional de saneamento básico, de caráter neoliberal, que orientaria as ações do governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002).

Ainda no ano da posse de Cardoso como chefe do Executivo nacional, houve a privatização do primeiro serviço público de água e esgotos no Brasil, em Limeira (SP), concedido à empresa Águas de Limeira, formada através de parceria entre o grupo Odebrecht e a empresa francesa Suez Lyonnaise des Eaux, pelo prazo de 30 anos (SANTANA, 2015; SOUZA *et al.*, 2015). Cardoso, ao encarar os contingenciamentos orçamentários impostos pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), promoveu políticas voltadas ao corte de gastos com saúde pública, o sucateamento do SUS e a privatização dos sistemas de saneamento⁸. Ao fim da década de 1990, mais de cinquenta municípios de pequeno e médio porte, além da capital do estado do Amazonas, Manaus, tiveram seus serviços

⁸ Souza *et al.* (2015) afirmam que, em 1996, o Governo Cardoso encaminhou um projeto de lei que visava construir as bases para os processos de privatização dos serviços públicos de saneamento básico nas regiões metropolitanas e áreas conurbadas do país. Esse projeto transferiria aos estados a titularidade dos serviços de água e esgoto a fim de facilitar o trâmite das privatizações. No entanto, a oposição dos prefeitos e da sociedade civil organizada foram capazes de impedir sua aprovação.

privatizados, representando cerca de 5% da população brasileira (ARAUJO FILHO, 2008; SOUZA *et al.*, 2015).

Com o fim da presidência de Fernando Henrique Cardoso e a posse de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), há a retomada dos investimentos públicos no país, apesar de ainda se mostrarem aquém das necessidades estruturais (MENICUCCI, 2007; SOUZA *et al.*, 2015). Em 2003, é fundada a Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (SNSA) dentro da pasta do Ministério das Cidades, que se consolida como a principal seção do governo federal brasileiro para o saneamento básico. A atuação da SNSA se tornará, a partir de então, indispensável para estabelecer as diretrizes políticas, jurídicas e econômicas para a expansão do acesso aos serviços de saneamento no Brasil.

Problemas do modelo de privatização completa, marcado por insatisfação popular com a gestão dos serviços e aumento de tarifas, inspiram a criação de um novo modelo de concessão, a Parceria Público-Privada (PPP), instituída através da Lei nº 11.079 de 2004, planejado como uma forma de garantir a participação do capital privado no “mercado” dos serviços públicos, mas sem controle total. No modelo das PPPs, um contrato é firmado entre o Estado e um ente privado interessado na concessão do serviço, que ficará responsável por destinar recursos definidos previamente e terá direito a retirar um percentual de lucro sobre seus investimentos. Quando os recursos são insuficientes, cabe ao Estado prover a diferença para garantir que a prestação de serviço não seja prejudicada (BRASIL, 2004; SOUZA *et al.*, 2015).

Em 2007, a partir da aprovação da Lei nº 11.445 de 2007, a Lei Nacional de Saneamento Básico (LNSB), e da criação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), a União retoma sua posição como fomentadora da expansão do acesso aos serviços de saneamento. O PAC, um programa governamental amplo que voltaria recursos para investimentos em infraestrutura, incluindo a alocação de quarenta bilhões de reais para o setor de saneamento entre os anos de 2007 e 2010 (ARAUJO FILHO, 2008). A LNSB, por sua vez, ao estabelecer novas diretrizes para a política federal de saneamento básico, direcionaria o Governo Federal à construção de um novo plano nacional para o setor (BRASIL, 2007), que seria concluído apenas seis anos depois, durante a presidência de Dilma Rousseff (2011-2016): o Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab).

Assim, enquanto a década de 1990 e o início dos anos 2000 foram marcados por iniciativas federais que visavam a privatização e a abertura quase irrestrita da área para o capital financeiro, com destaque ao Projeto de Modernização do Setor de Saneamento (PMSS) de Collor e os movimentos de desestatização de Cardoso, a vitória eleitoral de Lula da Silva

representa o início de uma nova era para o saneamento básico brasileiro. Ao romper com a visão predominante dos presidentes anteriores, que enxergavam a necessidade e reduzir a atuação estatal no saneamento básico, as gestões de Lula da Silva e sua sucessora, Dilma Rousseff, buscaram retomar o papel do Executivo nacional como principal fomentador do setor brasileiro de saneamento básico.

3 O PLANO NACIONAL DE SANEAMENTO BÁSICO – PLANSAB

Após o declínio do PLANASA e as políticas de desestatização promovidas durante a década de 1990, o setor sanitário contava com a participação de instituições públicas, companhias privadas, convênios entre as duas esferas e agências reguladoras instaladas para monitorar a prestação de serviços, formando um ambiente composto por atores diversos que compartilhavam responsabilidades e autoridade sobre o saneamento básico do país. Com a aprovação da Lei 11.445/2007, ou Lei Nacional de Saneamento Básico (LNSB) o Governo Federal iniciaria um longo processo de debate com a sociedade civil e instituições do Estado em busca da elaboração de uma nova política federal para o setor do saneamento básico capaz de uniformizar esse complexo mosaico brasileiro.

Através de seu Art. 3º, a LNSB tratou de redefinir o próprio conceito de saneamento básico, compreendendo este como “o conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais de: abastecimento de água potável; esgotamento sanitário; limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos; e drenagem e manejo de águas pluviais urbanas” (BRASIL, 2007), interpretando que estes seriam serviços de interesse local, reforçando a perspectiva da Constituição Federal, explicitada em seu inciso V (BRASIL, 1988a). A lei definiu, ainda, que os municípios poderiam delegar as atribuições de organizar, regular, fiscalizar e prestar os serviços de saneamento básico (Art. 8º), porém, deveriam ser responsáveis pela formulação de sua respectiva política pública municipal para o setor (Art. 9º).

Hohmann (2012) compreende que a LNSB traz uma importante mudança de postura da União em relação ao setor, posicionando o ente estatal como organizador e regulador e “não mais aquele de prestador direto dos serviços públicos ou de partícipe da atividade econômica” (p. 213). Portanto, ao encarar a grande diversidade de prestadores de serviços sanitários, a União, através da Lei 11.445, decide não tomar posturas agressivas, como promover a privatização ou a estatização dos serviços de saneamento, concentrando-se na criação de regulações e princípios orientadores.

Com esta nova configuração, o Estado busca a adesão da sociedade, em suas diversas coalizões de interesses, a objetivos e entendimentos comuns para o desenvolvimento do saneamento básico no país, convocando a participação no processo de elaboração desta nova política pública federal. Silveira, Heller e Rezende (2013) identificam que a formulação do Plansab pode ser dividida em três etapas distintas: o Pacto pelo Saneamento Básico, o Panorama do Saneamento Básico no Brasil e a consulta pública à versão preliminar do Plano Nacional de

Saneamento Básico. Estes três momentos foram definidores para a formatação do Plansab, permitindo o diálogo com representantes de setores econômicos, como representantes de trabalhadores e do empresariado, com organizações da sociedade civil e com a Academia.

O processo de formulação do Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab) durou aproximadamente cinco anos, dividindo-se em três fases distintas. Inicialmente, o Governo Federal solicitou aos segmentos representados no Conselho das Cidades⁹ a produção de um documento que convocaria a sociedade para as discussões sobre uma nova política federal para o saneamento básico, o Pacto pelo Saneamento Básico. A decisão de iniciar o processo de formulação do plano nacional foi fortemente influenciada pela concepção do Governo Federal de que, em um ambiente democrático, seria necessário dialogar com a diversidade de forças sociais existentes, com interesses eventualmente conflitantes (SILVEIRA; HELLER; REZENDE, 2013; BRASIL, 2014). Se, por um lado, havia uma aparente preocupação com a expansão dos direitos sociais e da eliminação do déficit de saneamento, por outro, havia preocupações de caráter econômico, técnico, ambiental, educacional e de saúde, exigindo soluções intersetoriais. Por isso, optou-se, nesse momento, pela convocação do Conselho das Cidades, órgão que concentra múltiplos interesses da sociedade.

Essa visão limitou a adoção de métodos de natureza normativa, já que esses, por definição, seriam vocacionados para ambientes em que exista uma considerável concentração de poder e/ou um razoável consenso social. O respeito a uma sociedade plural e democrática determinou a escolha de um modelo com características participativas, que admitisse negociações e que, ao final, possibilitasse uma consistente visão social (SILVEIRA; HELLER; REZENDE, 2013, p. 612).

Em 3 de dezembro de 2008, o Conselho das Cidades, por meio da Resolução Recomendada nº 62, publica o Pacto, convocando a sociedade a participar das discussões sobre as metas e objetivos do Plansab, sob a expectativa de “que todos se reconheçam como protagonistas no planejamento e no esforço pela universalização” (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2008, p. 3). Estabelecendo cinco grandes eixos – i) metas para a universalização; ii) participação e controle social; iii) cooperação federativa; iv) integração de políticas, e; v) gestão e sustentabilidade –, o documento buscou direcionar os diálogos de seus cidadãos e grupos de interesse a prezar por uma pauta comum: a garantia de direitos sociais.

⁹ O Conselho, à época, era composto por 71 representantes eleitos ou indicados por organizações variadas, reunindo representantes de importantes grupos sociais, como o empresariado, trabalhadores organizados, acadêmicos, organizações não-governamentais e instituições estatais (SILVEIRA; HELLER; REZENDE, 2013).

O Pacto estabeleceu os objetivos do Plansab – universalização, promoção da saúde e qualidade de vida, promoção da sustentabilidade ambiental, melhoria da gestão, da qualidade e sustentabilidade dos serviços, regulação dos serviços de saneamento e o direito à cidade – e convoca a elaboração do Panorama do Saneamento Básico no Brasil, reunindo diagnóstico, debate e estratégias para o setor sanitário, que

deve, em linhas gerais, contemplar a sistematização de informações e estudos e a produção conceitual em temas de interesse da situação do Saneamento Básico brasileiro, para promover a reflexão aprofundada e subsidiar os governos federal, estaduais e municipais, tendo em vista a elaboração do Plano Nacional de Saneamento Básico e, de forma articulada e subsidiária, apoiar estados, o Distrito Federal e municípios na definição de suas políticas e planos na temática de Saneamento Básico e áreas correlatas (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2008, p. 19-20).

Em conformidade com estes critérios, o Ministério das Cidades, através da Chamada Pública 001/2009, solicitou aos acadêmicos a elaboração de um estudo aprofundado que se tornaria a base do Panorama, batizada como “*Pesquisa: Panorama do Saneamento Básico no Brasil*”. A Chamada selecionou um grupo de trabalho formado por representantes da Universidade Federal da Bahia (UFBA), da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), que construíram um trabalho amplo, dividido em sete volumes, que serviria para orientar e informar burocratas e políticos sobre desafios e possíveis rumos a serem trilhados (HELLER; GOMES, 2014). A pesquisa colheu e sistematizou importantes dados e informações sobre o saneamento básico brasileiro, incluindo suas estruturas, seus déficits, investimentos necessários e possíveis soluções¹⁰.

O Panorama constrói definições para o estudo do saneamento básico, incluindo o próprio conceito de *déficit em saneamento básico*. O documento compreende que três situações configuram déficit, sendo elas: i) população que não dispõe de solução sanitária; ii) população que dispõe de soluções sanitárias precárias ou inadequadas; iii) população que dispõe de soluções sanitárias consideradas adequadas mas que, por questões socioculturais, fica impossibilitada ou não está disposta a usufruir da solução disponibilizada (HELLER; GOMES, 2014).

¹⁰ Ainda, foram inclusos no Panorama do Saneamento treze cadernos temáticos com importantes debates teórico-conceituais para a elaboração do Plansab: 1. Universalidade, integralidade e equidade; 2. Territorialização; 3. Intersetorialidade e transversalidade; 4. Questão metropolitana; 5. Aspectos econômicos dos serviços públicos de saneamento básico; 6. Saneamento rural no Brasil; 7. Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico (SINISA); 8. Desenvolvimento tecnológico; 9. Gestão democrática nos serviços de saneamento; 10. Desenvolvimento institucional; 11. Capacitação profissional na área de saneamento básico; 12. Cooperação público-público e público-comunitária, para a gestão dos serviços de saneamento básico e 13. Estado e Política de Saneamento no Brasil.

Figura 3.1 – Representação do conceito de déficit em saneamento básico



Fonte: Heller; Gomes (2014)

Portanto, para os especialistas, a caracterização do déficit em saneamento básico poderia ser avaliada através da ótica de demanda por soluções, sendo divididos entre: i) necessidade de implementação de soluções sanitárias adequadas nos domicílios; ii) necessidade de requalificação das soluções sanitárias ou melhoria na prestação de serviços; iii) necessidade de adequação das soluções sanitárias a hábitos, costumes e condições financeiras dos usuários. Tal perspectiva facilitaria construir diagnóstico sobre a situação brasileira do saneamento básico, e estabelecer objetivos e planejar ações para atender à população deficitária. Na próxima seção, serão discutidos alguns aspectos centrais e informações presentes no Panorama do Saneamento Básico no Brasil, documento fundamental para a formulação do Plansab.

3.1 O Panorama: diagnóstico do saneamento básico no Brasil

As informações coletadas pelo Panorama do Saneamento Básico no Brasil, uma volumosa pesquisa realizada por acadêmicos vinculados à UFBA, UFRJ e UFMG, demonstram a existência de uma grande demanda por investimentos em manutenção e expansão de serviços de saneamento básico ao longo do país e a distribuição espacial da população que possui acesso aos recursos sanitários no Brasil, expondo uma clara disparidade entre regiões e zonas. Em todo o Brasil, segundo o Panorama (REZENDE, 2014), seria necessário investir R\$420,9 bilhões, distribuídos em um período de 19 anos, sendo R\$105,2 bilhões em abastecimento de água, R\$157,5 bilhões em esgotamento sanitário, R\$16,5 bilhões para a eliminação adequada de resíduos sólidos, R\$55,1 bilhões em drenagem urbana e R\$86,5 bilhões em capacitação de técnicos, gestores e prestadores de serviço, em campanhas educativas e outras medidas não relacionadas diretamente aos componentes específicos do saneamento básico.

Apesar da maior parte dos investimentos necessários ser referente às zonas urbanas das unidades da federação, destaca-se que o êxodo rural que marca a realidade brasileira nas últimas décadas tornou a população que habita as áreas rurais expressivamente menor que as urbanizadas. Para aqueles que permanecem na zona rural, o Panorama destaca baixos níveis de atendimento, insalubridade nos meios domiciliar e coletivo e deficiência de políticas públicas que objetivem alterar o déficit em saneamento básico (REZENDE, 2014). O documento destaca, ainda, a existência de grandes disparidades entre os bairros das zonas urbanas, considerados nobres ou populares, fruto das desigualdades socioeconômicas dos habitantes das grandes cidades.

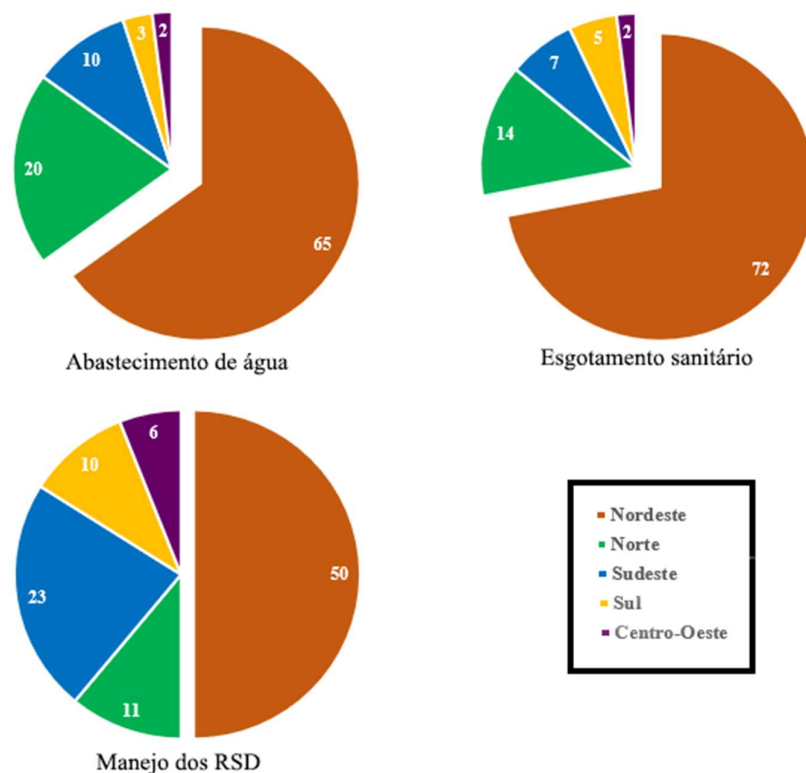
o uso ilegal do solo no meio urbano e a conseqüente clandestinidade das edificações aí construídas atingem mais da metade das grandes cidades brasileiras. Isso é ratificado pela ausência dessas áreas ocupadas nos cadastros municipais, o que compromete sua inclusão no planejamento oficial urbano. São exatamente esses territórios, as chamadas favelas/invasões, que mais sofrem com a falta de saneamento básico adequado e de segurança habitacional e ambiental, o que contribui para a condição de insalubridade nesses espaços (REZENDE, 2014, p. 150).

O estudo conclui, também, que entre as macrorregiões brasileiras, a disparidade é ainda mais notável. Em 2008, 7,7 milhões de pessoas não possuíam acesso a condições adequadas de abastecimento de água na macrorregião Nordeste, valor equivalente a 14,4% de sua população, a pior situação absoluta do país. Enquanto, na macrorregião Norte, 2,6 milhões de pessoas, ou 17,3% de sua população, encontravam-se nessa condição, a pior situação relativa do país. Em comparação, os índices das demais macrorregiões não alcançam 2% de sua população apesar de possuírem mais habitantes. Somadas, estas três macrorregiões reúnem aproximadamente 1,767 milhão de indivíduos com acesso inadequado ou sem acesso aos recursos hídricos, sendo 1,2 milhão no Sudeste, a macrorregião mais populosa do país, 313 mil no Sul e 254 mil no Centro-Oeste. A macrorregião Nordeste, em 2008, concentrava aproximadamente 65% do déficit em abastecimento de água no Brasil.

Em relação ao esgotamento sanitário, o número de domicílios que não possuíam sanitários ou banheiros mostram uma tendência similar entre as macrorregiões: são 1,6 milhões na região Nordeste, 304 mil na região Norte, 152 mil na região Sudeste, 114 mil na região Sul e 48 mil na região Centro-Oeste. Novamente, a região Nordeste concentrava uma parcela expressiva daqueles que não são atendidos, totalizando 72% dos domicílios sem banheiros ou sanitários.

Em relação ao manejo de Resíduos Sólidos Domiciliares (RSD), apesar de haver certa alteração no ranking das macrorregiões, o Nordeste permaneceu sendo a região mais deficitária, concentrando 19,5 milhões de pessoas sem serviços adequados de coleta de resíduos. A macrorregião Sudeste apresentava o segundo maior contingente populacional sem manejo apropriado dos RSD, 9,1 milhões de pessoas. Em relação aos demais, eram 4,1 milhões na região Norte, 3,9 milhões na região Sul e 2,3 milhões na região Centro-Oeste. A macrorregião Nordeste, sozinha, representava, à época, 50% do déficit no manejo dos RSD em todo o país.

Figura 3.2 – Déficit de abastecimento de água, esgotamento sanitário e manejo dos RSD no Brasil, por macrorregiões em % (2008)

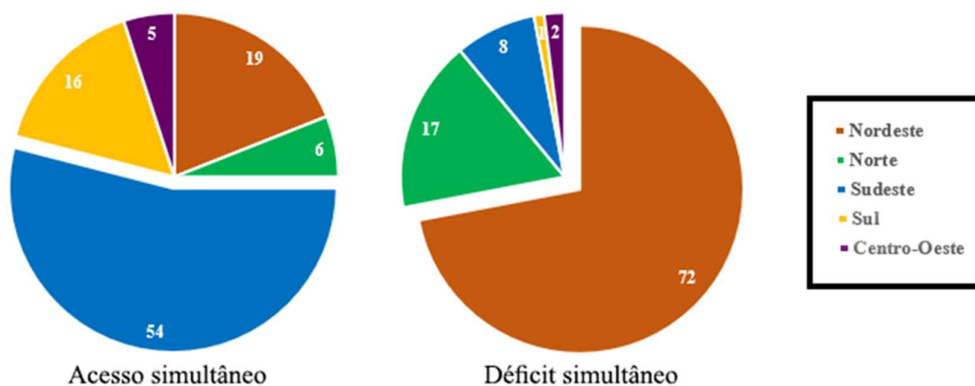


Fonte: Moraes (2014).

Ao comparar os três gráficos representados na Figura 4.2, é possível observar que a região Nordeste era indiscutivelmente a mais afetada pelos problemas analisados. Ao cruzar os dados, o Panorama verifica que, entre a população brasileira que tinha acesso adequado ao abastecimento de água, ao esgotamento sanitário e ao manejo dos resíduos sólidos simultaneamente, aproximadamente 54% habitava a macrorregião Sudeste. No sentido oposto,

72% daqueles que apresentavam, simultaneamente, déficit de atendimento nos três campos avaliados se concentravam na Nordeste.

Figura 3.3 – Acesso e déficit simultâneo de abastecimento de água, esgotamento sanitário e manejo dos RSD no Brasil, por macrorregiões em % (2008)



Fonte: Moraes (2014).

Ao observar esse quadro de graves disparidades e necessidade de altos investimentos, o Panorama estimula os governos a trabalharem com a população em busca de uma solução para o problema do saneamento básico no Brasil, reforçando a necessidade de implementar um plano nacional para o saneamento. Este detalhado relatório, fruto de um longo processo e trabalho de pesquisadores da UFBA, UFRJ e UFMG, tornou-se a principal ferramenta orientadora para a confecção dos aspectos técnicos do Plansab. A coleta e processamento de dados através da pesquisa possibilitou que o Governo Federal desse início à terceira etapa do processo de formulação do plano e, após cinco seminários e *workshops* que contaram com mais de 60 participantes e cinco seminários nas diferentes macrorregiões do país, com cerca de 500 participantes, foram “identificados 48 problemas que impediriam a universalização dos serviços de saneamento básico com qualidade, sendo também apresentadas 322 propostas para solucioná-los” (SILVEIRA; HELLER; REZENDE, 2013, p. 615). Assim, foi possível produzir a primeira versão do Plano Nacional de Saneamento Básico, submetida a mais cinco seminários regionais e duas audiências públicas para apresentá-lo à sociedade. Uma nova versão do Plansab foi submetida à consulta pública via internet, entre julho e setembro de 2012, recebendo 448 emendas em um período de 60 dias, que foram adaptadas e auxiliaram a formatar a versão final do plano, a ser discutida na próxima seção.

3.2 Plansab: principais características e observações

A versão final do Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab) foi aprovada através da Portaria Interministerial 571, publicada no Diário Oficial da União (DOU) em 6 de dezembro de 2013, com a anuência dos sete ministérios de Estado (Cidades, Fazenda, Casa Civil, Saúde, Planejamento, Meio Ambiente e Integração Nacional) que haviam recebido a responsabilidade para organizar o Plano através do Decreto 8.141/2013 (BRASIL, 2014) e da presidente em exercício Dilma Rousseff (2011-2016). Fruto de um longo processo de deliberação e participação popular, o Plansab estabelece diretrizes, metas e ações para o desenvolvimento do saneamento básico no Brasil durante um intervalo de 20 anos (2014-2033), tornando-se o eixo central da política federal para o saneamento básico no país.

Enquanto o Panorama do Saneamento Básico no Brasil, elaborado por acadêmicos de três universidades federais brasileiras, previa que seriam necessário investir R\$420,9 bilhões nos serviços de saneamento básico e áreas relacionadas direta ou indiretamente a fim de alcançar os resultados desejados, o Plansab previu um acréscimo de R\$87,5 bilhões aos valores estipulados pelo Panorama, totalizando R\$508,4 bilhões em investimentos ao longo de seu período de vigência, destinados a infraestrutura, aperfeiçoamento das empresas, convênios e órgãos responsáveis pelos serviços de saneamento e campanhas educativas, com o objetivo de promover o desenvolvimento sustentável do setor sanitário. Em comparação ao planejamento inicial, esta nova previsão orçamentária apresentou um aumento de 20,7%. O montante total seria dividido entre os entes federativos, os prestadores de serviços de saneamento, a iniciativa privada, organismos internacionais e outras instituições, tendo a União como maior financiador, responsável por 59% dos investimentos (BRASIL, 2014).

Ao afirmar que a construção de um plano para o saneamento básico “não se reduz a um processo técnico-científico descontextualizado” (BRASIL, 2014, p. 33), o Governo Federal, através do Plansab, reconhece a importância de olhar para contextos sociais, políticos e econômicos, aspirando uma atuação permeado por diversos enfoques e perspectivas, mas com caráter fortemente social. Assim, a política pública prevê uma série de princípios orientadores: i) universalização do acesso; ii) equidade; iii) integralidade de cada um dos serviços de saneamento básico; iv) intersetorialidade na leitura e avaliação de fenômenos; v) sustentabilidade dos serviços; vi) cautela com o processo histórico e institucional brasileiro; vii) participação e controle social; viii) atenção à matriz tecnológica.

A partir destes princípios, o Plano Nacional orienta as demais instituições e entidades responsáveis pelo saneamento básico a observar, fiscalizar e conduzir suas ações e estratégias com o objetivo de expandir e aprimorar os serviços de saneamento em todo o país. Visando melhores resultados, aproveitar do conhecimento adquirido durante a implementação do plano e adaptar-se a eventuais mudanças conjunturais, o Plansab propõe a elaboração de avaliações anuais sobre sua efetividade e revisões quadrienais, adequando prazos, projeções, metas e ações às informações obtidas. O Plano assume que o intuito da elaboração de um “planejamento que dá ênfase a uma visão estratégica de futuro” (BRASIL, 2014, p. 24), compreendendo não ser possível prever acontecimentos que ainda estão por vir, mas possibilitando o desenho de ferramentas que facilitem a elaboração de estratégias para reduzir o risco das incertezas e dos imprevistos. Portanto, o aprendizado institucional, instrumentalizado através dos relatórios e das revisões, possui papel central em seu sucesso. Todavia, a primeira revisão do plano foi iniciada somente em 2019 pelo Ministério do Desenvolvimento Regional, que absorveu os ministérios das Cidades e da Integração Nacional através da Medida Provisória nº 870/2019 (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL, 2019, on-line). O atraso nas revisões do Plansab dificulta a instrumentalização do aprendizado institucional adquirido ao longo do período de vigência da política pública, sendo esta a principal ferramenta de adaptação e adequação prevista pelo dispositivo.

Entre os aspectos da política pública, destaca-se o Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB), que reforça a compreensão de que a prestação de serviços de saneamento básico seria um interesse de caráter predominantemente local (PEREIRA; HELLER, 2015). O Plansab atrela parte significativa de seu funcionamento aos municípios, condicionando os repasses de transferências federais e a validade dos contratos de prestação de serviços à existência de PMSBs nos municípios. O Plano Nacional defende em seu texto que as administrações municipais são fundamentais para a expansão do saneamento básico no país, pois, historicamente, estas têm participado ativamente do processo, encontram-se mais sujeitas à *accountability* e mais próximas aos problemas sociais que necessitam de solução (BRASIL, 2014). Prevê ainda que o processo de formulação dos PMSBs deve incluir consulta popular, assim como realizado durante o processo de elaboração do Plansab, e que os arquitetos destes planos busquem o sabor técnico-científico para criar diagnósticos, metas e planejamentos para o setor.

Apesar de estabelecer algumas diretrizes gerais, procedimentos e princípios orientadores, o Plansab não ofereceu uma formatação exata de como estes planos municipais deveriam ser elaborados, dificultando o trabalho de burocratas municipais. Em julho de 2016,

somente cerca de 40% dos municípios haviam declarado possuir um plano concluído (BRASIL, 2019).

Para assegurar a eficácia da implementação do Plano, da forma como concebido, entende-se necessária a criação de instância permanente, no Governo Federal, vinculada ao MCidades, que exerça rigoroso e contínuo monitoramento e avaliação do Plano e das políticas públicas de saneamento básico em nível nacional, compreendendo o acompanhamento das metas, estratégias, programas e a ocorrência dos próprios cenários. Assim, será possível identificar desconformidades e acionar medidas para sua correção. Além disso, será possível identificar os rumos assumidos pela realidade futura, cotejando-a com os três cenários previstos e, caso constatado um forte distanciamento em relação ao cenário de referência, a implementação de ajustes no Plano, especialmente por ocasião de suas revisões a cada quatro anos, conforme previstas em Lei (BRASIL, 2014, p. 24).

Nesse sentido, a responsabilidade por monitorar a implementação do Plansab e dos PMSBs ao longo do país foi atribuída à Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (SNSA), fundada em 2003 com a criação do Ministério das Cidades, através do Decreto nº 4.665¹¹. Em 2016, ao observar certa dificuldade das prefeituras em elaborar seus planos municipais, a SNSA elaborou o “*Termo de Referência para Elaboração de Plano Municipal de Saneamento Básico*”, de “natureza orientativa e de aplicação voluntária” (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2016, p. 1), devendo ser adequado às realidades locais para sua melhor utilização.

Em uma tentativa de preencher o vácuo normativo deixado pelo Plansab no que tange à regulamentação dos Planos Municipais de Saneamento Básico, a SNSA elaborou um Termo de Referência de natureza orientativa e voluntária (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2016). O documento discorre sobre a importância dos planos municipais, atribuindo a eles os objetivos de “promover a saúde, a qualidade de vida e do meio ambiente, contribuir para organizar a gestão e estabelecer as condições para a prestação dos serviços públicos de saneamento básico, de forma a que cheguem a todo cidadão, integralmente, sem interrupção, com eficiência e qualidade” (p. 5) e propõe um modelo para sua elaboração e formatação. Todavia, apesar deste ser um documento criado para auxiliar os gestores responsáveis pela formulação dos planos municipais, ele não gera obrigações jurídicas. Nesse sentido, os municípios podem optar em não incluir as diretrizes propostas no termo para a elaboração dos PMSBs e, mesmo assim, continuarem a receber recursos federais para o saneamento.

¹¹ Atualmente, a secretaria integra o Ministério do Desenvolvimento Regional e foi renomeada como Secretaria Nacional de Saneamento (SNS) através do Decreto nº 9.666/2019, como parte da reforma administrativa do presidente Jair Bolsonaro (2019-).

3.3 Avaliação Crítica do Plansab e Atuação da União para Implementação

O Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab) se apresenta como uma política democrática e participativa, elaborada com consulta e apoio de diversos setores da sociedade, incluindo acadêmicos, burocratas, sindicatos, empresários e representantes organizações não governamentais em busca de um consenso sobre as melhores estratégias e ações para o setor de saneamento básico brasileiro (BRASIL, 2014), ideais claramente presentes em todas as etapas de produção do plano. Ao opor-se ao PLANASA, política de saneamento básico da ditadura militar, adota um caráter social que este jamais possuiu, pautando-se em princípios fundamentais como a equidade, orientando seus implementadores a priorizarem aqueles que possuíam piores condições socioeconômicas e de acesso aos recursos de saneamento.

O Plansab se contrapõe ao PLANASA, ainda, no que tange à sustentabilidade ambiental e ao aperfeiçoamento tecnológico, princípios orientadores da política pública do período democrático. O PLANASA desconsiderava os impactos diretos que a priorização de uma tecnologia convencional, atrasada em comparação aos recursos existentes à época, agravaria ainda mais o déficit em saneamento básico para os grupos sociais menos economicamente privilegiados. Porém, os baixos investimentos em tecnologias mais modernas e o reconhecimento por parte de seus formuladores de que áreas de urbanização irregular seriam não saneáveis (SOUZA *et al.*, 2015), forçou o governo a lançar uma nova política para buscar reduzir os danos causados por esta leitura inapropriada, o Programa de Abastecimento de Água e Saneamento para a População de Baixa Renda da Zona Urbana (Prosanear).

Justamente por ser uma política pública elaborada num período democrático, após a restauração do sistema federalista no Brasil, o Plansab compreende que é necessária a colaboração dos demais entes federativos e de outras instituições estatais e organizações mistas ou privadas para alcançar seus objetivos de universalizar o acesso ao saneamento básico. No entanto, ao transferir em quase sua totalidade a responsabilidade para organizar os Planos Municipais de Saneamento Básico (PMSBs), o governo necessita da existência de gestores qualificados e dotados de conhecimento sobre saneamento dentro de todos os corpos burocráticos municipais, o que parece improvável, considerando que parte dos municípios foi obrigada a ceder o controle de seus serviços para as companhias estaduais de saneamento básico durante a implementação do PLANASA e não mais atuavam no setor. Seria necessário, portanto, que se realizassem novas contratações, o que levaria a elevados custos financeiros para os municípios de menor receita, ou capacitar os gestores já existentes.

Em relação às iniciativas para capacitação de gestores públicos, o Programa Nacional de Capacitação das Cidades (Capacidades), criado em 2007, antes da instauração do Plansab, aparenta ser a ferramenta central da atuação do Governo Federal através do Ministério das Cidades. Entre 2014 e 2018, o Capacidades organizou 62 eventos relacionados ao saneamento básico, segundo pesquisa realizada na agenda de atividades do programa (CAPACIDADES, 2019, on-line) pelo termo “saneamento” (Anexo A). Durante a presidência de Dilma Rousseff, até 31 de agosto de 2016, foram iniciados 40 das atividades encontradas, enquanto somente 22 eventos foram realizados durante o mandato de Michel Temer (2016-2018) como presidente da República. Dentre a totalidade desses eventos, 60 incluíram gestores dos serviços de saneamento básico em seu público-alvo, 50 enquadram-se na modalidade “curso”, 8 em “seminário” e 4 em “*workshop*”. Entre os cursos, 43 foram realizados à distância, através de plataformas online ligadas ao Ministério das Cidades, 6 na cidade de Brasília (Distrito Federal) e 1 em Porto Alegre (Rio Grande do Sul). Entre os seminários, 3 foram realizados na cidade de Brasília (Distrito Federal) e 5 foram realizados em outras cidades: Goiânia (Goiás), Salvador (Bahia), Porto Velho (Rondônia), Porto Alegre e Rio de Janeiro (Rio de Janeiro). Por fim, entre os *workshops*, somente 1 não foi realizado na cidade de Brasília, ocorrendo em Porto Velho.

Apesar de ofertar milhares de vagas – cada curso à distância contava com, em média, 1000 vagas –, somente um evento de modalidade curso, foi diretamente relacionado ao tema de elaboração dos PMSBs, realizado em 15 de maio de 2018 na cidade de Brasília, em modalidade presencial, sendo ofertadas apenas 35 vagas. Os demais cursos versaram sobre diversos temas gerais, como saneamento básico, aspectos técnicos do Plansab, ferramentas para financiamento e projetos de urbanização e infraestrutura, elementos presentes dentro dos PMSBs. Todavia, apesar da volumosa oferta de vagas, é preciso observar que, como os cursos possuem características tão específicas, seria necessário completar diversas modalidades para obter um treinamento apropriado, o que torna impossível considerar o número de vagas como equivalente ao número de gestores que receberam qualificação através do Capacidades.

Ainda, na página do Ministério do Desenvolvimento Regional há uma seção nomeada “*Atividades de Capacitação*” cita duas atividades desenvolvidas pela SNSA/SNS para

Promover a implementação da Política de Saneamento Básico, da Lei nº. 11.445/2007 e do Decreto nº. 7.217/2010;

Apoiar a elaboração dos Planos Municipais de Saneamento Básico, com a participação da sociedade civil;

Fortalecer a capacidade institucional dos municípios para a promoção da universalização do saneamento, a melhoria da eficiência e eficácia na promoção da política de saneamento, bem como da qualidade de vida e o desenvolvimento urbano (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL, 2015, on-line).

Outra iniciativa relacionada a capacitação de gestores públicos é o Programa de Extensão Universitária (ProExt) do Ministério da Educação (MEC), criado em 2003 com o intuito de apoiar instituições de ensino superior no desenvolvimento de programas e projetos de extensão. A parceria com o Ministério do Desenvolvimento Regional, à época Ministério das Cidades, foi iniciada em 2011, ano em que “foram selecionadas 25 propostas de capacitação e extensão universitária para a área do Saneamento Ambiental” (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL, 2015, on-line). Entre os temas abordados pelo ProExt, encontra-se o desenvolvimento de atividades para capacitação de burocratas e de apoio ao setor público municipal com enfoque no desenvolvimento institucional (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2019). Todavia, o último edital do programa foi publicado no ano de 2015, referente ao ano de 2016.

A outra iniciativa de capacitação apresentada pelo Ministério do Desenvolvimento Regional é a Rede de Capacitação e Extensão Tecnológica em Saneamento (ReCESA), criada em 2004. Desde a sua criação, a ReCESA publicou somente dois editais, em 2005 e 2010, em que foram selecionadas instituições de ensino superior para atuar na capacitação em saneamento básico. Com exceção da Região Norte, onde “não foi possível qualificar nenhuma das instituições que se candidataram” (PMSS, 2019, on-line), todas as regiões brasileiras possuem um Núcleo Regional do ReCESA: Núcleo Regional Centro-Oeste (NuReCo), coordenado pela Universidade de Brasília (UnB); Núcleo Regional Nordeste (Nurene), coordenado pela Universidade Federal da Bahia (UFBA); Núcleo Regional Sudeste (NUCASE), coordenado pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), e; Núcleo Regional Sul (NUCASUL), coordenado pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Todavia, os portais *on-line* de todas os núcleos estão indisponíveis ou não são atualizados há mais de dez anos. Ainda, uma pesquisa nas páginas das instituições de ensino responsáveis pela coordenação dos Núcleos Regionais pelo termo “*ReCESA*” e pelas siglas dos respectivos núcleos¹² não gerou resultados dentro dos últimos dez anos (UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA, 2019; UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA, 2019; UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS, 2019; UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA, 2019).

Tais informações sugerem que, apesar da compreensão da União de que a implementação de uma política descentralizada de caráter fortemente local, através dos PMSBs, necessitaria de gestores municipais qualificados e apropriada capacidade burocrática dos órgãos responsáveis,

¹² UFBA: “*Nurene*”; UnB: “*NuReCo*”; UFMG: “*NUCASE*”; UFSC: “*NUCASUL*”.

os investimentos em capacitação de gestores parecem estar incompatíveis com esta perspectiva. A fim de testar esta hipótese, o próximo capítulo analisa dados referentes às capacidades burocráticas municipais e avaliar sua correlação com a formulação dos planos municipais.

4 CAPACIDADES BUROCRÁTICAS E PLANOS MUNICIPAIS DE SANEAMENTO BÁSICO

Informações disponíveis nos portais *online* do Governo Federal sugerem que, apesar de haver compreensão da importância de capacitação das burocracias municipais responsáveis pela elaboração dos Planos Municipais de Saneamento Básico (PMSBs), os esforços para construir tais capacidades não parecem ter sido empregados de maneira proporcional a este reconhecimento. Durante os anos seguintes à instauração do Plansab, foram realizadas algumas atividades voltadas à capacitação de gestores e técnicos atuantes na área do saneamento básico, porém, há somente registro de um evento voltado aos Planos Municipais, um curso ministrado na cidade de Brasília/DF no dia 15 de maio de 2018, limitado a um público de 35 participantes, em contraste com o total de 5.570 municípios no Brasil (IBGE, 2017).

Nesse sentido, pode-se questionar se a ausência de ações mais amplas para capacitação de servidores municipais não ocorreu pois estes já seriam suficientemente qualificados para elaborar tais planos. Para responder a principal pergunta de pesquisa proposto por este trabalho, se os municípios possuem capacidades burocráticas suficientes para implementar o Plano Nacional de Saneamento Básico, torna-se necessário, portanto, obter informações mais aprofundadas sobre os corpos burocráticos dos municípios, ponto fundamental para esta agenda de pesquisa. Ao longo deste capítulo, este trabalho recorrerá a informações produzidas pelo IBGE, através da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC), e dados primários coletados através de entrevistas com servidores municipais, realizadas entre dezembro de 2018 e abril de 2019, para trazer maiores esclarecimentos sobre o perfil das burocracias envolvidas no processo de elaboração dos Planos Municipais de Saneamento Básico e, por consequência, na implementação local do Plansab.

Como demonstrado por Batista (2015), a qualidade dos corpos burocráticos é capaz de influenciar positivamente o processo de implementação de políticas públicas de caráter descentralizado no Brasil. A implementação local, através dos PMSBs, é fundamental para o Plansab, já que a política federal de saneamento descentraliza a maior parte das funções organizacionais para os municípios. As burocracias municipais compostas por funcionários mais qualificados – selecionados através de processo meritocráticos, os concursos públicos, e com nível superior de escolaridade –, além do quantitativo total de burocratas, estão mais aptas a contornar os desafios que possam surgir, eventualmente, durante o processo de implementação de tais políticas em âmbito local. Souza (2018), apesar de não versar especificamente sobre as administrações municipais, instrumentaliza a teoria das capacidades de uma forma mais

detalhada, abordando em sua análise outros fatores fundamentais para o estudo das burocracias: possibilidade de promoção interna, relações com grupos de pressão e a presença de gestores governamentais.

4.1 Metodologia

A Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) é uma iniciativa do IBGE cujo objetivo central é coletar dados e oferecer informações sobre as administrações públicas locais, atribuídas aos municípios (IBGE, 2017). Sua edição mais recente, referente ao ano de 2017, investigou todos os 5.570 municípios brasileiros em busca de dados estatísticos sobre oferta, diversidade e qualidade dos serviços públicos municipais e, pela primeira vez, inclui uma seção relativa aos Planos Municipais de Saneamento Básico (PMSB), tornando a MUNIC uma fonte de informações ainda mais importante para esta pesquisa. Portanto, será realizada análise documental edição mais recente do estudo, em busca de esclarecimento sobre as capacidades burocráticas das administrações municipais. Apesar de oferecer informações limitadas para esta análise, a MUNIC possibilita medir o quantitativo total de burocratas que atuam nas prefeituras, secretarias e demais organizações vinculadas ao Executivo municipal, assim como o regime de contratação de seus respectivos cargos.

Assim, a pesquisa realizada pelo IBGE permite mapear diferenças entre a qualidade das burocracias municipais, possibilitando a criação de recortes para melhor averiguar a existência de desigualdades na distribuição de capacidades burocráticas pelo país. De acordo com as informações apresentadas pelo Panorama do Saneamento, é possível observar de forma clara as desigualdades regionais existentes na distribuição de recursos de saneamento básico pelo país. É possível que estas diferenças também se manifestem no campo dos Planos Municipais e das capacidades burocráticas, necessitando de investigação mais aprofundada sobre a gestão das políticas de saneamento básico nos municípios brasileiros. No intuito de apresentar possíveis contrastes ou convergências em relação à alocação de servidores qualificados e a prestação de serviços de saneamento básico, a primeira seção desta apuração de dados propõe a investigação comparativa entre as brasileiras, as cinco macrorregiões e a média nacional.

Para isso, serão apresentados três dados centrais para esta análise: servidores públicos por habitante¹³; proporção de estatutários no quadro de funcionários municipais, e; proporção

¹³ Como sugerido por Batista (2015), o quantitativo total de burocratas é um aspecto importante para o estudo das capacidades burocráticas locais. De forma complementar, optou-se por trabalhar nesta pesquisa com uma análise

de comissionados no quadro de funcionários municipais. Estas variáveis serão utilizadas para testar as capacidades burocráticas dos municípios de forma geral, sem recortes entre secretarias e demais órgãos locais, já que a MUNIC não oferece tais informações específicas. Estas informações permitem uma melhor compreensão do tamanho da máquina pública em relação à população atendida pelos serviços de sua responsabilidade, assim como a forma em que os burocratas são contratados pelas administrações municipais.

Em relação aos servidores estatutários, a Constituição de 1988 proíbe o ingresso na carreira pública de outra forma que não a seleção via concurso, favorecendo o recrutamento meritocrático para combater a utilização do emprego público como instrumento de patronagem (SOUZA, 2015). Em teoria, a seleção meritocrática serviria como forma de promover a construção de uma burocracia mais qualificada e independente, capaz de manter-se estável independente de mudanças políticas proporcionadas pelo sistema democrático (RUESCHEMEYER; EVANS, 1985). Os cargos comissionados, por sua vez, são alocados através de indicação, abrindo possibilidade a nomeações de caráter político. Todavia, Cavalcante, Lotta e Oliveira (2018, p. 74) sugerem que, no Brasil, “majoritariamente, os cargos comissionados são providos por servidores permanentes do Estado, mesmo os mais bem remunerados vêm, cada vez mais, sendo ocupados por burocratas de carreira”.

Todavia, a MUNIC se apresenta limitada por somente oferecer parte dos dados necessários para uma análise adequada sobre os corpos burocráticos – o quadro de funcionários de toda a administração direta dos municípios e o regime de contratação de seus cargos – mas deixando ausentes detalhes sobre a distribuição do funcionalismo entre secretarias e organizações públicas, o tempo médio de permanência destes funcionários, além de outras informações importantes apresentadas por Souza (2018). Portanto, apesar de oferecer conhecimento sobre as prefeituras e seus servidores, a pesquisa não disponibiliza dados referentes às repartições públicas responsáveis pelos planos municipais de forma específica, tornando necessário que este trabalho recorra à produção de dados primários referentes às administrações locais.

Em relação ao trabalho das burocracias municipais para a implementação do Plansab, a MUNIC 2017 fornece, ainda, uma base suplemento – “*Aspectos gerais da gestão da política de saneamento básico*” – que reúne dados específicos sobre a existência, o conteúdo e o processo de elaboração dos PMSBs nos municípios brasileiros. Assim como a parte anterior da apuração

comparativa entre o quadro de funcionários e o número de habitantes no município, oferecendo informações mais aprofundadas sobre o tamanho da máquina pública e sua proporcionalidade às demandas por serviços públicos.

de dados, esta seção propõe uma análise referente a elaboração e a adequação dos PMSBs aos principais critérios destacados pelo IBGE, com recortes que possibilitem estudar comparativamente as disparidades entre a média nacional, as macrorregiões e as UFs. Os critérios apresentados na base suplemento, além da existência de um plano municipal, são: i) abrangência dos serviços de abastecimento de água; ii) de esgotamento sanitário; iii) de limpeza pública e manejo de RSDs; iv) de drenagem e manejo de águas pluviais urbanas; v) se o plano possui diagnóstico da situação da prestação de serviços de saneamento básico e de seus impactos para a população local; vi) objetivos e metas de curto, médio e longo prazos de universalização dos serviços; vii) programas, projetos e ações necessárias para atingir tais objetivos e metas; viii) ações para emergências e contingências; ix) mecanismos e procedimentos para a avaliação e monitoramento sistemáticos das ações programadas; x) definição do ente regulador dos serviços de saneamento básico, e; xi) definição de tarifa social para os serviços.

Sendo necessária a construção de um recorte geográfico, selecionou-se a região metropolitana do estado do Rio de Janeiro como estudo de caso, por ser uma das unidades da federação que apresentam maiores desvios padrões na alocação de capacidades burocráticas entre seus municípios (IBGE, 2017). A região metropolitana agrega, aproximadamente, um terço dos municípios fluminenses e o maior número de habitantes entre todas as mesorregiões do estado. De forma aleatória, foram selecionados oito municípios, além da capital fluminense, para a realização de entrevistas semi-estruturadas com a aplicação de questionário referente às capacidades burocráticas municipais e aos PMSBs (Anexo B). A fim de oferecer melhor compreensão sobre as divergências e semelhanças entre as burocracias municipais, neste primeiro momento, não foi considerado se estes já haviam produzido seus respectivos planos municipais. A partir da formação deste grupo, foram realizadas tentativas de contato via *e-mail* e telefone com as secretarias municipais indicadas pelas páginas *online* e/ou centrais de atendimento das respectivas prefeituras. Somente as prefeituras de Maricá, Niterói e São João de Meriti concordaram com a realização de entrevistas com servidores¹⁴ entre os meses de dezembro de 2018 e abril de 2019.

¹⁴ Em relação aos demais municípios, foram realizadas diversas tentativas de identificação e contato com os servidores responsáveis pelo setor de saneamento básico. Com exceção das prefeituras municipais de Itaboraí e Duque de Caxias, nas quais funcionários de distintas secretarias e da ouvidoria não souberam identificar os setores responsáveis, foi possível estabelecer contato com as secretarias corretas. O servidor responsável indicado pela prefeitura de Nova Iguaçu não pode ser encontrado em nenhuma tentativa de contato. Representantes das prefeituras de Magé, Nilópolis e Rio de Janeiro interromperam o contato durante o processo de agendamento das entrevistas.

O questionário aplicado durante as entrevistas (Anexo B) baseia-se no modelo formulado por Souza (2018), com alterações pontuais realizadas a fim de adequá-lo a esta pesquisa. Diferente do funcionalismo público federal, cujas informações podem ser facilmente acessadas através do Portal da Transparência, nem todos os municípios possuem tais informações disponíveis *on-line*, tornando necessária a aplicação individual deste instrumento de coleta de dados. Além de informações referentes aos servidores estatutários e comissionados alocados nos órgãos responsáveis pelos planos municipais, como forma de oferecer dados específicos sobre as secretarias ou órgãos em questão, diferente daqueles oferecidos pela MUNIC, as entrevistas possuem o objetivo de medir as capacidades burocráticas das agências através da verificação de presença de funcionários especialistas, de existência de recrutamento meritocrático, de regras claras e objetivas para contratação e demissão, preenchimento dos altos cargos da burocracia municipal através de promoção interna, relações dos órgãos públicos com grupos de pressão e sua relação com políticos eleitos (SOUZA, 2018).

4.2 Capacidades Burocráticas Municipais no Brasil a partir da MUNIC 2017

A Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) 2017, organizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), inclui dados estatísticos sobre o funcionalismo público e as administrações municipais de todos os 5.570 municípios brasileiros, configurando uma fonte de análise fundamental por este estudo. Nesse sentido, as informações reunidas pela pesquisa do IBGE possibilita a apreciação de aspectos gerais das capacidades burocráticas dos municípios brasileiros, assim como a distribuição de tais capacidades pelo país, apontando eventuais convergências ou assimetrias.

No Brasil, 4.345 municípios possuem somente administração direta – vinculada diretamente ao ente federativo –, concentrando a prestação de serviços públicos municipais na prefeitura e suas agências municipais. Somente 1.225 municípios (cerca de 22%) possuem alguma forma de administração indireta, que, segundo o art. 37º da Constituição Federal (BRASIL, 1988a), podem ser autarquias, sociedades de economia mista, empresas públicas ou fundações. Ao analisar as administrações diretas dos municípios, observa-se que, em média, o número de funcionários alocados em agências municipais, incluindo estatutários, celetistas, comissionados, temporários e estagiários, equivale a 4,97% da população total. O município brasileiro com a menor relação de funcionários por habitante é Niterói/RJ (0,69%), um município dotado de administração indireta, com uma população estimada de 499.028 habitantes

e 3.463 servidores públicos. No extremo oposto está o município de Grupiara/MG (23,7%), com uma população de 1.418 habitantes e 336 funcionários na administração direta.

Por outro lado, a menor máquina pública, independente de população, é atribuída ao município de São Bento do Trairí/RN, que, apesar de não possuir qualquer tipo de administração indireta, conta com somente 69 funcionários ativos, segundo a MUNIC. A maior administração municipal direta, por sua vez, é a do município de São Paulo/SP, a cidade mais populosa do país, composta por 131.987 servidores públicos e que conta, ainda, com administração indireta. Comparativamente, os quatro municípios possuem quadros de funcionários bastante desiguais, como mostra a Tabela 4.1 a seguir.

Tabela 4.1: Tipo de vínculo dos funcionários ativos, por ordem crescente de servidor/habitante (2017)

| | Niterói (RJ) | São Paulo (SP) | S. B. do Trairí (RN) | Grupiara (MG) | Brasil (média) |
|---------------------------|-----------------|-------------------|-------------------------|------------------|-------------------|
| Estatutários | 2.059 | 116.996 | 15 | 182 | 714 |
| Celetistas | 0 | 0 | 0 | 0 | 90 |
| Comissionados | 1.333 | 4.886 | 46 | 116 | 89 |
| Estagiários | 6 | 6.805 | 0 | 0 | 25 |
| Temporários | 65 | 3.330 | 8 | 38 | 170 |
| Total | 3.463 | 131.987 | 69 | 336 | 1.083 |
| Servidor/Habitante | 0,0069 | 0,0109 | 0,0159 | 0,2370 | 0,0497 |

Fonte: IBGE (2017)

Ao desagregar dados por macrorregião e UF (Tabela 4.2), é possível observar, ainda, algumas assimetrias entre as diferentes regiões brasileiras. Enquanto a média brasileira de servidores municipais por habitante é de 4,97%, esse valor varia significativamente por região: aproximadamente 5,04% na região Norte (1.074 funcionários, em média), 5,2% na região Nordeste (1.074) e na região Centro-Oeste (1.142), 4,85% na região Sudeste (1.285) e 4,68% na região Sul (705). A UF que apresenta a maior relação servidor/habitante é Tocantins, enquanto a menor é Acre, ambas na região Norte, ilustrando, inclusive, a existência de diferenças intrarregionais. Os dados absolutos apresentam, no entanto, uma configuração bastante diferente em relação às UFs: apesar de Tocantins apresentar a maior relação entre servidores e habitantes, em números absolutos, o estado apresenta a menor média de funcionários municipais ativos entre todas as UFs, 483 servidores por município. O Acre, que possui menor média relativa,

possui uma média de servidores municipais mais de duas vezes maior (1.034). Com exceção do Distrito Federal (125.258), que possui apenas Brasília, a capital nacional, como município, a UF com o maior média absoluta de funcionários ativos é o Rio de Janeiro (4.199 servidores, em média).

Tabela 4.2: Tipo de vínculos dos funcionários ativos dos municípios brasileiros, em média, por UF e macrorregião (2017)

| | Estat. | Celet. | Comis. | Estag. | Temp | Total | Serv./Hab. |
|---------------------|------------|------------|------------|-----------|------------|--------------|---------------|
| Brasil | 714 | 90 | 89 | 25 | 170 | 1.083 | 0,0497 |
| <i>Norte</i> | <i>794</i> | <i>62</i> | <i>128</i> | <i>8</i> | <i>317</i> | <i>1.310</i> | <i>0,0504</i> |
| AC | 549 | 226 | 77 | 1 | 182 | 1.034 | 0,0390 |
| AM | 1.050 | 218 | 186 | 29 | 421 | 1.904 | 0,0506 |
| AP | 819 | 131 | 122 | 1 | 74 | 1.147 | 0,0423 |
| PA | 1.185 | 17 | 131 | 8 | 684 | 2.027 | 0,0468 |
| RO | 824 | 71 | 109 | 7 | 15 | 1.026 | 0,0409 |
| RR | 729 | 67 | 166 | 0 | 230 | 1.192 | 0,0436 |
| TO | 303 | 1 | 112 | 3 | 64 | 483 | 0,0611 |
| <i>Nordeste</i> | <i>673</i> | <i>38</i> | <i>112</i> | <i>7</i> | <i>257</i> | <i>1.074</i> | <i>0,0520</i> |
| AL | 773 | 40 | 108 | 4 | 306 | 1.091 | 0,0563 |
| BA | 764 | 39 | 109 | 7 | 268 | 1.171 | 0,0476 |
| CE | 1.013 | 89 | 148 | 15 | 399 | 1.664 | 0,0517 |
| MA | 810 | 49 | 125 | 1 | 388 | 1.359 | 0,0535 |
| PB | 460 | 6 | 89 | 2 | 183 | 739 | 0,0597 |
| PE | 829 | 66 | 159 | 17 | 329 | 1.396 | 0,0430 |
| PI | 305 | 30 | 63 | 1 | 105 | 503 | 0,0526 |
| RN | 463 | 4 | 94 | 11 | 144 | 717 | 0,0581 |
| SE | 630 | 14 | 142 | 11 | 164 | 961 | 0,0515 |
| <i>Centro-Oeste</i> | <i>855</i> | <i>16</i> | <i>133</i> | <i>19</i> | <i>121</i> | <i>1.142</i> | <i>0,0520</i> |
| DF | 110.003 | 71 | 5.777 | 1.421 | 10.986 | 128.258 | 0,0422 |
| GO | 610 | 8 | 158 | 8 | 58 | 842 | 0,0550 |
| MS | 841 | 7 | 100 | 41 | 235 | 1.224 | 0,0517 |
| MT | 517 | 33 | 66 | 17 | 88 | 721 | 0,0470 |
| <i>Sudeste</i> | <i>840</i> | <i>194</i> | <i>76</i> | <i>36</i> | <i>142</i> | <i>1.285</i> | <i>0,0485</i> |
| ES | 998 | 107 | 134 | 75 | 380 | 1.693 | 0,0444 |
| MG | 506 | 45 | 46 | 15 | 162 | 775 | 0,0505 |
| RJ | 3.073 | 226 | 403 | 28 | 440 | 4.199 | 0,0540 |
| SP | 943 | 398 | 63 | 58 | 45 | 1.497 | 0,0456 |
| <i>Sul</i> | <i>515</i> | <i>59</i> | <i>42</i> | <i>47</i> | <i>43</i> | <i>705</i> | <i>0,0468</i> |
| PR | 633 | 76 | 40 | 54 | 10 | 1.192 | 0,0459 |
| RS | 456 | 33 | 42 | 45 | 32 | 608 | 0,0477 |
| SC | 454 | 82 | 43 | 41 | 104 | 723 | 0,0467 |

Fonte: IBGE (2017)

Se disparidades parecem evidentes em uma análise de médias regionais e estaduais, ao observar o desvio padrão das amostras fornecidas pela pesquisa (Tabela 4.3) vemos que o tamanho das desigualdades intrarregionais de capacidades burocráticas apresenta-se ainda mais grave. Por exemplo, em todas as colunas da tabela, o estado do Amazonas supera o desvio padrão nacional, evidenciando uma disparidade ampla dentro da UF. Tal quadro é semelhante no estado

de São Paulo, em que somente o desvio padrão referente aos servidores temporários é inferior à média nacional. Todavia, como apresentado na Tabela 4.1, a cidade de São Paulo possui, em números absolutos, a maior burocracia do país, podendo justificar o desvio padrão estadual. O estado do Rio de Janeiro, por sua vez, destaca-se por apresentar variações elevadas em relação aos estatutários (quase o dobro do segundo maior, São Paulo, e mais do que o triplo do que o terceiro maior, Amazonas) e, por consequência, do quadro total de funcionários (aproximadamente 1,71 vezes o segundo colocado, São Paulo, e aproximadamente 2,26 vezes o terceiro colocado, Amazonas).

Em relação às macrorregiões, é possível observar uma maior coesão entre os municípios que compõem as regiões Nordeste (desvio padrão é igual a 1.736 em relação ao quadro total do funcionalismo público municipal e 0,202 em relação à proporção de servidores por habitante) e Sul (respectivamente, 1.441,03 e 0,0183). A macrorregião Centro-Oeste apresenta desvios padrões altos, provavelmente causados pela presença de Brasília/DF na região, já que a variação dentro dos estados (Goiás, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul) é relativamente baixa e, como evidenciado na Tabela 4.2, a média do Distrito Federal é bastante superior ao restante da região. Mesmo com a presença das duas unidades com maiores índices de desigualdade do país (Rio de Janeiro e São Paulo), a macrorregião Sudeste apresenta um desvio padrão inferior à região Centro-Oeste.

Tabela 4.3: Desvios padrões, tipo de vínculos dos funcionários ativos dos municípios brasileiros, em média, por UF e macrorregião (2017)

| | Estat. σ | Celet. σ | Comis. σ | Estag. σ | Temp. σ | Total σ | Serv./Hab. σ |
|---------------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|----------------|-----------------|---------------------|
| Brasil | 2.816,96 | 442,90 | 199,98 | 128,69 | 467,04 | 3.320,68 | 0,0216 |
| <i>Norte</i> | <i>1.643,03</i> | <i>241,17</i> | <i>243,18</i> | <i>85,51</i> | <i>715,40</i> | <i>2.361,93</i> | <i>0,0235</i> |
| AC | 1.131,50 | 246,30 | 95,05 | 2,35 | 379,95 | 1.364,82 | 0,0151 |
| AM | 2.855,42 | 498,14 | 290,61 | 212,61 | 1.031,96 | 4.231,11 | 0,0308 |
| AP | 1.311,79 | 479,13 | 229,46 | 3,25 | 371,19 | 1.992,49 | 0,0178 |
| PA | 1.582,26 | 106,41 | 326,08 | 51,47 | 894,15 | 2.276,30 | 0,0185 |
| RO | 1.656,15 | 167,51 | 140,83 | 27,86 | 33,41 | 1.811,68 | 0,0177 |
| RR | 1.518,95 | 102,98 | 325,46 | 0,52 | 342,30 | 2.253,82 | 0,0101 |
| TO | 706,39 | 5,66 | 130,19 | 21,79 | 276,42 | 982,61 | 0,0250 |
| <i>Nordeste</i> | <i>1.213,42</i> | <i>224,29</i> | <i>169,74</i> | <i>51,09</i> | <i>514,36</i> | <i>1.736,00</i> | <i>0,0202</i> |
| AL | 1.262,03 | 192,80 | 144,87 | 30,49 | 403,34 | 947,75 | 0,0198 |
| BA | 1.230,47 | 249,92 | 174,88 | 64,12 | 371,19 | 1.631,06 | 0,0153 |
| CE | 1.889,12 | 480,09 | 202,91 | 70,26 | 574,34 | 2.726,06 | 0,0171 |
| MA | 1.057,34 | 165,25 | 206,17 | 9,66 | 707,31 | 1.853,04 | 0,0196 |
| PB | 786,44 | 39,89 | 90,93 | 11,18 | 850,49 | 1.662,23 | 0,0244 |
| PE | 1.592,31 | 208,97 | 230,04 | 88,63 | 431,14 | 2.035,52 | 0,0196 |
| PI | 467,19 | 104,63 | 91,16 | 10,59 | 159,11 | 653,27 | 0,0154 |
| RN | 1.004,41 | 18,67 | 110,32 | 35,96 | 273,60 | 1.323,84 | 0,0271 |
| SE | 825,35 | 45,22 | 206,96 | 47,54 | 201,12 | 1.205,06 | 0,0223 |
| <i>Centro-Oeste</i> | <i>5.319,72</i> | <i>73,52</i> | <i>367,15</i> | <i>96,62</i> | <i>421,93</i> | <i>6.224,48</i> | <i>0,0246</i> |

| | | | | | | | |
|----------------|-----------------|---------------|---------------|---------------|---------------|-----------------|---------------|
| DF | - | - | - | - | - | - | - |
| GO | 1.821,02 | 84,07 | 326,92 | 29,72 | 234,68 | 2.267,70 | 0,0260 |
| MS | 1.978,48 | 19,04 | 159,90 | 132,35 | 257,44 | 2.248,26 | 0,0179 |
| MT | 947,19 | 70,36 | 115,78 | 71,94 | 263,58 | 1.178,60 | 0,0248 |
| <i>Sudeste</i> | <i>3.894,78</i> | <i>716,40</i> | <i>209,93</i> | <i>192,31</i> | <i>134,73</i> | <i>4.424,94</i> | <i>0,0232</i> |
| ES | 1.521,62 | 258,62 | 153,60 | 171,82 | 566,86 | 2.330,27 | 0,0189 |
| MG | 1.342,01 | 309,43 | 60,59 | 74,71 | 374,73 | 1.823,38 | 0,0235 |
| RJ | 9.203,98 | 663,26 | 554,04 | 73,85 | 1.111,63 | 9.564,34 | 0,0270 |
| SP | 4.870,57 | 1.029,00 | 214,32 | 287,49 | 181,10 | 5.581,83 | 0,0224 |
| <i>Sul</i> | <i>1.204,60</i> | <i>274,01</i> | <i>48,31</i> | <i>118,61</i> | <i>566,16</i> | <i>1.441,03</i> | <i>0,0183</i> |
| PR | 1.648,65 | 414,72 | 43,09 | 112,62 | 37,48 | 1.861,05 | 0,0177 |
| RS | 884,49 | 111,36 | 48,67 | 130,03 | 69,92 | 1.124,57 | 0,0185 |
| SC | 919,53 | 219,28 | 54,16 | 105,55 | 240,75 | 1.245,27 | 0,0189 |

Fonte: IBGE (2017)

A participação média de estatutários nos quadros municipais de servidores públicos é superior a 60% em todas as macrorregiões e em quase todas as UFs, com exceção de Acre, Amazonas, Espírito Santo, Pará, Paraná e Pernambuco (Tabela 4.4). A participação de celetistas é inferior a 10% em todas as regiões, com exceção da Sudeste, e na maioria das UFs, ultrapassando a marca somente no Acre, no Amazonas, no Amapá, em São Paulo e em Santa Catarina. Os estados com maior participação média de comissionados no montante total de funcionários públicos municipais são Tocantins e Goiás, enquanto os com menor participação média são Paraná e São Paulo. A única macrorregião em que a participação média de comissionados ultrapassa 10% é a Centro-Oeste. A participação de estagiários é inferior a 10% em todas as macrorregiões e UFs. Com exceção de Amapá, Distrito Federal, Goiás, Rio de Janeiro, São Paulo, Paraná e Rio Grande do Sul, os funcionários temporários representam, em média, mais de 10% dos servidores municipais em todas os estados. A única macrorregião em que a média de temporários não ultrapassa 10% do total de servidores municipais é a Sul.

Tabela 4.4: Participação de tipos de funcionários no total de servidores ativos dos municípios brasileiros, em média, por UF e macrorregião (2017)

| | Estatutários | Celetistas | Comissionados | Estagiários | Temporários |
|-----------------|--------------|-------------|---------------|-------------|-------------|
| Brasil | 0,66 | 0,08 | 0,08 | 0,02 | 0,16 |
| <i>Norte</i> | <i>0,61</i> | <i>0,05</i> | <i>0,10</i> | <i>0,01</i> | <i>0,24</i> |
| AC | 0,53 | 0,22 | 0,07 | 0,00 | 0,18 |
| AM | 0,55 | 0,11 | 0,10 | 0,02 | 0,22 |
| AP | 0,71 | 0,11 | 0,11 | 0,00 | 0,06 |
| PA | 0,58 | 0,01 | 0,06 | 0,00 | 0,34 |
| RO | 0,80 | 0,07 | 0,11 | 0,01 | 0,01 |
| RR | 0,61 | 0,06 | 0,14 | 0,00 | 0,19 |
| TO | 0,63 | 0,00 | 0,23 | 0,01 | 0,13 |
| <i>Nordeste</i> | <i>0,63</i> | <i>0,04</i> | <i>0,10</i> | <i>0,01</i> | <i>0,24</i> |
| AL | 0,71 | 0,04 | 0,10 | 0,00 | 0,28 |
| BA | 0,65 | 0,03 | 0,09 | 0,01 | 0,23 |

| | | | | | |
|---------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| CE | 0,61 | 0,05 | 0,09 | 0,01 | 0,24 |
| MA | 0,60 | 0,04 | 0,09 | 0,00 | 0,29 |
| PB | 0,62 | 0,01 | 0,12 | 0,00 | 0,25 |
| PE | 0,59 | 0,05 | 0,11 | 0,01 | 0,24 |
| PI | 0,61 | 0,06 | 0,13 | 0,00 | 0,21 |
| RN | 0,65 | 0,01 | 0,13 | 0,02 | 0,20 |
| SE | 0,66 | 0,01 | 0,15 | 0,01 | 0,17 |
| <i>Centro-Oeste</i> | <i>0,75</i> | <i>0,01</i> | <i>0,12</i> | <i>0,02</i> | <i>0,11</i> |
| DF | 0,86 | 0,00 | 0,05 | 0,01 | 0,09 |
| GO | 0,72 | 0,01 | 0,19 | 0,01 | 0,07 |
| MS | 0,69 | 0,01 | 0,08 | 0,03 | 0,19 |
| MT | 0,72 | 0,05 | 0,09 | 0,02 | 0,12 |
| <i>Sudeste</i> | <i>0,65</i> | <i>0,15</i> | <i>0,06</i> | <i>0,03</i> | <i>0,11</i> |
| ES | 0,59 | 0,06 | 0,08 | 0,04 | 0,22 |
| MG | 0,65 | 0,06 | 0,06 | 0,02 | 0,21 |
| RJ | 0,73 | 0,05 | 0,10 | 0,01 | 0,10 |
| SP | 0,63 | 0,27 | 0,04 | 0,04 | 0,03 |
| <i>Sul</i> | <i>0,73</i> | <i>0,08</i> | <i>0,06</i> | <i>0,07</i> | <i>0,06</i> |
| PR | 0,53 | 0,06 | 0,03 | 0,05 | 0,01 |
| RS | 0,75 | 0,05 | 0,07 | 0,07 | 0,05 |
| SC | 0,63 | 0,11 | 0,06 | 0,06 | 0,14 |

Fonte: IBGE (2017)

Porém, os dados mais importantes para esta pesquisa encontram-se na base suplementar sobre a política de saneamento básico. Segundo o documento, aproximadamente 41,5% (2.314) dos municípios já haviam sido capazes de produzir um Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB) em 2017, número um pouco acima das estimativas apresentadas pelo Governo Federal durante o processo de revisão do Plansab, enquanto cerca de 27,13% (1.511) estavam em processo de elaboração. No sentido contrário, 1.745, ou 31,32% dos municípios brasileiros, encontravam-se estagnados ou sequer haviam iniciado a formulação de seus planos, sugerindo que o progresso rumo à totalidade dos municípios ainda está distante.

Ademais, em uma análise mais qualitativa desse quadro, levando em consideração a adequação dos planos municipais aos princípios e orientações apresentados no Plano Nacional de Saneamento Básico, a situação apresenta-se mais distante do que aparenta ser em sua superfície. Selecionando os onze critérios propostos pelo IBGE em sua análise, apresentados na seção anterior¹⁵, é possível observar que, entre os PMSBs finalizados pelas administrações

¹⁵ Os critérios selecionados pelo IBGE são: i) abrangência dos serviços de abastecimento de água; ii) de esgotamento sanitário; iii) de limpeza pública e manejo de RSDs; iv) de drenagem e manejo de águas pluviais urbanas; v) se o plano possui diagnóstico da situação da prestação de serviços de saneamento básico e de seus impactos para a população local; vi) objetivos e metas de curto, médio e longo prazos de universalização dos serviços; vii) programas, projetos e ações necessárias para atingir tais objetivos e metas; viii) ações para emergências e contingências; ix) mecanismos e procedimentos para a avaliação e monitoramento sistemáticos das ações programadas; x) definição do ente regulador dos serviços de saneamento básico, e; xi) definição de tarifa social para os serviços.

municipais, apenas uma pequena parcela atinge todas as expectativas, conforme apresentado na Tabela 4.5 abaixo.

Tabela 4.5: Abrangência e conteúdo dos Planos Municipais de Saneamento Básico já produzidos no Brasil, por critérios apresentados na MUNIC (2017)

| | Atendem | Não atendem | Atendem/Total |
|--|---------|-------------|---------------|
| Abrangência | | | |
| Abastecimento de água | 2.225 | 89 | 0,96 |
| Esgotamento sanitário | 2.177 | 137 | 0,94 |
| Limpeza pública e manejo de RSDs | 1.846 | 468 | 0,80 |
| Drenagem e manejo de águas pluviais urbanas | 1.726 | 588 | 0,75 |
| Conteúdo | | | |
| Diagnóstico dos serviços e impacto na população local | 2.086 | 228 | 0,90 |
| Objetivos e metas de universalização dos serviços | 2.108 | 206 | 0,91 |
| Programas, projetos e ações para atingir objetivos e metas | 1.940 | 374 | 0,84 |
| Ações para emergências e contingências | 1.392 | 922 | 0,60 |
| Mecanismos para avaliação e monitoramento de ações | 1.293 | 1.021 | 0,56 |
| Definição do ente regulador dos serviços de saneamento | 923 | 1.391 | 0,40 |
| Definição de tarifa social para os serviços | 544 | 1.770 | 0,24 |

Fonte: IBGE (2017)

Com exceção dos critérios referentes à definição de ente regulador e de tarifa social, todos aparecem em mais de metade dos planos municipais (Tabela 4.5). Estes dois últimos critérios não surgem de forma explícita no corpo do Plansab, o que pode explicar a ausência de ambos em grande parte dos instrumentos legais, apesar de serem considerados importantes pela MUNIC. Ao observar a adequação dos PMSBs de maneira individual, observa-se, também, uma grande variação no número de critérios atendidos por estes (Tabela 4.6). Mais da metade dos planos produzidos pelos municípios possuem pelo menos oito dos onze critérios sugeridos (mais de 70%), concentrando cerca de 58,81% dos PMSBs produzidos. No entanto, somente 283 municípios brasileiros, aproximadamente 12,23% daqueles que já possuem planos e 5,08% do total de municípios, atenderam a todos os onze critérios. Apenas 17,51% dos municípios que produziram planos de saneamento básico, ou 7,27% de todos os municípios, abordam menos de metade dos pontos analisados.

Tabela 4.6: Planos Municipais de Saneamento Básico produzidos no Brasil, por quantidade de critérios da MUNIC/IBGE atendidos (2017)

| Critérios atendidos | Nº de planos | % de planos | % de mun. | Critérios atendidos | Nº de planos | % de planos | % de mun. |
|----------------------------|---------------------|--------------------|------------------|----------------------------|---------------------|--------------------|------------------|
| 0 | 6 | 0,26 | 0,11 | 6 | 228 | 9,85 | 4,09 |
| 1 | 24 | 1,04 | 0,43 | 7 | 308 | 13,31 | 5,53 |
| 2 | 28 | 1,21 | 0,50 | 8 | 322 | 13,39 | 5,78 |
| 3 | 77 | 3,33 | 1,38 | 9 | 439 | 18,97 | 7,88 |
| 4 | 89 | 3,85 | 1,60 | 10 | 329 | 14,22 | 5,91 |
| 5 | 181 | 7,82 | 3,25 | 11 | 283 | 12,23 | 5,08 |

Fonte: IBGE (2017)

Portanto, apesar dos resultados entre os municípios que já possuem PMSB se mostrarem relativamente favoráveis, esta amostra representa uma parcela significativamente inferior quando analisada em relação ao total de municípios. Os 58,81% de planos municipais com mais de oito dos onze critérios, ao serem deslocados para uma amostra geral de municípios brasileiros, passam a representar menos de um quarto do total, 24,65%. Portanto, ao apurar os dados produzidos pela Pesquisa de Informações Municipais do IBGE, conclui-se que apenas uma pequena parcela de municípios brasileiros possui planos municipais de saneamento básico que atinjam mais de 70% dos critérios avaliados e somente cerca de 5,8% dos municípios atende a todos.

4.3 Estudo de Caso: capacidades burocráticas nos municípios fluminenses

Na seção anterior, observou-se que apenas uma pequena parcela dos municípios brasileiros possui PMSBs altamente adequados aos padrões propostos pela MUNIC/IBGE (Tabela 4.6). Destaca-se o estado do Rio de Janeiro como o que apresenta alguns dos maiores desvios padrões entre os resultados relativos ao tipo de vínculo dos funcionários ativos nos municípios (Tabela 4.3). Considerando estas informações, este estudo se propôs a realizar um estudo de caso sobre os municípios fluminenses, com o objetivo de coletar dados específicos referentes às capacidades burocráticas municipais e a sua relação com a habilidade dos municípios para elaborar políticas públicas referentes ao campo do saneamento básico.

Entre os 92 municípios do estado do Rio de Janeiro, 53 haviam produzido seus planos de saneamento básico até a data da edição mais recente da MUNIC, 2017, aproximadamente 57,6% dos municípios. A Tabela 4.7, abaixo, apresenta uma análise dos PMSBs em relação aos

critérios propostos pelo IBGE, com um recorte dos municípios fluminenses. Nesse sentido, destaca-se que, entre os municípios que já possuem plano, cerca de 52,82% (-5,99 da média nacional) atendem a mais de oito dos onze critérios (mais de 70% dos critérios), tendo quase um quarto (22,64%) dos planos municipais de saneamento do Rio de Janeiro na faixa dos oito critérios. Ao todo, aproximadamente 30,42% dos municípios do estado possuem planos de saneamento que atendem a mais de 70% dos critérios analisados, 5,77 acima da média nacional. A porcentagem de planos totalmente adequados é superior à média nacional tanto em relação ao número total de municípios (9,78%, +4,7 do país como um todo), quanto em relação ao total de planos produzidos (16,98%, +4,75).

Tabela 4.7: Planos Municipais de Saneamento Básico produzidos no Rio de Janeiro, por quantidade de critérios da MUNIC/IBGE atendidos (2017)

| Critérios atendidos | Nº de planos | % de planos | % de mun. | Critérios atendidos | Nº de planos | % de planos | % de mun. |
|----------------------------|---------------------|--------------------|------------------|----------------------------|---------------------|--------------------|------------------|
| 0 | 0 | - | - | 6 | 4 | 7,55 | 4,35 |
| 1 | 2 | 3,77 | 2,17 | 7 | 7 | 13,21 | 7,61 |
| 2 | 0 | - | - | 8 | 12 | 22,64 | 13,04 |
| 3 | 1 | 1,89 | 1,09 | 9 | 2 | 3,77 | 2,17 |
| 4 | 3 | 5,66 | 3,26 | 10 | 5 | 9,43 | 5,43 |
| 5 | 8 | 15,09 | 8,70 | 11 | 9 | 16,98 | 9,78 |

Fonte: IBGE (2017)

Como demonstrado na Tabela 4.4, o Rio de Janeiro possui uma participação alta de estatutários em seus quadros burocráticos municipais, sugerindo que, em média, há uma parcela alta de funcionários que desfrutam de maior estabilidade em sua carreira, proporcionando certo grau de continuidade. Todavia, a MUNIC/IBGE não produz dados referentes aos níveis de educação destes funcionários e sua alocação entre as distintas secretarias e organizações públicas que compõem a administração municipal, criando um vácuo de informações que necessita de esclarecimento para tornar possível a realização de uma análise mais completa. Ainda, como evidenciado na Tabela 4.3, há altíssima disparidade entre o funcionalismo público dos municípios fluminenses, impossibilitando uma análise apropriada somente através da observação isolada de médias estaduais.

Tabela 4.8: Tipo de vínculo dos funcionários públicos ativos dos municípios fluminenses, em média, por mesorregião (2017)

| Mesorregião (n° de mun.) | Estat. (σ) | Celet. (σ) | Comis. (σ) | Estag. (σ) | Temp. (σ) | Total (σ) | Serv./Hab. (σ) |
|-----------------------------|------------------------|------------------------|------------------------|------------------------|-----------------------|-----------------------|----------------------------|
| Baixada (10) | 2.322 (1.408,60) | 20 (36,29) | 418 (273,63) | 29 (60,24) | 1.749 (2.085,78) | 4.538 (3.428,95) | 0,0687 (0,0256) |
| Centro (16) | 867 (524,22) | 361 (1.303,09) | 155 (157,20) | 18 (33,20) | 77 (138,07) | 1.477 (1.476,81) | 0,0654 (0,0249) |
| Metropol. (30) | 5.792 (15.617,16) | 179 (402,06) | 762 (822,61) | 16 (40,09) | 500 (1.241,42) | 7.248 (15.833,45) | 0,0356 (0,0219) |
| Noroeste (13) | 722 (361,36) | 203 (372,78) | 108 (79,35) | 1 (1,38) | 106 (221,28) | 1.141 (602,38) | 0,0580 (0,0203) |
| Norte (9) | 3.639 (4.944,66) | 303 (640,43) | 317 (256,94) | 48 (138,68) | 442 (790,76) | 4.749 (5.503,39) | 0,0692 (0,0253) |
| Sul (14) | 2.121 (1.360,05) | 294 (555,01) | 236 (131,27) | 85 (122,06) | 98 (148,81) | 2.931 (1.734,06) | 0,0562 (0,0283) |

Fonte: IBGE (2017)

Ao dividir os municípios do Rio de Janeiro em suas respectivas mesorregiões¹⁶, é possível enxergar em mais detalhes sobre a assimetria da distribuição de capacidades burocráticas pelo estado (Tabela 4.8). Enquanto a maior parte das mesorregiões apresenta baixa participação de funcionários temporários em seus quadros, a Baixada Fluminense apresenta uma média de 1.749 temporários, aproximadamente 38,5% da média total. Tais dados sugerem baixa permanência de servidores ao longo do tempo nos municípios da Baixada, aspecto considerado negativo por Souza (2018), pois a rotatividade do funcionalismo público pode representar influência partidária nos quadros. Todavia, os desvios padrões dos dados relativos às mesorregiões permanecem altos, na maioria dos casos, ilustrando certa dificuldade em separar geograficamente as disparidades de capacidades burocráticas no Rio de Janeiro. Em contraste, a distribuição dos municípios que produziram seus PMSBs apresenta um caráter regional mais claro, como ilustrado na Tabela 4.9.

A maior parte dos municípios das mesorregiões Sul (100%) e Baixada (80%) produziram seus planos de saneamento, enquanto as regiões Metropolitana (60%) e Norte (67%) apresentam parcelas intermediárias. As mesorregiões Centro (31%) e Noroeste (15%) produziram poucos planos em relação ao total de municípios, apresentando os piores resultados relativos. Em relação à qualidade dos planos municipais, os resultados diferem significativamente de acordo com o recorte analítico adotado. Considerando os planos que atendem a mais da metade ou mais

¹⁶ Segundo o IBGE (2018), as mesorregiões fluminenses são Baixada, Centro, Metropolitana, Noroeste, Norte e Sul.

de 70% dos critérios, os melhores resultados relativos ao total de municípios da mesorregião concentram-se na Sul (respectivamente, 86% e 57%) e na Norte (respectivamente, 67% e 44%). Todavia, a região Norte, assim como a Noroeste e a Centro, não apresentam qualquer plano com total adequação aos critérios avaliados pela MUNIC, enquanto as demais possuem baixos índices, sendo a Baixada a com melhores resultados relativos: 20% do total dos municípios da Baixada Fluminense possuem PMSBs completamente adequados.

Tabela 4.9: Planos Municipais de Saneamento Básico produzidos no Rio de Janeiro, por mesorregião (2017)

| Mesorregião (n° de mun.) | PMSBs produzidos (% mun.) | PMSB >50% (% PMSB/% mun.) | PMSB >70% (% PMSB/% mun.) | PMSB 100% (% PMSB/% mun.) |
|-----------------------------|------------------------------|------------------------------|------------------------------|------------------------------|
| Baixada (10) | 8 (0,80) | 3 (0,38/0,30) | 3 (0,38/0,30) | 2 (0,25/0,20) |
| Centro (16) | 5 (0,31) | 4 (0,80/0,25) | 2 (0,40/0,13) | 0 (-/-) |
| Metropol. (30) | 18 (0,60) | 12 (0,67/0,40) | 10 (0,56/0,33) | 5 (0,28/0,17) |
| Noroeste (13) | 2 (0,15) | 2 (1,00/0,15) | 1 (0,50/0,08) | 0 (-/-) |
| Norte (9) | 6 (0,67) | 6 (1,00/0,67) | 4 (0,67/0,44) | 0 (-/-) |
| Sul (14) | 14 (1,00) | 12 (0,86/0,86) | 8 (0,57/0,57) | 2 (0,14/0,14) |

Fonte: IBGE (2017)

Assim, apesar de ser possível distribuir geograficamente os municípios que possuem ou não planos municipais, não é clara a relação entre a qualidade dos dispositivos e a sua alocação ao longo do território fluminense. Portanto, como fonte de dados complementar aos coletados pelo IBGE, esta pesquisa conduziu entrevistas com servidores de três municípios da região Metropolitana Fluminense – um servidor público de Maricá, um servidor público de Niterói e um servidor público de São João de Meriti – possibilitando uma investigação mais detalhada sobre fatores que possam contribuir para a elaboração apropriada de planos municipais de saneamento. Durante a realização deste trabalho, houve tentativas sem sucesso de realizar entrevistas com representantes de outras seis prefeituras – Duque de Caxias, Itaboraí, Magé, Nilópolis, Nova Iguaçu e Rio de Janeiro. Funcionários de distintas secretarias e da ouvidoria municipal de Itaboraí e Duque de Caxias não foram capazes de identificar os setores responsáveis pela produção do PMSB ou pelo saneamento básico no município ou sequer confirmar as informações disponíveis nos portais *on-line* das prefeituras. Foram realizadas

diversas tentativas de contato com o servidor responsável pelo saneamento básico no município de Nova Iguaçu, que não foi encontrado em nenhuma ocasião. Representantes das prefeituras de Magé, Nilópolis e Rio de Janeiro interromperam o contato durante o processo de requerimento ou agendamento das entrevistas, após ciência de sua realização e de seu conteúdo.

A região Metropolitana do Rio de Janeiro concentra aproximadamente um terço dos municípios fluminenses (30 de 92) e apresenta um dos maiores desvios padrões entre as amostras fornecidas pelo IBGE (Tabela 4.8), tornando-a um objeto de análise interessante para esta pesquisa, indicando a existência de significativas assimetrias entre as distribuições de capacidades burocráticas entre os municípios da mesorregião. Todos os três municípios em questão – Maricá, Niterói e São João de Meriti – produziram PMSBs, de acordo com a base suplementar sobre saneamento básico da MUNIC (IBGE, 2017), obtendo, no entanto, diferentes graus de adequação, assim como ilustrado na Tabela 4.10 abaixo. Segundo a pesquisa do IBGE, o plano de saneamento do município de São João de Meriti atende a todos os critérios avaliados, referentes à abrangência e ao conteúdo do plano, sendo um dos únicos totalmente adequados no estado do Rio de Janeiro e o único entre os municípios selecionados. A seguir, o PMSB de Maricá se apresenta como o segundo mais adequado entre os selecionados, atendendo a todos os critérios referentes à abrangência do plano e cinco dos sete de conteúdo, no total de aproximadamente 82% dos pontos analisados. Por fim, o município de Niterói possui o plano menos adequado entre os selecionados por este estudo, cumprindo somente um critério de abrangência e quatro de conteúdo, somando menos da metade (45%) do total.

Tabela 4.10: Abrangência e conteúdo dos Planos Municipais de Saneamento Básico de Maricá/RJ, Niterói/RJ e São João de Meriti/RJ , por critérios da MUNIC (2017)

| | Maricá | Niterói | S. J. de Meriti |
|--|--------|---------|-----------------|
| Abrangência | | | |
| Abastecimento de água | ✓ | ✓ | ✓ |
| Esgotamento sanitário | ✓ | × | ✓ |
| Limpeza pública e manejo de RSDs | ✓ | × | ✓ |
| Drenagem e manejo de águas pluviais urbanas | ✓ | × | ✓ |
| Conteúdo | | | |
| Diagnóstico dos serviços e impacto na população local | ✓ | ✓ | ✓ |
| Objetivos e metas de universalização dos serviços | ✓ | ✓ | ✓ |
| Programas, projetos e ações para atingir objetivos e metas | ✓ | ✓ | ✓ |
| Ações para emergências e contingências | ✓ | ✓ | ✓ |
| Mecanismos para avaliação e monitoramento de ações | ✓ | × | ✓ |
| Definição do ente regulador dos serviços de saneamento | × | × | ✓ |
| Definição de tarifa social para os serviços | × | × | ✓ |

Fonte: IBGE (2017)

A observação isolada dos quadros de funcionários das prefeituras desses três municípios oferece algumas perspectivas superficiais, como, por exemplo, a grande diferença entre o quantitativo total de funcionários ativos na administração direta de Maricá (6.395) e São João de Meriti (7.173) em comparação com o de Niterói (3.463). Todavia, isso pode ser explicado por Niterói, assim como afirmado anteriormente, ser um dos poucos municípios brasileiros que possui algum tipo de administração indireta. Nesse sentido, além das agências públicas ligadas diretamente à prefeitura municipal, os habitantes de Niterói recebem parte de seus serviços públicos através de autarquias, fundações, sociedades de economia mista ou empresas públicas.

Em relação ao funcionalismo direto, Niterói possui o maior número relativo de estatutários compondo seu corpo burocrático (59.5%), enquanto os demais municípios também apresentam altas taxas. O número de comissionados é maior em São João de Meriti (49,3%) do que nas demais prefeituras, não significando, no entanto, que estes seriam cargos exclusivamente alocados por indicação política. Só foram registrados funcionários celetistas, regidos pela Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) e com estabilidade de emprego mas sem seleção meritocrática por concurso público (SOUZA, 2015), na prefeitura de Maricá. O baixo índice de valores meritocráticos, espelhado no grande número de funcionários celetistas, é considerado como um fator negativo por Souza (2018) e Evans e Rauch (2014), pois se distancia da valorização dos candidatos mais qualificados durante o processo de recrutamento objetivo e racional.

Tabela 4.11: Tipo de vínculo dos funcionários públicos ativos dos municípios de Maricá/RJ, Niterói/RJ e São João de Meriti/RJ (2017)

| Município | Estat. (%) | Celet. (%) | Comis. (%) | Estag. (%) | Temp. (%) | Total | Serv./Hab. |
|--------------------|------------------|------------------|------------------|---------------|---------------|-------|------------|
| Maricá | 2.612 (40,8%) | 1.693 (26,5%) | 2.077 (32,5%) | 0 (-) | 12 (<0,1%) | 6.395 | 0,0418 |
| Niterói | 2.059 (59,5%) | 0 (-) | 1.333 (38,5%) | 6 (<0,1%) | 65 (<0,1%) | 3.463 | 0,0070 |
| São João de Meriti | 3.636 (50,7%) | 0 (-) | 3.537 (49,3%) | 0 (-) | 0 (-) | 7.173 | 0,0156 |

Fonte: IBGE (2017)

Através do questionário elaborado a partir do modelo de Souza (2018), foi possível coletar importantes dados sobre as secretarias ou órgãos públicos responsáveis pelo setor do saneamento básico e pelos PMSBs em que foram realizadas as entrevistas com servidores públicos municipais. Inicialmente, destaca-se que não há somente um único formato de

organização: o saneamento é responsabilidade da Coordenadoria de Saneamento, em Maricá, da Subsecretaria de Sustentabilidade, em Niterói, e da Secretaria de Ambiente e Sustentabilidade, em São João de Meriti. A Tabela 4.12 foi construída a partir das entrevistas realizadas com servidores alocados aos órgãos em questão.

Tabela 4.12: Informações coletadas a partir de entrevistas com funcionários das organizações públicas municipais responsáveis pelo setor de saneamento, por município

| | Maricá | Niterói | S. J. de Meriti |
|---|---------------|----------------|------------------------|
| Papel na elaboração do PMSB | Protagonista | Secundário | Protagonista |
| Participação na política municipal de saneamento básico (cotidiano) | Alta | Média | Baixa |
| Concursados | Baixa | Baixa | Alta |
| Ensino superior | Média | Alta | Alta |
| Temporários | Baixa | Baixa | Baixa |
| Tempo parcial | Baixa | Baixa | Baixa |
| Especialistas | Média | Média | Alta |
| Tempo de permanência | Baixa | Média | Média |
| Perspectiva de ascensão profissional | Baixa | Baixa | Alta |
| Intercâmbio público/privado de servidores | Nunca | Baixo | Nunca |
| Prioridade do setor público municipal para egressos das melhores universidades | Muito alta | Média | Muito alta |
| Demissões | Nunca | Nunca | Nunca |
| Filiação política de titular | Sim | Não | Sim |

A partir das entrevistas, observa-se que nos municípios de Maricá e São João de Meriti, em que os resultados relativos à adequação dos planos municipais de saneamento parecem ter obtido maior êxito, as organizações públicas responsáveis pelo saneamento básico exerceram papel de protagonista na elaboração do dispositivo e a carreira no setor público municipal foi apontada como a melhor opção para os egressos das melhores universidades, oferecendo boa remuneração e estabilidade. Essas informações sugerem que, além de desfrutar certo prestígio dentro da organização administrativa da prefeitura municipal no momento de elaboração dos PMSBs, os órgãos públicos em questão são capazes de atrair profissionais de maiores níveis de qualificação dentro do município. Em todos os órgãos públicos, o número de funcionários temporários e que trabalham em tempo parcial foi indicado como inferior a 30%, sendo quase unanimemente apontado como não existente. Existem poucos ou nenhum registro de demissões. Mesmo entre os municípios que indicaram filiação política do titular da pasta, reconhece-se a capacidade técnica do titular ou a ocorrência de nomeações anteriores de burocratas para o cargo mais alto da organização. Durante todas as entrevistas realizadas, foi possível observar uma

perspectiva favorável pela maior atuação ou intervenção dos municípios no setor do saneamento básico

Mas, ao apreciar os demais pontos abordados na entrevista, observa-se uma grande variação nas respostas aos questionários aplicados. Com exceção da prefeitura de Secretaria de Ambiente e Sustentabilidade de São João de Meriti, o número de especialistas não se apresenta particularmente alto, assim como as perspectivas de ascensão profissional e o número de concursados. Através da entrevista foi possível constatar que esta secretaria em questão estaria acima até mesmo das demais organizações públicas ligadas ao município, possuindo um corpo burocrático altamente qualificado e sendo a única entre as três abordadas em que há possibilidade aparente de técnicos ocuparem cargos comissionados. Todavia, apesar da elevada capacidade burocrática desta secretaria e seu sucesso na elaboração de um plano municipal de alta qualidade, a participação cotidiana na criação de novas regulações e no processo decisório sobre a política municipal de saneamento básico foi indicada como rara.

Em relação à revisão ou atualização dos PMSBs, o tópico foi abordado de forma espontânea em duas das entrevistas realizadas, apresentando reflexões completamente divergentes em relação aos processos que nas prefeituras. De acordo com a entrevista realizada na Subsecretaria de Sustentabilidade de Niterói, a perspectiva dentro do órgão sobre a atualização do plano municipal, em processo de finalização, seria bastante positiva, com possibilidades de um dispositivo muito mais aperfeiçoado e com elevado grau de adequação aos objetivos de universalização dos serviços de saneamento básico no município. Em contraposição, na Secretaria de Ambiente e Sustentabilidade, as expectativas se mostravam completamente opostas, sinalizando um descontentamento com a administração atual da prefeitura e com o atraso do processo de revisão do PMSB.

Os dados coletados através da aplicação do questionário sugerem que burocracias municipais capacitadas possuem maiores chances de produzir políticas públicas para o saneamento básico de maior qualidade quando são colocadas à frente de seu processo de formulação. A opção por um modelo semi-estruturado de entrevista, guiado por um questionário mas possibilitando aos entrevistados incluírem informações que pudessem encontrar-se ausentes no mesmo, no entanto, possibilitou captar alguns dados adicionais sobre o dia-a-dia desses burocratas e das organizações em que se encontram alocados, contribuindo com a análise proposta. Como demonstrado anteriormente, não existe uma garantia de que, ao longo do tempo, burocracias específicas manterão seu prestígio dentro da estrutura organizacional das prefeituras

municipais. O baixo tempo de permanência nas organizações públicas, constatado na aplicação do questionário, pode ser um fator agravante nesse processo.

A Secretaria de Ambiente e Sustentabilidade, apesar de possuir altos índices de capacidades burocráticas e ter desfrutado de certo prestígio no momento de formulação do plano municipal, exercendo papel de protagonista no processo, teve sua influência cotidiana desgastada com mudanças que ocorreram na prefeitura, incluindo a formação de um novo governo após o processo eleitoral – o prefeito anterior era filiado ao Partido Democrático Trabalhista (PDT) e o novo prefeito foi eleito pelo Partido da República (PR) –, sugerindo problemas de continuidade na agenda do saneamento básico (TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RIO DE JANEIRO, 2019, *on-line*). A Coordenadoria-Geral de Saneamento de Maricá, por outro lado, apresentou um quadro bastante distinto durante as entrevistas realizadas, indicando que esta teria continuado a desfrutar de um papel de protagonista na vida cotidiana após papel semelhante na elaboração do PMSB. Apesar de uma mudança de prefeito após as eleições, o Partido dos Trabalhadores (PT) foi capaz de manter o controle da prefeitura e promover continuidade na agenda do saneamento. Apesar de não possuir as mesmas capacidades burocráticas que a secretaria de São João de Meriti, a Coordenadoria-Geral foi capaz de manter seu prestígio ao passar do tempo graças à continuidade política.

Em suma, apesar dos aspectos políticos divergirem significativamente entre os municípios, ocasionando resultados distintos após o fim do processo de formulação dos PMSBs, é possível observar a existência de uma relação entre as capacidades burocráticas das organizações públicas responsáveis pela implementação local do Plansab e a elaboração mais adequada dos planos municipais. Os resultados mais adequados foram observados na Secretaria de Ambiente e Sustentabilidade de São João de Meriti, na qual estão alocados um elevado número de funcionários concursados e capacitados e que existe alta capacidade de ascensão profissional e tempo de permanência moderado. A Coordenadoria-Geral de Saneamento de Maricá apresenta-se como a intermediária entre os três municípios selecionados, dotada de capacidades burocráticas medianas e atingindo resultados próximos da totalidade em relação aos critérios dos PMSBs avaliados. Por fim, o plano municipal menos adequado apresenta-se no município com menores capacidades burocráticas, Niterói.

O município de Niterói, todavia, possui um acordo de concessão com a empresa privada Águas de Niterói, responsável pelo setor de abastecimento de água e saneamento básico desde novembro de 1999 (FERNANDES; RUEDIGER; RICCIO, 2010). Como parte da administração indireta do município, a empresa privada possui forte atuação no setor, reduzindo “drasticamente

os índices de perdas na distribuição da água” (ARAÚJO; BERTUSSI, 2018, p. 197) e apresentando fortes ganhos para os habitantes da cidade. Segundo Araújo e Bertussi (2018), a partir dos esforços desempenhados pela companhia, a mesma quantidade de água retirada dos mananciais que, em 1999, abasteciam cerca de 320 mil pessoas, passaram a alcançar aproximadamente 500 mil niteroienses no ano de 2013.

Assim, apesar do município apresentar baixos resultados quantitativos em relação ao funcionalismo público direto, a administração indireta representa, nesse caso, uma parcela significativa do corpo burocrático responsável pelo saneamento básico de Niterói. Ainda, não é clara a influência da ampla participação da Águas de Niterói no setor sanitário niteroiense no ambiente burocrático vivenciado dentro da prefeitura municipal, assim como seus impactos na produção do PMSB do município, abrindo espaço para uma possível nova agenda de pesquisa.

Todavia, mesmo que a elaboração do PMSB seja fundamental para a implementação local do Plansab, não é possível inferir que a realização adequada desta etapa, sozinha, implique na implementação adequada da política federal descentralizada, como foi observado durante a realização das entrevistas. Apesar de ter desfrutado de protagonismo durante a etapa de elaboração da política municipal, a Secretaria de Ambiente e Sustentabilidade de São João de Meriti teve seu prestígio na administração municipal reduzido ao longo do tempo, minimizando a atuação do órgão na vida cotidiana da política municipal de saneamento básico. Esse caso sugere que, por desfrutar de baixa autonomia para atuar no campo do saneamento básico, a rotatividade político-partidária trouxe reflexos negativos para a implementação do Plansab no município, colocando em risco sua adequação.

CONCLUSÃO

A burocracia importa. Esta é um resultado observado por diversos estudos e trabalhos teóricos durante as últimas décadas, como de Tilly (1985), Souza (2015; 2018), Skocpol (1985), Soares e Melo (2016) e outros autores que ofereceram importantes contribuições para o campo das capacidades burocráticas. Ao longo deste estudo, prezou-se replicar a validade de tais estudos e aplicá-los a avaliação de uma política pública descentralizada com forte caráter local, através de observação e investigação sobre dados relativos às administrações municipais e a gestão brasileira dos serviços de saneamento básico. Seguindo outros autores e autoras que optaram pelo estudo do Município, um importante ente federativo para a implementação de políticas sociais no Brasil, como Sátyro e Cunha (2016), Pereira e Costa (2017) e Batista (2015), esta pesquisa precisou adaptar parte da literatura sobre capacidades, costumeiramente voltada para o estudo dos governos federais, para a realidade do poder local.

Assim, esta pesquisa adotou uma perspectiva de que as mesmas regras e lógicas que se aplicariam às capacidades burocráticas das burocracias federais poderiam ser reproduzidas no estudo das burocracias locais ou municipais por se tratarem de modelos e parâmetros ideais de gestão pública. Todavia, a tarefa de estudar os corpos burocráticos vinculados ou que compõem as prefeituras municipais apresenta alguns desafios a mais, não explicitados em um estudo sobre o Executivo Federal brasileiro: o Brasil é composto por 5.570 municípios, dotados de suas próprias burocracias municipais e organizações únicas, com regras próprias para a gestão pública. Esse fenômeno impõe a necessidade de construir algumas generalizações, para viabilizar um estudo tão extenso, e recortes, para não causar tantos prejuízos a uma pesquisa que busca averiguar realidades locais e a existência de desigualdades na distribuição de recursos burocráticos.

Ao construir tais recortes durante uma análise documental dos resultados mais recentes da Pesquisa de Informações Municipais (MUNIC), realizada pelo IBGE, foi possível constatar diferenças significativas entre o tamanho do poder local do Estado brasileiro, ao longo do território nacional (Tabela 4.2 e Tabela 4.4). Enquanto os municípios de alguns estados parecem contar com uma forte presença de estatutários em seu quadro burocrático, como Alagoas, Distrito Federal, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro e Ceará, outros apresentam resultados demasiado inferiores, como Espírito Santo, Paraná, Acre e Amazonas, evidenciando que há, além de uma desigualdade entre as macrorregiões brasileiras, uma desigualdade intrarregional. Foram constatados, ainda, através da observação destas amostras, elevados desvios padrões nos

resultados estaduais (Tabela 4.3), sugerindo a existência de desigualdes intraestaduais. A MUNIC, no entanto, não apresenta mais detalhes sobre a capacitação destes servidores públicos, tais como seu nível de escolaridade, seu tempo de permanência na instituição e outros aspectos referentes à vida institucional cotidiana. Portanto, os resultados encontrados durante a produção deste trabalho confirmam a hipótese preliminar apontada ao início de sua elaboração, confirmando a existência de profundas desigualdades entre capacidades burocráticas municipais, incluindo divergências dentro das macrorregiões e dos estados.

Através da base suplementar sobre o saneamento básico da última edição da MUNIC, foi possível, também, apurar informações sobre os Planos Municipais de Saneamento Básico (PMSBs) já produzidos no país. Durante a história brasileira, houve, predominantemente, a ausência de políticas federais que buscassem a coordenação ou harmonização das políticas públicas para o setor do saneamento, com exceção do PLANASA, primeiro Plano Nacional de Saneamento, instaurado durante a ditadura militar, e o Plansab, o novo Plano Nacional, publicado em 2013. O resultado deste vácuo foi o surgimento de um complexo mosaico de políticas, com a atuação de agências municipais, estaduais, privadas, parcerias público-privadas e outras formas de governança no setor, tornando a tarefa de construir um plano comum para todo o país ainda mais desafiador. Como vimos, o Plansab, através dos PMSBs, busca descentralizar a governança sobre os recursos de saneamento básico para o poder local, na figura dos municípios, delegando a eles e somente eles a tarefa de construir planos municipais que orientem todas as entidades e organizações que ofereçam serviços de saneamento à sua população.

Todavia, a ausência de fortes iniciativas para a capacitação dos gestores municipais e a orientação sobre os critérios ideais de planos municipais de saneamento, conforme os diversos e amplos princípios orientadores do Plansab, parece desconsiderar tais desigualdades de capacidades burocráticas entre e dentro de estados e regiões brasileiras. A tarefa de universalizar o acesso aos recursos de saneamento através da delegação de responsabilidades torna-se ainda mais complicada se aqueles que assumem, ou são obrigados a assumir, tais responsabilidades não possuem os recursos necessários para a tarefa. Essa realidade parece ser confirmada pelos dados fornecidos pela base suplementar da MUNIC: apesar de mais da metade dos PMSBs já produziram atenderem a pelo 70% dos critérios adotados pela pesquisa, ao considerar o total dos municípios, este grupo representa menos de um quarto dos 5.570 municípios brasileiros. Em seis anos, somente cerca de 24,65% das cidades brasileiras foram capazes de produzir planos de

qualidade mediana, enquanto apenas 9,78% dos planos municipais apresentam adequação total aos critérios analisados.

A base MUNIC não coleta, como dito no decorrer do trabalho, informações de secretarias ou órgãos específicos, observando apenas dados gerais das administrações diretas e indiretas vinculadas às prefeituras municipais, criando outro vácuo de informação importante para a análise deste trabalho. Visando avaliar de forma mais apropriada as correlações entre as capacidades burocráticas e o sucesso na produção de tais dispositivos, este estudo recorreu à aplicação de questionários nas organizações públicas municipais responsáveis pela implementação e elaboração das políticas para o saneamento básico. Baseando-se no questionário formulado por Souza (2018) e adotando um modelo semi-estruturado de entrevista com funcionários públicos das burocracias locais, foram investigados três órgãos públicos municipais responsáveis pelo saneamento básico: a Secretaria de Ambiente e Sustentabilidade, em São João de Meriti/RJ, a Subsecretaria de Sustentabilidade, em Niterói/RJ, e a Coordenadoria-Geral de Saneamento, em Maricá/RJ.

Apesar de fornecer importantes dados sobre a gestão pública municipal, como evidenciado por Skocpol (1985), as capacidades não são iguais em todas as áreas do Estado, gerando necessidade de estudos voltados para a especificidade do setor de saneamento. Os resultados apurados sugerem a existência de desigualdades muito claras entre as capacidades municipais de administrações que compõem a mesma mesorregião, a Metropolitana do Rio de Janeiro, assim como de resultados obtidos e papéis desempenhados durante e após a elaboração dos PMSBs.

Se por um lado as capacidades burocráticas, principalmente em relação à participação relativa dos estatutários no quadro de funcionários dos órgãos e sua qualificação, e a participação destas instituições como protagonistas durante o processo de formulação, parecem exercer papel importante na produção de planos municipais com altos níveis de adequação aos princípios orientadores do Plansab, por outro, a manutenção destas organizações públicas como ator principal na política municipal de saneamento não parece ser uma garantia proporcionada por estas variáveis, como evidenciado no caso de São João de Meriti. Todavia, tal manutenção poder ser fundamental para a implementação do PMSB, já que a redução do papel do órgão no cotidiano da gestão municipal de saneamento pode resultar, como sugerido pelas entrevistas, em negligência de certas pautas importantes para a universalização dos serviços e a quebra de continuidade, à longo prazo, das estratégias e ações planejadas através dos planos.

Portanto, assim como sugerido por Fukuyama (2013), é importante que haja autonomia burocrática para que a atuação destas instituições governamentais não seja minimizada e deslocada ao segundo plano. A transferência de autoridade para as burocracias públicas responsáveis pela idealização e formulação de políticas municipais pode ser um importante fator determinante para o sucesso de tais políticas, já que, ao garantir autonomia para estas instituições, assegurando que haja qualificação e permanência em seus corpos burocráticos, é possível proporcionar maior continuidade em sua gestão, sua atuação e seus objetivos. Como é o caso da Coordenadoria-Geral de Saneamento do município de Maricá, a continuidade política na prefeitura municipal exerceu um papel importante para a manutenção do papel de protagonismo desta instituição à frente da gestão dos recursos de saneamento básico na cidade. Ao remover tal autonomia e deslocar a autoridade sobre as pautas de saneamento básico, como foi o caso de São João de Meriti, coloca-se em risco o sucesso do plano. Nesse sentido, é importante garantir que estas organizações não estejam tão vulneráveis à instabilidade política, garantindo autonomia a elas.

Para constatar tais observações, este estudo finaliza suas conclusões indicando algumas agendas de pesquisa possíveis a partir de tais observações. Inicialmente, é necessário averiguar se os resultados aqui obtidos podem ser realmente aplicados de forma universal ou ampla, replicando esta metodologia de pesquisa para outros municípios, estados e regiões brasileiras. Por mais que tais resultados pareçam confirmar e reforçar os parâmetros propostos pela literatura das capacidades burocráticas, é indispensável a realização de novos estudos que observem outros municípios ou maiores recortes, assim como observem a manutenção temporal deste quadro observado por este trabalho. Propõe-se, ainda, a elaboração de pesquisas que observem a influência de variáveis políticas neste processo de formulação dos planos municipais e de políticas públicas semelhantes, assim como sua implementação. Pode-se observar como a continuidade política é capaz de alterar a realidade da gestão pública em cenários dotados de baixa autonomia burocrática, mas a dimensão desta influência não pôde ser constatada pela metodologia adotada por este estudo.

Ademais, constata-se que o critério de presença ou ausência de PMSB para a liberação aos municípios de recursos federais para o saneamento básico é insuficiente, já que houve uma parcela expressiva de planos que não atingiram metade dos critérios avaliados ou sequer apresentaram qualquer um deles em seu conteúdo, confirmando parte da hipótese preliminar apresentada ao início desta pesquisa. Apesar destes não representarem a maioria, ainda configuram um número significativo de municípios brasileiros, apresentando um possível risco

para a árdua tarefa de universalizar os serviços de saneamento básico para a população brasileira, independente de critérios sociais, econômicos ou geográficos. É necessário que sejam definidos critérios técnicos mais claros e objetivos, a fim de definir o que seria considerado insuficiente ou suficiente em relação à adequação dos PMSBs, garantindo que, para além da simples produção de documentos simbólicos, mas, na prática, ausentes de conteúdo, haja a organização adequada da prestação de serviços públicos.

A insuficiência de mecanismos para capacitação de burocratas municipais voltados à confecção dos PMSBs sugere, ainda, a confirmação do restante da hipótese preliminar indicada no início desta pesquisa: apesar de promover uma profunda descentralização da política de saneamento básico aos municípios, o Plansab não atenta ao déficit de capacidades burocráticas existente em alguns municípios brasileiros. Nesse sentido, ao comparar os esforços desempenhados pelo Governo Federal na implementação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), observa-se que a postura de incentivar a construção de capacidades burocráticas nos organismos públicos locais responsáveis pela implementação da política pública parece ter relação com a apresentação de resultados mais favoráveis. Constatada a ausência ou insuficiência em níveis adequados de capacidades burocráticas para elaborar e implementar políticas públicas voltadas para a universalização do saneamento básico, a ampliação dos esforços de capacitação do funcionalismo público por parte da União pode apresentar-se como um roteiro de ação interessante para garantir uma implementação adequada do Plansab.

Por si só, as atividades proporcionadas pelo Ministério do Desenvolvimento Regional e, anteriormente, pelo Ministério das Cidades, parecem estar aquém da demanda representada pelas desigualdades burocrático-administrativas entre os municípios, estados e regiões brasileiras. A atuação do Ministério do Desenvolvimento Social através da coordenação da PNAS, através da boa instrumentalização do aprendizado institucional obtido durante seu processo de implementação e a adaptação adequada a fim de contornar os problemas encontrados, como apresentadas por Sátyro e Cunha (2016), pode servir como bússola para a atuação futura no setor de saneamento básico, aperfeiçoando o Plansab e aumentando suas chances de ser implementado de maneira adequada.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAÚJO, Flávia Camargo de; BERTUSSI, Geovana Lorena. Saneamento Básico no Brasil: estrutura tarifária e regulação. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, n. 51, 2018, p. 165-202.

ARAUJO FILHO, Valdemar F. de. O PAC e o saneamento básico. *Desafios do Desenvolvimento (revista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada)*, ano 5, ed. 42, 2008. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=934:catid=28&Itemid=23>. Acesso em 7 de maio de 2019.

ARRETCHE, Marta. “O mito da descentralização: maior democratização e eficiência das políticas públicas?”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 31, n. 1, 1996, p. 111-141.

_____. *Política Nacional de Saneamento: A Reestruturação das Companhias Estaduais*. Brasília: IPEA, 1999a.

_____. Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 14, n. 40, junho de 1999b.

ASSEMBLEIA GERAL. *A/RES/64/292*. 28 de julho de 2010. Disponível em: <http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/64/292>. Acesso em 19 de janeiro de 2019.

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

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988 (Publicação Original)*. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1988/constituicao-1988-5-outubro-1988-322142-publicacaooriginal-1-pl.html>>. 1988a. Acesso em 2 de maio de 2019.

_____. *Decreto nº 4.665, de 3 de abril de 2003*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4665.htm>. Acesso em 10 de junho de 2019.

_____. *Decreto nº 9.666, de 2 de janeiro de 2019*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9666.htm>. Acesso em 10 de junho de 2019.

_____. *Decreto nº 96.634, de 2 de setembro de 1988*. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1988/decreto-96634-2-setembro-1988-447402-publicacaooriginal-1-pe.html>>. 1988b. Acesso em 28 de abril de 2019.

_____. *Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14380.htm>. Acesso em 20 de abril de 2019.

_____. *Lei nº 5.318, de 26 de setembro de 1967*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1950-1969/L5318.htm>. Acesso em 20 de abril de 2019.

_____. *Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm>. Acesso em 2 de maio de 2019.

_____. *Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/111079.htm>. Acesso em 5 de maio de 2019.

_____. *Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111445.htm>. Acesso em 5 de maio de 2019.

_____. *Plansab – Plano Nacional de Saneamento Básico: mais saúde com qualidade de vida e cidadania*. Brasília, 2014. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNSA/PlanSaB/plansab_texto_editado_para_download.pdf>. Acesso em 17 de julho de 2019.

_____. *Plansab – Plano Nacional de Saneamento Básico: mais saúde com qualidade de vida e cidadania (versão revisada para consulta pública – 2019)*. Brasília, 2019. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNSA/Arquivos_PDF/plansab/Versaoatuализada07mar2019_consultapublica.pdf>. Acesso em 17 de julho de 2019.

BROLLO, Fernanda; NANNICINI, Tommaso. Tying Your Enemy's Hands in Close Races: the politics of federal transfers in Brazil. *American Political Science Review*, v. 106, n. 4, novembro de 2012, p. 742-761.

CAPACIDADES. *Agenda de Atividades*. Disponível em: <<http://www.capacidades.gov.br/evento>>. Acesso em 20 de junho de 2019.

CAVALCANTE, Pedro; LOTTA, Gabriela S.; OLIVEIRA, Vanessa Elias de. Do Insulamento Burocrático à Governança Democrática: as transformações institucionais e a burocracia no Brasil. In: PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias de (Orgs.). *Burocracia e Políticas Públicas no Brasil: interseções analíticas*. Brasília: IPEA, 2018, p. 59-83.

CONSELHO NACIONAL DE SAÚDE. *Financiamento das ações e serviços públicos de saúde*. Disponível em: <http://conselho.saude.gov.br/ultimas_noticias/2005/financiamentodasacoes.htm>. Acesso em 5 de maio de 2019.

ESTUDO ESPECIAL: Plano Nacional de Saneamento – PLANASA – aspectos básicos. *Conjuntura Econômica*, Rio de Janeiro, v. 28, n. 3, março de 1974, p. 90-94.

EVANS, Peter. O estado como problema e solução. *Lua Nova*, v. 28-29, 1993, p. 107-156.

_____; RAUCH, James E. Burocracia e crescimento: uma análise internacional dos efeitos das estruturas do Estado “weberiano” sobre o crescimento econômico. *Revista do Serviço Público*, v. 65, n. 4, Brasília, outubro-dezembro de 2014, p. 407-437.

_____; RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda. On the Road toward a More Adequate Understanding of the State. In: EVANS, Peter; RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda. *Bringing the State Back In*. Cambridge University Press, 1ª ed, 1985, p. 347-366.

FALLETI, Tulia G. A Sequential Theory of Decentralization: Latin American Cases in Comparative Perspective. *American Political Science Review*, v. 99, n. 3, 2005, p. 327-346.

FERNANDES, Janaina de Mendonça; RUEDIGER, Marco Aurélio; RICCIO, Vicente. Gestão Pública e Cultura Cívica: a participação pública no desenho do Sistema de águas na cidade de Niterói. *Organizações & Sociedade*, Salvador, v. 17, n. 54, 2010, p. 527-542.

FUKUYAMA, Francis. “What is governance?”. *Governance*, v. 26, n. 3, 2013.

GUEDES, Kelly Pereira; GASPARINI, Carlos Eduardo. Descentralização Fiscal e Tamanho do Governo no Brasil. *Econ. Aplic.*, v. 11, n. 2, abril-junho de 2007, p. 303-323.

HELLER, Léo; GOMES, Uende Aparecida Figueiredo. *Panorama do Saneamento Básico no Brasil, vol. 1 – Elementos conceituais para o saneamento básico*. Brasília: Ministério das Cidades, 2014. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNSA/PlanSaB/panorama/vol_01_miolo.pdf>. Acesso em 17 de julho de 2019.

HOCHMAN, Gilberto. *A era do saneamento: as bases da política de saúde pública no Brasil*. São Paulo, Hucitec/Anpocs, 1998.

_____. Reformas, instituições e políticas de saúde no Brasil (1930-1945). *Educ. rev.*, n. 25, 2005, p. 127-141.

HOHMANN, Ana Carolina C. Regulação e Saneamento na Lei Federal nº 11.445/07. *Revista Jurídica da Procuradoria Geral do Estado do Paraná*, Curitiba, n. 3, 2012, p. 211-244.

IBGE. *Pesquisa de Informações Municipais – MUNIC*. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/saude/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html>>. Acesso em 10 de maio de 2019.

JOVCHELOVITCH, Marlova. O processo de descentralização e Municipalização no Brasil. *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, n. 56, ano XVIII, julho de 1998.

LIMA, Nísia Trindade; HOCHMAN, Gilberto. Pouca saúde, muita saúva, os males do Brasil são... Discurso médico-sanitário e interpretação do país. *Ciênc. Saúde coletiva*, v. 5, n. 2, 2000, p. 313-332.

LIMONGI, Fernando Papaterra. “O federalista” : remédios republicanos para males republicanos. In : WEFFORT, Francisco C. (org.). *Os clássicos da política: Maquiavel, Hobbes, Locke, Montesquieu, Rousseau, “O federalista”*, volume 1. São Paulo: Ática, 1989.

LUCENA, Andréa Freire de. As Políticas Públicas de Saneamento Básico no Brasil: reformas institucionais e investimentos governamentais. *Revista Plurais*, v. 1, 2006, p. 117-130.

MARENCO, André; STROHSCHOEN, Maria Tereza Blanco; JONER, William. Capacidade estatal, burocracia e tributação nos municípios brasileiros. *Revista de Sociologia e Política*, v. 25, n. 64, dezembro de 2017, p. 3-21.

MARQUES, Eduardo Cesar. Equipamentos de saneamento e desigualdades no espaço metropolitano do Rio de Janeiro. *Cad. Saúde Públ.*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 2, abril-junho de 1996, p. 181-193.

MANN, Michael. The autonomous power of the state: its origins, mechanisms and results. *European Journal of Sociology*, v. 25, n. 2, novembro de 1984, p. 185-213.

MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves. *Público e privado na política de assistência à saúde no Brasil: atores, processos e trajetórias*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. *Pacto pelo Saneamento Básico: mais saúde, qualidade de vida e cidadania – Resolução Recomendada Nº 62, de 3 de Dezembro de 2008*. Brasília, 2008. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNSA/Arquivos_PDF/PACTO_-_PLANSAB_-_20081216_Final_Internet.pdf>. Acesso em 17 de julho de 2019.

_____. *Termo de Referência para Elaboração de Plano Municipal de Saneamento Básico*. Brasília, 2016. Disponível em: <http://www.abesba.org.br/uploaded-files/cursos_e_eventos/TDR_Padrao_PMSB_SNSA_MCidades2016_1.pdf>. Acesso em 5 de julho de 2019.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL. *Atividades de Capacitação*. Brasília, 14 de janeiro de 2015. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/saneamento/acoes-complementares/89-secretaria-nacional-de-saneamento/3267-atividades-de-capacitacao>>. Acesso em 5 de julho de 2019.

_____. *Histórico*. Brasília, 18 de abril de 2019a. Disponível em: <<http://www.mi.gov.br/historico>>. Acesso em 17 de julho de 2019.

MORAES, Luiz Roberto Santos. *Panorama do Saneamento Básico no Brasil, vol. 2 – Análise situacional do déficit em saneamento básico*. Brasília: Ministério das Cidades, 2014. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNSA/PlanSaB/panorama/vol_01_miolo.pdf>. Acesso em 17 de julho de 2019.

MURTHA, Ney Albert; CASTRO, José Esteban; HELLER, Léo. Uma perspectiva histórica das primeiras políticas públicas de saneamento e de recursos hídricos no Brasil. *Ambiente & Sociedade*, São Paulo, v. XVIII, n. 3, julho-setembro de 2015, p. 193-210.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. *Drinking-water: Fact sheet Nº 391*. Junho de 2015. Disponível em: <<http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs391/en/>>. Acesso em 19 de janeiro de 2019.

PEREIRA, Rodrigo José de Assis; COSTA, Maria Luiza Lima Alves da. *Capacidade Burocrática Local e Alocação de Transferências Federais para os Municípios Brasileiros*. Montevideu: 9o Congresso Latino-americano de Ciência Política, Associação Latino-americana de Ciência Política, 26 a 28 de julho de 2017.

PEREIRA, Tatiana Santana Timóteo; HELLER, Léo. Planos municipais de saneamento básico: avaliação de 18 casos brasileiros. *Eng. Sanit. Ambient.*, v. 20, n. 3, julho/setembro de 2015, p. 395-404.

PINHEIRO, Armando Castelar. “Reforma Regulatória na Infra-Estrutura Brasileira: em que pé estamos?”. In: SALGADO, Lucia Helena; MOTTA, Ronaldo Seroa da (Eds.). *Marcos Regulatórios no Brasil: o que foi feito e o que falta fazer*. Brasília, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2005, p. 43-90.

PIRES, Roberto Rocha C.; GOMIDE, Alexandre de Avila. *Burocracia, Democracia e Políticas Públicas: arranjos institucionais de políticas de desenvolvimento*. Rio de Janeiro: IPEA, 2014.

PMSS. *Núcleos Regionais*. Brasília, 2 de abril de 2015. Disponível em: <<http://www.pmss.gov.br/index.php/recesa/nucleos-regionais>>. Acesso em 4 de julho de 2015.

PREFEITURA MUNICIPAL DE DUQUE DE CAXIAS. *Prefeitura Municipal de Duque de Caxias*. Disponível em: <<https://duquedecaxias.rj.gov.br/>>. Acesso em 8 de janeiro de 2019.

PREFEITURA MUNICIPAL DE ITABORAÍ. *Portal Oficial da Prefeitura de Itaboraí*. Disponível em: <<https://www.itaborai.rj.gov.br/>>. Acesso em 8 de janeiro de 2019.

PREFEITURA MUNICIPAL DE MAGÉ. *Prefeitura de Magé*. Disponível em: <<http://mage.rj.gov.br/>>. Acesso em 8 de janeiro de 2019.

PREFEITURA MUNICIPAL DE MARICÁ. *Prefeitura de Maricá*. Disponível em: <<https://www.marica.rj.gov.br/>>. Acesso em 8 de janeiro de 2019.

PREFEITURA MUNICIPAL DE NILÓPOLIS. *Prefeitura Municipal de Nilópolis*. Disponível em: <<http://nilopolis.rj.gov.br/site/>>. Acesso em 8 de janeiro de 2019.

PREFEITURA MUNICIPAL DE NITERÓI. *Prefeitura Municipal de Niterói*. Disponível em: <<http://www.niteroi.rj.gov.br/>>. Acesso em 8 de janeiro de 2019.

PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA IGUAÇU. *Prefeitura de Nova Iguaçu*. Disponível em: <<http://www.novaiguacu.rj.gov.br/>>. Acesso em 8 de janeiro de 2019.

PREFEITURA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO. *Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro*. Disponível em: <<http://www.rio.rj.gov.br/>>. Acesso em 8 de janeiro de 2019.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOÃO DE MERITI. *Prefeitura de São João de Meriti*. Disponível em: <<http://www.meriti.rj.gov.br/semtracite1/>>. Acesso em 8 de janeiro de 2019.

REZENDE, Sonaly Cristina. *Panorama do Saneamento Básico no Brasil, vol. 5 – Investimentos em saneamento básico: análise histórica e estimativa de necessidades*. Brasília: Ministério das Cidades, 2014. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNSA/PlanSaB/panorama/vol_05_miolo.pdf>. Acesso em 17 de julho de 2019.

RODRIGUEZ, Vicente. Financiamento da Educação e Políticas Públicas: o FUNDEF e a política de descentralização. *Caderno Cedes*, ano XXI, n. 55, novembro de 2001, p. 42-57.

RODRIK, Dani. “*Goodbye Washington Consensus, Hello Washington Confusion?*”. Harvard University Press, 2006.

RUESCHEMEYER, Dietrich; Evans, Peter. The State and Economic Transformation: Toward an Analysis of the Conditions Underlying Effective Intervention. In: EVANS, Peter; RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda. *Bringing the State Back In*. Cambridge University Press, 1ª ed, 1985, p. 44-77.

SANTANA, Felipe Baldin. *Privatização do Saneamento Básico no Brasil: um estudo de caso da cidade de Limeira – SP*. Artigo apresentado à Faculdade de Ciências Aplicadas da

Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) como trabalho de conclusão de curso do Bacharelado em Gestão do Agronegócio, Limeira, 2015. Disponível em <<http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?down=000958821>>. Acesso em 28 de abril de 2019.

SÁTYRO, Natália Guimarães Duarte; CUNHA, Eleonora Schettini Martins. *A capacidade transformativa do governo federal brasileiro na construção de uma burocracia da assistência social nos municípios*. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 52, n. 3, maio-junho de 2018, p. 363-385.

SKOCPOL, Theda. Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research. In: EVANS, Peter; RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda. *Bringing the State Back In*. Cambridge University Press, 1ª ed, 1985, p. 169-191.

_____; FINEGOLD, Kenneth. State Capacity and Economic Intervention in the Early New Deal. *Political Science Quarterly*, v. 97, n. 2, 1982, p. 255-278.

SILVA, Maria Patrícia da. *Desenvolvimento e Saúde: Dimensão Social do Projeto Montes Claros*. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Social, da Universidade Estadual de Montes Claros, março de 2010.

SILVEIRA, Rogério Braga; HELLER, Léo; REZENDE, Sonaly. Identificando correntes teóricas de planejamento: uma avaliação do Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab). *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, v. 47, n. 3, maio/junho de 2013, p. 601-622.

SOARES, Márcia Miranda; MELO, Bruno Guimarães de. Condicionantes políticos e técnicos das transferências voluntárias da União aos municípios brasileiros. *Rev. Adm. Pública*, v. 50, n. 4, Rio de Janeiro, julho e agosto de 2016, p. 539-561.

SOUZA, Celina. Capacidade burocrática no Brasil e na Argentina: quando a política faz a diferença. Brasília e Rio de Janeiro: IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2015.

_____. *Constitutional Engineering In Brazil: the politics of federalism and decentralization*. Nova York: St. Martin's Press, 1997, p. 11-14.

_____. *Federalismo, Desenho Constitucional e Instituições Federativas no Brasil Pós-1988*. *Rev. Sociol. Polít.*, Curitiba, v. 24, p. 105-121, junho de 2005.

_____. Federalismo e Capacidades Estatais: o papel do estado-membro na política de assistência social. IN: PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias de (Orgs.). *Burocracia e Políticas Públicas no Brasil: interseções analíticas*. Brasília: IPEA, 2018.

SOUZA, Cesarina Maria Nobre; COSTA, André Monteiro; MORAES, Luiz Roberto Santos; FREITAS, Carlos Machado de. *Saneamento: promoção da saúde, qualidade de vida e sustentabilidade ambiental*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2015.

TILLY, Charles. War Making and State Making as Organized Crime. In: EVANS, Peter; RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda. *Bringing the State Back In*. Cambridge University Press, 1ª ed, 1985, p. 169-191.

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RIO DE JANEIRO. *Dados históricos das Eleições do Rio de Janeiro*. Disponível em: <<https://www.tre->

rijus.br/site/eleicoes/index.jsp?vmenu=dados_historicos/busca_dados/index.jsp&vmenu_aux=historicos>. Acesso em 7 de julho de 2019.

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA. *UnB – Universidade de Brasília*. Disponível em: <<https://www.unb.br/>>. Acesso em 5 de julho de 2019.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA. *Universidade Federal da Bahia*. Disponível em: <<https://ufba.br/>>. Acesso em 5 de julho de 2019.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS. *UFMG – Universidade Federal de Minas Gerais*. Disponível em: <<https://ufmg.br/>>. Acesso em 5 de julho de 2019.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO. *Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ*. Disponível em: <<https://ufrj.br/>>. Acesso em 5 de julho de 2019.

VAZ, Alexander Cambraia Nascimento. Cotejando capacidades burocráticas e políticas como ação: um estudo comparativo de desenvolvimento e impactos em quatro órgãos do Executivo Federal brasileiro. *Soc. e Cult.*, Goiânia, v. 20, n. 1, janeiro-junho de 2017, p. 147-172.

ANEXO A

RELAÇÃO DE ATIVIDADES ORGANIZADAS PELO PROGRAMA NACIONAL DE CAPACITAÇÃO DAS CIDADES (CAPACIDADES) RELACIONADAS AO SANEAMENTO (2014-2018)

12/02/2014 – 14/04/2014

Título: “1º Curso a distância de autoinstrução – Planos de Saneamento Básico”

Modalidade: curso

Local: à distância

Vagas: 1000

Público-alvo: gestores, sociedade civil

11/03/2014 – 07/04/2014

Título: “Programa de Capacitação: Acesso a Recursos de Saneamento – Curso 1: Regras Gerais”

Modalidade: curso

Local: à distância

Vagas: 1000

Público-alvo: gestores

27/03/2014

Título: “Seminário Regional: Política e Plano de Saneamento Básico – Goiânia (GO)”

Modalidade: seminário

Local: Goiânia – Goiás

Vagas: 150

Público-alvo: gestores, sociedade civil

08/04/2014 – 05/05/2014

Título: “Programa de Capacitação: Acesso a Recursos de Saneamento – Curso 2: Mecanismos OGU-PAC (transferências obrigatórias)”

Modalidade: curso

Local: à distância

Vagas: 1000

Público-alvo: gestores

10/04/2014

Título: “Seminário Regional: Política e Plano de Saneamento Básico – Salvador/BA”

Modalidade: seminário

Local: Salvador – Bahia

Vagas: 100

Público-alvo: gestores, sociedade civil

29/04/2014 – 26/05/014

Título: “Programa de Capacitação: Acesso a Recursos de Saneamento – Curso 3: Mecanismos OGU-NÃO PAC (Transferências Voluntárias)”

Modalidade: curso

Local: à distância

Vagas: 1000

Público-alvo: gestores

20/05/2014 – 16/06/2014

Título: “Programa de Capacitação: Acesso a Recursos de Saneamento – Curso 4: Mecanismos PAC – Financiamento”

Modalidade: curso

Local: à distância

Vagas: 1000

Público-alvo: gestores

02/07/2014 – 04/07/2014

Título: “Oficina: Transferência de Tecnologia Sob a Ótica do Saneamento Básico para a região Amazônica”

Modalidade: *workshop*

Local: Ji-Paraná – Rondônia

Vagas: 25

Público-alvo: gestores, técnicos

07/08/2014

Título: “Seminário Regional: Política e Plano de Saneamento Básico – Porto Velho (RO)”

Modalidade: seminário

Local: Porto Velho – Rondônia

Vagas: 50

Público-alvo: gestores, sociedade civil

14/08/2014

Título: “Seminário Regional: Política e Plano de Saneamento Básico – Porto Alegre (RS)”

Modalidade: seminário

Local: Porto Alegre – Rio Grande do Sul

Vagas: 60

Público-alvo: gestores, sociedade civil

02/09/2014 – 22/09/2014

Título: “Programa de Capacitação: Acesso a Recursos de Saneamento – Curso 2: Mecanismos OGU-PAC (Transferências Obrigatórias)”

Modalidade: curso

Local: à distância

Vagas: 1000

Público-alvo: gestores

02/09/2014 – 22/09/2014

Título: “Programa de Capacitação: Acesso a Recursos de Saneamento – Curso 3: Mecanismos OGU-NÃO PAC (Transferências Voluntárias)”

Modalidade: curso

Local: à distância

Vagas: 1000

Público-alvo: gestores

02/09/2014 – 22/09/2014

Título: “Programa de Capacitação: Acesso a Recursos de Saneamento – Curso 4: Mecanismos PAC – Financiamento”

Modalidade: curso

Local: à distância

Vagas: 1000

Público-alvo: gestores

17/11/2014 – 18/12/2014

Título: “1º Curso a distância moderado – Formação de Multiplicadores em Política e Gestão dos Serviços de Saneamento Básico”

Modalidade: curso

Local: à distância

Vagas: 80

Público-alvo: gestores

22/11/2014 – 30/01/2015

Título: “2º Curso a distância de autoinstrução – Planos de Saneamento Básico”

Modalidade: curso

Local: à distância

Vagas: 1000

Público-alvo: gestores, técnicos, sociedade civil

04/12/2014

Título: “Seminário Regional do Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab) – Brasília/DF”

Modalidade: seminário

Local: Brasília – Distrito Federal

Vagas: 150

Público-alvo: gestores, sociedade civil

10/12/2014

Título: “Seminário Regional do Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab) – Rio de Janeiro/RJ”

Modalidade: seminário

Local: Rio de Janeiro – Rio de Janeiro

Vagas: 150

Público-alvo: gestores, sociedade civil

24/02/2015 – 30/03/2015

Título: “Programa de Capacitação: Acesso a Recursos de Saneamento – Curso 1: Regras Gerais”

Modalidade: curso

Local: à distância

Vagas: 1000

Público-alvo: gestores

31/03/2015 – 14/05/2015

Título: “Programa de Capacitação: Acesso a Recursos de Saneamento – Curso 2: Mecanismos OGU-PAC (Transferências Obrigatórias)”

Modalidade: curso

Local: à distância

Vagas: 1000

Público-alvo: gestores

13/04/2015 – 12/06/2015

Título: “Curso a distância de autoinstrução – Planos de Saneamento Básico – Turma 1/2015”

Modalidade: curso

Local: à distância

Vagas: 1000

Público-alvo: gestores, técnicos, sociedade civil

28/04/2015 – 01/06/2015

Título: “Programa de Capacitação: Acesso a Recursos de Saneamento – Curso 3: Mecanismos OGU-NÃO PAC (Transferências Voluntárias)”

Modalidade: curso

Local: à distância

Vagas: 1000

Público-alvo: gestores

26/05/2015 – 29/06/2015

Título: “Programa de Capacitação: Acesso a Recursos de Saneamento – Curso 4: Mecanismos PAC – Financiamento”

Modalidade: curso

Local: à distância

Vagas: 1000

Público-alvo: gestores

04/08/2015 – 06/08/2015

Título: “Curso sobre Requisitos e Desafios para Análise Técnica e Financeira de Projetos de Biogás no Setor de Saneamento – Módulo 1”

Modalidade: curso

Local: Brasília – Distrito Federal

Vagas: 25

Público-alvo: gestores

24/08/2015 – 08/09/2015

Título: “PROGRAMA DE FORMAÇÃO EM GESTÃO DE PROJETOS URBANOS: CURSO VIII – Projetos em Saneamento – Turma 1/2015”

Modalidade: curso

Local: à distância

Vagas: 1000

Público-alvo: gestores, técnicos

31/08/2015 – 14/10/2015

Título: “Obras Públicas de Edificação e de Saneamento – Módulo Planejamento – Turma 1/2015”

Modalidade: curso

Local: à distância

Vagas: 1000

Público-alvo: gestores

15/09/2015 – 18/11/2015

Título: “Curso a distância de autoinstrução – Planos de Saneamento Básico – Turma 2/2015”

Modalidade: curso

Local: à distância

Vagas: 1000

Público-alvo: gestores, técnicos, sociedade civil

19/10/2015 – 18/11/2015

Título: “PROGRAMA DE FORMAÇÃO EM GESTÃO DE PROJETOS URBANOS: CURSO VIII – Projetos em Saneamento – Turma 2/2015”

Modalidade: curso

Local: à distância

Vagas: 1000

Público-alvo: gestores, técnicos

19/10/2015 – 20/10/2015

Título: “Curso sobre Requisitos e Desafios para Análise Técnica e Financeira de Projetos de Biogás no Setor de Saneamento – Módulo 2: Análise técnica e financeira de projetos de ETEs”

Modalidade: curso

Local: Brasília – Distrito Federal

Vagas: 25

Público-alvo: gestores

21/10/2015 – 22/10/2015

Título: “Curso sobre Requisitos e Desafios para Análise Técnica e Financeira de Projetos de Biogás no Setor de Saneamento – Módulo 2: Análise técnica e financeira de projetos de RSU”

Modalidade: curso

Local: Brasília – Distrito Federal

Vagas: 25

Público-alvo: gestores

29/10/2015 – 14/12/2015

Título: “Obras Públicas de Edificação e de Saneamento – Módulo Planejamento – Turma 2/2015”

Modalidade: curso

Local: à distância

Vagas: 1000

Público-alvo: gestores

04/12/2015 – 17/12/2015

Título: “PROGRAMA DE FORMAÇÃO EM GESTÃO DE PROJETOS URBANOS: CURSO VIII – Projetos em Saneamento – Turma 3/2015”

Modalidade: curso

Local: à distância

Vagas: 1000

Público-alvo: gestores, técnicos

17/12/2015 – 18/12/2015

Título: “Curso de Extensão Eficiência Energética no Saneamento”

Modalidade: curso

Local: Porto Alegre – Rio Grande do Sul

Vagas: 200

Público-alvo: técnicos

22/02/2016 – 11/04/2016

Título: “Obras Públicas de Edificação e de Saneamento – Módulo Planejamento – Turma 1/2016”

Modalidade: curso

Local: à distância

Vagas: 1000

Público-alvo: gestores

29/02/2016 – 02/05/2016

Título: “Curso a distância de autoinstrução – Planos de Saneamento Básico – Turma 1/2016”

Modalidade: curso

Local: à distância

Vagas: 1000

Público-alvo: gestores, técnicos, sociedade civil

28/03/2016 – 11/04/2016

Título: “PROGRAMA DE FORMAÇÃO EM GESTÃO DE PROJETOS URBANOS: CURSO VIII – Projetos em Saneamento – Turma 1/2016”

Modalidade: curso

Local: à distância

Vagas: 1000

Público-alvo: gestores, técnicos

11/04/2016 – 09/06/2016

Título: “Curso a distância de autoinstrução – Planos de Saneamento Básico – Turma IFG”

Modalidade: curso

Local: à distância

Vagas: 1000

Público-alvo: técnicos

23/05/2016 – 11/07/2016

Título: “Curso a distância de autoinstrução – Planos de Saneamento Básico – Turma 2/2016”

Modalidade: curso

Local: à distância

Vagas: 1000

Público-alvo: gestores, técnicos, sociedade civil

30/05/2016 – 13/06/2016

Título: “PROGRAMA DE FORMAÇÃO EM GESTÃO DE PROJETOS URBANOS: CURSO VIII – Projetos em Saneamento – Turma 2/2016”

Modalidade: curso

Local: à distância

Vagas: 1000

Público-alvo: gestores, técnicos

16/06/2016

Título: “Seminário Regulação dos Serviços Públicos de Saneamento Básico no Brasil: Desafios e Perspectivas”

Modalidade: seminário

Local: Brasília – Distrito Federal

Vagas: 100

Público-alvo: gestores, técnicos, sociedade civil

27/06/2016 – 29/08/2016

Título: “Curso a distância de autoinstrução – Planos de Saneamento Básico – Turma 3/2016”

Modalidade: curso

Local: à distância

Vagas: 1000

Público-alvo: gestores, técnicos, sociedade civil

18/07/2016 – 02/08/2016

Título: “PROGRAMA DE FORMAÇÃO EM GESTÃO DE PROJETOS URBANOS: CURSO VIII – Projetos em Saneamento – Turma 3/2016”

Modalidade: curso

Local: à distância

Vagas: 1000

Público-alvo: gestores, técnicos

15/08/2016 – 03/10/2016

Título: “Obras Públicas de Edificação e de Saneamento – Módulo Planejamento – Turma 3/2016”

Modalidade: curso

Local: à distância

Vagas: 1000

Público-alvo: gestores

12/09/2016 – 26/09/2016

Título: “PROGRAMA DE FORMAÇÃO EM GESTÃO DE PROJETOS URBANOS: CURSO VIII – Projetos em Saneamento – Turma 4/2016”

Modalidade: curso

Local: à distância

Vagas: 1000

Público-alvo: gestores, técnicos

03/10/2016 – 05/12/2016

Título: “Curso a distância de autoinstrução – Planos de Saneamento Básico – Turma 4/2016”

Modalidade: curso

Local: à distância

Vagas: 1000

Público-alvo: gestores, técnicos, sociedade civil

31/10/2016 – 12/12/2016

Título: “Obras Públicas de Edificação e de Saneamento – Módulo Planejamento – Turma 4/2016”

Modalidade: curso

Local: à distância

Vagas: 1000

Público-alvo: gestores

31/10/2016 – 16/11/2016

Título: “PROGRAMA DE FORMAÇÃO EM GESTÃO DE PROJETOS URBANOS: CURSO VIII – Projetos em Saneamento – Turma 5/2016”

Modalidade: curso

Local: à distância

Vagas: 1000

Público-alvo: gestores, técnicos

27/03/2017 – 15/05/2017

Título: “Obras Públicas de Edificação e de Saneamento – Módulo Planejamento – Turma 1/2017”

Modalidade: curso

Local: à distância

Vagas: 1000

Público-alvo: gestores

03/04/2017 – 05/06/2017

Título: “Curso a distância de autoinstrução – Planos de Saneamento Básico – Turma 1/2017”

Modalidade: curso

Local: à distância

Vagas: 1000

Público-alvo: gestores, técnicos, sociedade civil

19/06/2017 – 31/07/2017

Título: “Obras Públicas de Edificação e de Saneamento – Módulo Planejamento – Turma 2/2017”

Modalidade: curso

Local: à distância

Vagas: 1000

Público-alvo: gestores

10/07/2017 – 11/09/2017

Título: “Curso a distância de autoinstrução – Planos de Saneamento Básico – Turma 2/2017”

Modalidade: curso

Local: à distância

Vagas: 1000

Público-alvo: gestores, técnicos, sociedade civil

18/09/2017 – 20/09/2017

Título: “Curso Supervisão da Regulação dos Serviços de Saneamento Básico – Eficiência e Sustentabilidade dos Prestadores de Serviço”

Modalidade: curso
Local: Brasília – Distrito Federal
Vagas: 40
Público-alvo: gestores

02/10/2017 – 20/11/2017

Título: “Obras Públicas de Edificação e de Saneamento – Módulo Planejamento – Turma 3/2017”

Modalidade: curso
Local: à distância
Vagas: 1000
Público-alvo: gestores

09/10/2017 – 11/12/2017

Título: “Curso a distância de autoinstrução – Planos de Saneamento Básico – Turma 3/2017”

Modalidade: curso
Local: à distância
Vagas: 1000
Público-alvo: gestores, técnicos, sociedade civil

20/10/2017

Título: “Seminário ‘Sistema Municipal de Informações em Saneamento Básico – SIMISAB’”

Modalidade: seminário
Local: Brasília – Distrito Federal
Vagas: 150
Público-alvo: gestores

05/03/2018 – 30/04/2018

Título: “Curso a distância de autoinstrução – Planos de Saneamento Básico – Turma 1/2018”

Modalidade: curso
Local: à distância
Vagas: 1000
Público-alvo: gestores, técnicos, sociedade civil

06/03/2018 – 07/03/2018

Título: “Curso de Melhores Práticas de Gestão da Informação para Prestadores de Serviço de Saneamento”

Modalidade: curso
Local: Brasília – Distrito Federal
Vagas: 100
Público-alvo: gestores

15/05/2018

Título: “Modelo de Subsídios e Financiamento em Saneamento (Água e Esgotos) – Proposições e Estratégias”

Modalidade: *workshop*
Local: Brasília – Distrito Federal
Vagas: 150
Público-alvo: gestores

02/07/2018 – 27/08/2018

Título: “Curso a distância de autoinstrução – Planos de Saneamento Básico – Turma 2/2018”

Modalidade: curso

Local: à distância

Vagas: 1000

Público-alvo: gestores, técnicos, sociedade civil

28/08/2018

Título: “1ª Oficina Nacional sobre o Guia de Referência para a Regulação do Saneamento no Brasil (serviço de abastecimento de água e de esgotamento sanitário)”

Modalidade: *workshop*

Local: Brasília – Distrito Federal

Vagas: 70

Público-alvo: gestores, técnicos

15/05/2018

Título: “Curso sobre Elaboração de Planos Municipais de Saneamento Básico Simplificado”

Modalidade: curso

Local: Brasília – Distrito Federal

Vagas: 35

Público-alvo: gestores

04/10/2018

Título: “Oficina – 2ª Oficina Nacional: Seminário sobre a Versão Completa do Guia de Referência para a Regulação do Saneamento no Brasil (serviços de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário)”

Modalidade: *workshop*

Local: Brasília – Distrito Federal

Vagas: 80

Público-alvo: gestores, técnicos

15/10/2018 – 03/12/2018

Título: “Curso a distância de autoinstrução – Planos de Saneamento Básico – Turma 3/2018”

Modalidade: curso

Local: à distância

Vagas: 1000

Público-alvo: gestores, técnicos, sociedade civil

ANEXO B

QUESTIONÁRIO: QUADRO BUROCRÁTICO E PARTICIPAÇÃO NA POLÍTICA DE SANEAMENTO BÁSICO, MUNICÍPIOS

| | |
|---|---|
| (Caso possua PMSB) Pergunta A: Qual das alternativas expressa o papel do órgão na elaboração do plano municipal de saneamento básico? | <ol style="list-style-type: none"> 1) A secretaria foi um dos protagonistas; 2) A secretaria teve papel secundário; 3) A secretaria teve pouca ou nenhuma importância. |
| Observações: | |
| Pergunta B: Qual das alternativas expressa o papel do órgão na formulação da política municipal de saneamento básico? | <ol style="list-style-type: none"> 1) Muitas novas políticas foram formuladas; 2) Algumas; 3) Raramente formulam novas políticas. |
| Observações: | |
| Pergunta C: Qual é a proporção de servidores concursados no órgão? | <ol style="list-style-type: none"> 1) Menos de 30%; 2) Entre 30 e 60%; 3) Entre 60 e 90%; 4) Mais de 90%. |
| Observações: | |
| Pergunta D: Qual é a proporção de servidores com nível superior de escolaridade no órgão? | <ol style="list-style-type: none"> 1) Menos de 30%; 2) Entre 30 e 60%; 3) Entre 60 e 90%; 4) Mais de 90%. |
| Observações: | |
| Pergunta E: Qual é a proporção de servidores contratados em regime temporário? | <ol style="list-style-type: none"> 1) Menos de 30%; 2) Entre 30 e 60%; 3) Entre 60 e 90%; 4) Mais de 90%. |
| Observações: | |
| Pergunta F: Qual é a proporção de servidores que trabalha em tempo parcial? | <ol style="list-style-type: none"> 1) Menos de 30%; 2) Entre 30 e 60%; 3) Entre 60 e 90%; 4) Mais de 90%. |
| Observações: | |
| Pergunta G: Qual é a proporção de servidores especialistas (<i>versus</i> generalistas) que trabalham no órgão? | <ol style="list-style-type: none"> 1) Menos de 30%; 2) Entre 30 e 60%; 3) Entre 60 e 90%; 4) Mais de 90%. |
| Observações: | |
| Pergunta H: Qual é a média de anos que um servidor permanece no órgão durante sua carreira? | <ol style="list-style-type: none"> 1) 1-5 anos; 2) 5-10 anos; 3) 10-20 anos; 4) Toda sua carreira |
| Observações: | |

| | |
|--|---|
| Pergunta I: Qual é a perspectiva de promoção e/ou ascensão profissional que têm os servidores do órgão? | <ol style="list-style-type: none"> 1) 2 níveis na maioria dos casos; 2) 3-4 níveis na maioria dos casos; 3) Vários níveis, aproximando-se dos cargos ocupados por indicação política/partidária; 4) Em alguns casos podem ocupar os cargos mais altos destinados aos membros do partido que governa (secretário). |
| Observações: | |
| Pergunta J: Com que frequência os servidores da agência trabalham no setor privado e intercambiam entre os dois setores? | <ol style="list-style-type: none"> 1) Prática normal; 2) Frequentemente; 3) Raramente; 4) Quase nunca. |
| Observações: | |
| Pergunta K: A carreira no setor público municipal para pessoas formada nas melhores universidades é considerada... | <ol style="list-style-type: none"> 1) A melhor opção; 2) A segunda melhor opção; 3) Depende das circunstâncias; 4) A pior opção. |
| Observações: | |
| Pergunta L: Com que frequência os servidores do órgão são demitidos por denúncias da mídia, órgãos de controle, decisão judicial ou denúncia de cidadão? | <ol style="list-style-type: none"> 1) Normalmente; 2) Frequentemente; 3) Raramente; 4) Quase nunca. |
| Observações: | |
| Pergunta M: O(a) titular da pasta responsável pelo Plano Municipal de Saneamento Básico e/ou a Política Municipal de Saneamento Básico do município é vinculado a um partido político? Se sim, qual? | <ol style="list-style-type: none"> 1) Sim; 2) Não, mas já foi vinculado(a) a um partido político; 3) Não, e nunca foi vinculado(a) a um partido político. |
| Observações: | |