

UNIVERSIDADE DO ESTADO DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS DA ADMINISTRAÇÃO E SOCIOECONÔMICAS- ESAG
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO

Curso: MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO

Área de Especialidade: Coprodução, Governança, Inovação e Finanças Públicas

AVALIAÇÃO DE GOVERNANÇA DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE SANEAMENTO
EM SANTA CATARINA

020.450.829-03

Florianópolis

2024

1 INTRODUÇÃO

O direito humano à água e ao saneamento básico é uma questão debatida há muitos anos pela Organização das Nações Unidas, da qual o Brasil é signatário, dada sua importância na redução da pobreza e no estímulo ao desenvolvimento sustentável. Em 2015, foram estabelecidos os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODSs), visando diminuir a pobreza e preservar o meio ambiente e o clima, estabelecendo metas até 2030. O ODS número 6 destaca-se por promover água potável e saneamento para todos, garantindo sua disponibilidade e manejo sustentável. Estudos reiteram a conexão entre saneamento e desenvolvimento humano, especialmente na saúde, onde as doenças relacionadas à água estão ligadas à falta de saneamento. A expansão dos serviços de água e esgoto está associada à redução de custos com saúde, aumento da produtividade, crescimento do turismo, valorização imobiliária e à própria renda gerada pelo investimento e operações de saneamento. É importante destacar também que o correto encaminhamento e tratamento do esgoto doméstico é fundamental para evitar a degradação da água, a disseminação de doenças e impactos negativos ao meio ambiente.

Sobre a infraestrutura de saneamento no Brasil, o baixo índice de cobertura de esgotamento sanitário emerge como um desafio persistente. Santa Catarina, em particular, figura entre os estados com uma das piores situações nesse indicador essencial para a saúde pública. Notavelmente, 67% dos municípios catarinenses têm população inferior a 15 mil habitantes e 57% possuem uma população inferior a 5 mil habitantes. Essa condição dificulta sobremaneira a viabilidade técnica e econômica da prestação dos serviços de esgotamento sanitário de forma coletiva convencional.

A Lei nº 11.445/2007, atualizada pela Lei nº 14.026/2020, estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico e define regras para a prestação destes serviços. Um dos princípios fundamentais é a busca pela universalização do acesso e pela efetivação dos serviços de saneamento básico, visando alcançar a máxima eficácia nas ações e resultados (BRASIL, 2020). De acordo com o Capítulo II desta Lei, o município é o titular na gestão do saneamento, incumbindo-lhe a criação de uma estrutura administrativa específica, que inclui políticas e planos municipais de saneamento, além da implementação de uma agência reguladora. Essa condição é obrigatória para que o município possa obter recursos financeiros e renovar contratos de saneamento. A implantação da infraestrutura de

esgotamento sanitário passa, portanto, pela criação das estruturas municipais de gestão do saneamento.

O sistema de prestação de serviços de saneamento básico pode variar conforme a legislação local, as políticas governamentais e os acordos estabelecidos com empresas públicas ou privadas. Independentemente do modelo adotado, é essencial que a prestação desses serviços seja regulamentada por legislação específica, com normas definidas para garantir a eficiência, qualidade e acesso universal. Os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário podem ser providos das seguintes maneiras:

- de forma direta pelo município ou por entidades de sua administração indireta;
- por meio de contratação de empresas mediante processo licitatório;
- através de autarquia municipal escolhida por meio de licitação para concessão, conforme disposto na Lei Federal nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, e suas alterações;
- por meio de gestão associada com órgãos da administração direta e indireta de entes públicos federados, mediante convênio de cooperação ou consórcio público, por meio de contrato de programa, conforme previsto no artigo 241 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e na Lei Federal nº 11.107, de 6 de abril de 2005.

Nos municípios de menor porte, caracterizados pela escassez de recursos humanos, a definição e implementação do modelo adequado torna-se uma tarefa complexa. Este desafio destaca a necessidade imperativa de uma estrutura de governança eficiente para assegurar a qualidade e sustentabilidade da prestação dos serviços de saneamento. Dessa forma, a presente pesquisa se propõe a direcionar o foco para uma investigação dos mecanismos de governança existentes nos municípios catarinenses. Ao explorar essas dinâmicas, a pesquisa busca não apenas compreender os desafios locais, mas também propor soluções que possam ser implementadas de maneira eficaz, considerando as particularidades de cada contexto municipal.

1.1 Objetivo Geral

O objetivo geral desta pesquisa é analisar e avaliar os mecanismos de governança existentes nos municípios catarinenses. Busca-se compreender a eficácia das atuais estratégias de gestão, identificar desafios e oportunidades, e propor diretrizes para o

aprimoramento da governança, visando assegurar a viabilidade, qualidade e sustentabilidade dos serviços de saneamento básico em contextos municipais, especialmente em localidades de menor porte.

1.2 Objetivos Específicos

- Descrever os mecanismos de governança presentes nos municípios analisados, com um recorte regional que abranja diferentes características populacionais, considerando a diversidade de contextos e desafios enfrentados por localidades de menor porte.
- Avaliar e categorizar os mecanismos de governança identificados, permitindo uma análise comparativa que destaque as particularidades e semelhanças entre diferentes municípios.
- Propor ações estratégicas visando alcançar a implementação efetiva da universalização do saneamento, contemplando fases como diagnóstico, capacitação, implementação e monitoramento contínuo.

2 JUSTIFICATIVA

Este trabalho visa contribuir significativamente para a melhoria da governança dos serviços de saneamento nos municípios catarinenses, oferecendo subsídios valiosos para a estruturação de políticas públicas municipais e a organização das respectivas estruturas administrativas. Ao compreender e descrever minuciosamente os atuais arcabouços de governança municipais, com um enfoque regional que abrange distintas características populacionais, proporciona-se um panorama abrangente e contextualizado.

A verificação da estrutura de governança de cada um dos municípios, permite uma análise comparativa que destaca as melhores práticas e áreas de aprimoramento em diferentes contextos municipais. A identificação da visão dos gestores em relação aos serviços de saneamento oferecerá informações sobre as percepções locais e poderá informar estratégias mais alinhadas às necessidades e expectativas dos tomadores de decisão municipais.

Assim, este trabalho possui potencial para subsidiar políticas públicas municipais mais eficientes, melhorando as estruturas organizacionais dos municípios e, por conseguinte, elevando os índices de saneamento, promovendo condições mais saudáveis e sustentáveis

para as comunidades locais.

A proposta de pesquisa visa preencher uma lacuna no conhecimento existente contribuindo não apenas para o avanço teórico dentro do campo de estudo, mas também para a aplicação prática desse conhecimento no mundo profissional. Sob a perspectiva de atuação profissional na regulação, compreende-se a importância fundamental de conhecer as estruturas dos municípios. Quanto mais organizados e bem estruturados em termos de governança, mais fluida se torna a realização das atividades de fiscalização dos serviços e das verificações de cumprimento das metas estabelecidas nos planos municipais. Isso abrange desde a identificação precisa dos setores responsáveis dentro do município até a obtenção de informações detalhadas sobre a efetiva prestação dos serviços.

3 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Em muitos países em desenvolvimento e subdesenvolvidos, a falta de investimento no setor de saneamento resulta em desafios crescentes para os governos. A globalização econômica e a ampliação da pobreza agravaram essa situação. Há grande influência política na abordagem do saneamento básico, com algumas nações optando pela privatização dos serviços, enquanto outras mantêm a gestão pública. No entanto, enfatiza-se que o saneamento básico é essencial para a vida humana, a proteção ambiental e é um direito social e humano fundamental. Portanto, os serviços de saneamento básico devem ser submetidos a uma política pública, com participação social, com investimentos qualificados nessa área para ampliar a cobertura e melhorar a qualidade dos serviços, contribuindo para reduzir as disparidades sociais.

Os entes federados devem assumir como prioridade a formulação de um arcabouço jurídico-institucional para a área de Saneamento Básico, que venha fortalecer a função social dos serviços de Saneamento Básico, seu caráter público, devendo contemplar os princípios de atendimento universal, de equidade, integralidade, participação e controle social, gestão pública e responsabilidade municipal. Além disso, cabe aos governos dar prioridade a investimentos qualificados nessa área, visando ampliar a cobertura e melhorar a qualidade dos serviços, contribuindo, dessa forma, para reduzir a dívida social nessa área. (MORAES, 2009).

Essas ações são fundamentais para atender o Plano Nacional de Saneamento Básico

(PLANSAB) estabelecido como um guia para o planejamento integrado do saneamento básico considerando seus quatro componentes: abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, coleta de lixo e manejo de resíduos sólidos e drenagem e manejo das águas pluviais urbanas, e possui o horizonte de 20 anos (2014 a 2033). Foi aprovado pelo Decreto nº 8.141 de 20 de novembro de 2013 e pela Portaria Interministerial nº 571 de 05 de dezembro de 2013 e sua elaboração foi prevista na lei de diretrizes nacionais para o saneamento básico – Lei nº 11.445, regulamentada pelo Decreto nº 7.217. Este documento é o balizador para definição das políticas públicas na área de saneamento e definição de metas a serem perseguidas pelos gestores municipais.

Para implementação das políticas públicas é necessário a utilização dos instrumentos de governança de forma efetiva e completa, considerando a complexidade e os desafios que estão colocados para atingimento das metas de universalização definidas na legislação federal. Sob tal perspectiva, a gestão pública tem se pautado em uma gestão por resultados, o que traz a necessidade de se diagnosticar os mecanismos de governança e como tem ocorrido a sua implementação.

Teixeira e Gomes (2019) observam que o conceito de "governança pública" abrange uma variedade de abordagens conceituais, tornando seu estudo complexo, especialmente na ausência de uma definição precisa sobre qual abordagem seguir. No entanto, há consenso entre autores de que a boa governança é fundamental para otimizar o desenvolvimento social, econômico, político e cultural do Brasil e de suas unidades constituintes. Nesse sentido, a compreensão da governança pública é crucial para o aprimoramento das estruturas administrativas e o fortalecimento das políticas públicas.

A governança pública nos municípios representa um potencial para a ação conjunta entre diversos atores de forma eficaz, transparente e compartilhada, com o objetivo de solucionar problemas públicos (Silva, Alcântara e Pereira, 2016). Ainda, segundo Paines, Aguiar e Pinto (2018), a governança pública consiste em mecanismos estabelecidos para promover uma cultura gerencial pautada em valores como eficiência, qualidade, transparência e prestação de contas ao cidadão-usuário. Ambas as abordagens destacam a necessidade de uma gestão eficiente e transparente, que busque constantemente a melhoria dos serviços públicos e a satisfação dos cidadãos.

Considerando a governança voltada para o saneamento, Pereira et al. (2020) conduzem uma análise crítica da interseção entre a governança pública e a situação do setor de saneamento no Brasil, destacando a Política Nacional de Saneamento Básico (PNSB) estabelecida pela Lei Federal 11.445 de janeiro de 2007 (BRASIL, 2007). De acordo com os autores, os principais pilares que sustentam a governança do saneamento no Brasil incluem as instituições responsáveis pela gestão dos serviços; os mecanismos de controle, monitoramento e operação disponíveis; os princípios orientadores e as responsabilidades e direitos dos envolvidos, expressos em diversas legislações setoriais relacionadas ao saneamento, como o arcabouço urbanístico e ambiental. Além disso, os autores argumentam que o setor de saneamento no Brasil está passando por um processo que pode ser caracterizado como embrionário, com a implementação e amadurecimento progressivo dos instrumentos de governança (PEREIRA et al., 2020).

Existe uma preocupação com a governança enquanto arranjo institucional para a implantação da política relacionada ao saneamento, considerando a nova configuração possibilitada pelo Marco Legal, sendo necessária uma estrutura que envolva os titulares dos serviços de forma equitativa e justa, que tenha habilidade para as tratativas com os prestadores de serviço, e que considere a participação social e a articulação com as políticas de forma a obter e se possível otimizar resultados (PEDROTTI, 2023).

4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A proposta de aplicação deste trabalho é para os municípios da Associação de Municípios do Alto Uruguai Catarinense (AMAUC). A Associação dos Municípios do Alto Uruguai Catarinense (AMAUC) foi fundada em 07 de maio de 1976 composta pelos municípios de Concórdia, Ipumirim, Seara, Xavantina e Itá, visando à integração administrativa, econômica e social, o desenvolvimento político-administrativo através do planejamento microrregional e prestação de assistência técnica e serviços nas diversas áreas de ação das administrações municipais. Atualmente são 14 municípios associados: Alto Bela Vista, Arabutã, Concórdia, Ipira, Ipumirim, Irani, Itá, Jaborá, Lindóia do Sul, Peritiba, Piratuba, Presidente Castello Branco, Seara e Xavantina. Sua sede localiza-se no Município de Concórdia. A maioria são municípios de pequeno porte, com população inferior a 15 mil habitantes (AMAUC, 2020).

O estudo pretende envolver a pesquisa e análise documental, que se caracteriza como um procedimento metodológico empregando técnicas e instrumentos para captura, compreensão e análise de documentos. Essa abordagem visa identificar informações específicas nos documentos relevantes para o escopo da pesquisa.

Os dados referentes aos mecanismos de governança existentes em cada município serão obtidos através de consultas a leis municipais, e bancos de dados oficiais, tais como Agência Nacional de Águas e Saneamento (ANA), Sistemas de Informações Sobre Saneamento (SNIS), Federação Catarinense dos Municípios (FECAM). Além destes, a Agência Reguladora Intermunicipal de Saneamento (ARIS) que regula a prestação de serviços de saneamento de todos os municípios da AMAUC será uma fonte importante de dados para a pesquisa a ser desenvolvida.

Uma etapa concomitante à coleta de informações será a adaptação do instrumento de avaliação e aprimoramento de governança do saneamento básico denominado “Manual Básico para Governança em Saneamento no Brasil”. O manual constitui a materialização de uma proposta para contribuir com a avaliação e aprimoramento das práticas de governança pelos titulares dos serviços de saneamento básico. Conforme sua divulgação e aplicação, poderá colaborar com o alcance das metas do marco legal e com a geração de valor para sociedade, em especial o bem-estar da população advindo de serviços de saneamento e participação social de alta qualidade. (PEDROTTI, 2023).

O manual propõe a análise de oito categorias para governança a serem avaliadas. A partir das categorias e temas escolhidos, a proposta se baseia numa classificação de 0 a 5 para análise e apoio a boas práticas por parte dos Titulares dos Serviços. Será necessário avaliar se todas as categorias e níveis se aplicam ao contexto que será avaliado e fazer as adaptações que forem pertinentes ao recorte de estudo proposto.

Na sequência, a metodologia será aplicada em cada município da região delimitada. Os resultados obtidos permitirão identificar as categorias com maior potencialidade e fragilidade, viabilizando comparações entre os diferentes municípios. Essas análises podem ressaltar práticas exemplares passíveis de serem compartilhadas, assim como lacunas comuns que sugerem uma abordagem integrada em nível regional. A partir dos resultados obtidos, serão propostas ações específicas para o aprimoramento da governança do saneamento básico em cada localidade.

5 VIABILIDADE / IMPLEMENTAÇÃO

A viabilidade de implementação desta pesquisa é influenciada por diversos fatores, incluindo a disponibilidade e acessibilidade dos dados, a delimitação do escopo do estudo e a demanda de tempo para coleta de informações.

A disponibilidade de dados públicos facilita significativamente a condução da pesquisa, eliminando a necessidade de recursos financeiros para adquiri-los e simplificando os procedimentos burocráticos.

Além disso, ao restringir o escopo da pesquisa a 14 municípios, torna-se viável obter uma compreensão mais aprofundada e específica do fenômeno em estudo, sem comprometer a qualidade ou a relevância dos resultados. O recorte proposto foi definido com base nas Associações de Municípios, entidades que congregam diversos municípios em uma região geográfica delimitada, visando promover a cooperação e a integração entre essas localidades. Tais associações são criadas para enfrentar desafios comuns e compartilhar recursos e conhecimentos entre os seus membros. Desta forma, busca-se incentivar o intercâmbio de informações e experiências entre os municípios e conduzir o estudo de maneira regionalizada.

Outro aspecto importante é a demanda de tempo para coleta de informações, que neste caso pode ser manejável. Isso sugere que o tempo necessário para reunir os dados não será excessivamente longo, permitindo que o pesquisador dedique mais tempo à análise e interpretação dos resultados.

6 CRONOGRAMA

A seguir está apresentado o planejamento temporal das atividades a serem realizadas durante o período de duração do curso. Algumas ações, tais como o levantamento bibliográfico e a coleta de dados podem ser executadas simultaneamente enquanto outras dependem da realização da etapa anterior.

ETAPAS	PERÍODOS
Preparação e planejamento	Mês 01
Levantamento bibliográfico	Mês 02 a mês 06

ETAPAS	PERÍODOS
Coleta de dados	Mês 04 a mês 08
Elaboração da proposta de pesquisa	Mês 08 a mês 10
Apresentação e Qualificação da proposta de pesquisa	Mês 11
Organização, tabulação e análise dos dados	Mês 12 a 15
Elaboração da dissertação versão preliminar	Mês 16 e 18
Ajustes e aperfeiçoamento	Mês 19
Redação da versão final da dissertação	Mês 20 e 21
Defesa da dissertação	Mês 22

7 REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007**. Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico; cria o Comitê Interministerial de Saneamento Básico; altera as Leis nos 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.666, de 21 de junho de 1993, e 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; e revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978. Brasília, DF: Presidência da República, 2007. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm. Acesso em: 01 mar. 2023.

BRASIL. Ministério das Cidades. **PLANSAB Plano Nacional de Saneamento Básico: Mais Saúde com Qualidade de Vida e Cidadania**. Brasília, DF, 240p., 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/acao-a-informacao/acoes-e-programas/saneamento/plano-nacional-de-saneamento-basico-plansab/plansab-2013-revisao-de-2019>. Acesso em: 01 mar. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017**. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm. Acesso

em: 01 mar. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União - TCU. República Federativa do Brasil. **Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas**. Brasília: TCU, 2014. 96 p.

HEINIG, Daniel Wagner. **Avaliação de políticas públicas de saneamento: a instituição do plano municipal de saneamento e o impacto na eficiência dos serviços de abastecimento de água em municípios catarinenses de pequeno porte**. Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Diretoria de Pesquisa e Pós-Graduação, Programa de Pós Graduação em Planejamento e Governança Pública, 2021. Disponível em: <https://repositorio.utfpr.edu.br/jspui/handle/1/26541>. Acesso em: 20 fev 2023.

MAGARINOS, J. C. T. A. **Parceria público-privada para tratamento de esgoto domiciliar em Concórdia, SC**. Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Diretoria de Pesquisa e Pós-Graduação, Especialização em Gestão Ambiental em Municípios, 2015. Disponível em: https://repositorio.utfpr.edu.br/jspui/bitstream/1/22516/1/MD_GAMUNI_I_2014_52.pdf. Acesso em: 18 mar. 2023.

MORAES, Luiz Roberto Santos. **Política e Plano Municipal de Saneamento Básico: aportes conceituais e metodológicos**. In: BRASIL. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. Ministério das Cidades (Ed.). Lei Nacional de Saneamento Básico: Perspectivas para as políticas e gestão dos serviços públicos –Instrumentos das políticas e da gestão dos serviços públicos de saneamento básico. Brasília: Editora, 2009. p. 33-53. (Livro I).

PAINES, A. T.; Aguiar, M. R. V.; Pinto, N. G. M. **A governança no setor público segundo a Ifac: uma análise dos Institutos Federais da região Sul do Brasil**. Nucleus, v. 15, n.1, p. 351-366, abr. 2018.

PEDROTTI, Flávia Sartorato. **Governança do Saneamento Básico no Brasil: proposta de instrumento para avaliação e aprimoramento da governança pelos titulares dos serviços.** Universidade Estadual Paulista. Faculdade de Engenharia de Ilha Solteira. Área de conhecimento: Regulação e Governança de Recursos Hídricos. Ilha Solteira, 2023. Disponível em: https://bdtd.ibict.br/vufind/Record/UNSP_5f777f411a9c271869389e3e9dc22030. Acesso em: 01 mar. 2023.

PEDROTTI, Flávia Sartorato. **Manual básico para governança em saneamento no Brasil: abastecimento de água: esgotamento sanitário.** Ilha Solteira 2023. Disponível em: <https://www.feis.unesp.br/Home/Pos-Graduacao/profagua/manual-basico-para-governanca-em-saneamento-no-brasil---pedrotti-e-dornfeld-junho.2023.pdf>. Acesso em: 01 mar. 2023.

PEREIRA, L. D., Trevisan, A. B., Vieira, F. J., Pelissari, C., Sezerino, P. H. **Uma análise sobre o a gestão do esgotamento sanitário no Brasil.** Ignis. Caçador, 2020 v.9. n.1.

SILVA, E. A. F.; Alcântara, V. C.; Pereira, J. R. **Governança e esfera pública sobre resíduos sólidos urbanos no âmbito municipal.** Administração Pública e Gestão Social, v. 8, n. 3, p. 137-146, jul./set. 2016. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/4893/html>. Acesso em: 15 mar. 2023.

TEIXEIRA, A. F., Gomes, R. C. **Governança pública: uma revisão conceitual.** Rev. Serv. Público Brasília 70 (4). 519-550. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/3089>. Acesso em: 15 mar. 2023.