

O PROGRAMA DE MODERNIZAÇÃO DO SETOR SANEAMENTO (PMSS)

Transição para uma estrutura permanente

RELATÓRIO FINAL

Apoio



Secretaria Nacional de
Saneamento Ambiental

Ministério
das Cidades



O PROGRAMA DE MODERNIZAÇÃO DO SETOR SANEAMENTO (PMSS)

Transição para uma estrutura permanente
do Ministério das Cidades

RELATÓRIO FINAL

Brasília/abril de 2007

Revisão, Janeiro de 2008

Programa de Modernização do Setor Saneamento
Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental
Ministério das Cidades
Governo Federal

Ministro de Estado das Cidades
Marcio Fortes de Almeida

Secretário Executivo do Ministério das Cidades
Rodrigo José Pereira-Leite Figueiredo

Secretário Nacional de Saneamento Ambiental
Leodegar da Cunha Tiscoski

Diretor do Departamento de Desenvolvimento e Cooperação Técnica
Umberto Luiz Teixeira

Diretor do Departamento de Articulação Institucional
Sergio Antonio Gonçalves

Diretor do Departamento de Água e Esgotos
Márcio Galvão Fonseca

Coordenador do Programa de Modernização do Setor Saneamento (PMSS)
Ernani Ciríaco de Miranda

Equipe

Supervisão: Ernani Ciríaco de Miranda

Coordenação: Berenice de Souza Cordeiro, Maria Carmen Germano Braga

Colaboradores: Fernanda Gimenez Machado, Flávio Ribeiro de Mesquita, Leonardo Rodrigues Marques, João Batista Peixoto, Marcelo de Paula Neves Lelis, Rosana Lobo Soares da Cunha.

PROGRAMA DE MODERNIZAÇÃO DO SETOR SANEAMENTO (PMSS)

UNIDADE DE GERENCIAMENTO DO PROGRAMA – UGP

SCN Quadra 01, Bloco F, 8º andar, salas. 801 - 810

71.711-905 – Brasília – Distrito Federal

Telefone (61) 3327 5006; Fax (61) 3327 9339

e-mail: pmss@cidades..pmss.gov.br

Página na *Internet*: <http://www.cidades.pmss.gov.br>

APRESENTAÇÃO

A presente publicação **“O Programa de Modernização do Setor Saneamento (PMSS) – Transição para uma estrutura permanente do Ministério das Cidades”**, apresenta os principais resultados do **“Estudo de Cenários sobre a Reestruturação Institucional e Organizacional do PMSS, visando à continuidade do Programa”**.

Cabe registrar que este Estudo foi desenvolvido entre maio e dezembro de 2006, período caracterizado por intenso e qualificado debate sobre a reestruturação do setor saneamento em nosso país. Em 2005, o setor vivenciou um processo amplamente participativo e democrático com a discussão em torno do PL 5296/2005, mediante a realização de diversos seminários regionais e um nacional. Após, houve a junção deste projeto de lei com o PL 155/2005 resultando no PLS 219/2006, sendo este aprovado por unanimidade na Comissão Mista do Congresso Nacional (Senado e Câmara) e no Plenário do Senado, em dois turnos, no dia 12/07/2006. Em 18/07/2006, é encaminhado à Câmara e recebe o número PL 7.361/2006. Aprovado seguiu para sanção presidencial. Em 05 de janeiro de 2007, o Presidente da República promulga a Lei nº. 11.445/2007, que define as diretrizes nacionais para os serviços de saneamento básico e a política federal de saneamento básico. Somam-se a esta importante conquista a Lei nº. 11.107/2005, sobre Consórcios Públicos e Gestão Associada dos Serviços e o Decreto nº. 10.107/2007 que a regulamenta.

Ancorado na estabilidade institucional que este robusto arcabouço legal e jurídico confere ao setor, o Presidente Luiz Inácio Lula da Silva decidiu destinar dos recursos reservados ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), R\$ 40 bilhões para investimentos em saneamento.

Face a este quadro de evolução, que demarca uma conjuntura de esforços, avanços, conquistas e de desafios para o saneamento brasileiro, o Estudo sobre o Programa de Modernização do Setor Saneamento foi desenvolvido, e seus resultados devem ser analisados como parte inerente a este processo.

O PMSS, um dos principais programas da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (SNSA), do Ministério das Cidades, tem suas ações voltadas à criação das condições propícias a um ambiente de mudanças e de desenvolvimento do setor saneamento no país. Criado em 1993, evoluiu desde 2003 para uma ação permanente do Governo brasileiro, de suporte técnico à SNSA, no exercício de sua missão de apoiar Estados, Municípios e sociedade civil organizada na formulação de políticas públicas, na regulamentação do setor nos três níveis de governo, preferencialmente com base no federalismo cooperativo e na assistência técnica aos prestadores dos serviços de saneamento básico.

A segunda etapa do PMSS é resultado do Acordo de Empréstimo nº. 4292/BR, celebrado em 06/06/1999, entre o Governo brasileiro e o Banco Internacional para a Reconstrução e o

Desenvolvimento – BIRD, que se encerra em 31/10/2007. Este fato em si já constitui forte argumento para o desenvolvimento do presente Estudo. Contudo, a agenda do saneamento brasileiro para o quadriênio 2007-2010 impõe ao PMSS novos desafios que condizem com sua missão. Dependerá de sua continuidade e reestruturação a capacidade da SNSA em dar as respostas no tempo e na intensidade requeridos pelo setor e pela sociedade.

Os resultados do Estudo cancelam a relevância do PMSS para a SNSA e para o saneamento brasileiro. Esta é a síntese da avaliação feita por um Grupo de Painelistas que participou da pesquisa na segunda etapa do Estudo, que adotou a técnica Delphi como referência metodológica. Como se sabe, a denominada Delphi de Política é um método de planejamento e de apoio à tomada de decisão, adequado à proposição de políticas organizacionais, onde se pretende estimular idéias e projetar tendências predominantes em um ambiente de futura transformação. Em conformidade com os critérios preconizados por esta técnica, o presente Estudo mobilizou um Grupo de Painelistas que envolveu 72 especialistas, formadores de opinião nos temas tratados na pesquisa e que trazem expressiva representatividade das organizações a que se vinculam, e que por sua vez, representam com grande legitimidade o capital técnico, social e intelectual do saneamento brasileiro.

Os resultados obtidos, em nível de resposta aos questionários aplicados aos painelistas e quanto à importância do PMSS são inquestionavelmente favoráveis à credibilidade que o Programa construiu junto ao setor. Como se trata de um estudo prospectivo, o cenário de maior consenso visando à reestruturação do PMSS sinaliza para sua transformação numa estrutura permanente, sob a forma de órgão de governo da administração indireta, vinculado à Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. Complementam este consenso, a autoridade conferida à SNSA, como *locus* legítimo de definição de diretrizes e formulação de políticas públicas e programas para o setor e a pertinência da agenda de trabalho do PMSS, desenvolvida principalmente por ações de assistência técnica, de capacitação e de maior vocalização de sua vocação de se consolidar como importante *think-tank* do setor.

É com satisfação que convidamos o leitor a compartilhar do processo e dos resultados deste Estudo, seja por uma leitura mais rápida do conjunto da obra, proporcionada pelo Sumário Executivo, ou por uma leitura cuidadosa e crítica do conteúdo completo deste Relatório Final.

Leodegar da Cunha Tiscoski

Secretário Nacional de Saneamento Ambiental

O PROGRAMA DE MODERNIZAÇÃO DO SETOR SANEAMENTO

O *Programa de Modernização do Setor Saneamento (PMSS)* consolidou-se, ao longo de seus quatorze anos, como um instrumento permanente de apoio à instância executiva da política de saneamento do Governo federal, tendo suas ações voltadas à criação das condições propícias a um ambiente de mudanças e de desenvolvimento do setor saneamento no país. Atualmente é um dos principais programas da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental do Ministério das Cidades.

O Programa tem, no *Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS)*, o seu mais reconhecido produto. A credibilidade construída em torno deste instrumento permitiu, em seus 11 anos de existência, consolidar séries históricas de diversos dados e informações fornecidas por uma amostra de prestadores de serviços, tanto de água e esgotos como de resíduos sólidos, que progressivamente se amplia em tamanho e representatividade.

Por sua vez, a *assistência técnica* aos órgãos e entidades do setor saneamento constitui-se em pauta fundamental do PMSS, buscando promover reformas institucionais, especialmente nos prestadores de serviços, com vistas a melhorar a qualidade e o nível de eficiência e eficácia de suas ações, condição básica para universalização dos serviços. Neste sentido, são potenciais beneficiários do Programa (i) os estados e municípios, na formulação de políticas públicas e desenvolvimento de planos de saneamento; (ii) as instâncias de regulação e fiscalização, na implementação de atividades regulatórias; e (iii) os prestadores públicos de serviços, na sua revitalização e reestruturação.

Além do apoio direto ao prestador de serviços, operando segundo o modelo de gestão vigente, a assistência do PMSS estuda arranjos alternativos de gestão, que permitam o fortalecimento do prestador de serviços atual, funcionando em novas bases, mas que também possibilitem ao governante explorar novos modelos que enfrentem o quadro de dificuldades em que se encontra os serviços de saneamento nos estados e municípios brasileiros.

O Programa alavanca o desenvolvimento institucional do setor mediante ações de *capacitação* dos agentes que atuam no saneamento. Neste sentido, o PMSS liderou, em parceria com diversos órgãos do Governo federal e a operacionalização da Financiadora de Estudos e Pesquisas – FINEP, o processo de criação e estruturação da Rede Nacional de Capacitação e Extensão Tecnológica em Saneamento Ambiental – ReCESA. Foram constituídos 4 Núcleos Regionais, coordenados por 14 universidades e que agregam cerca de 80 instituições parceiras (entre prestadores de serviços, entidades do setor, sistema S e sistema CEFET). O PMSS exerce o papel de Núcleo Executivo do Comitê Gestor da ReCESA.

O PMSS também fornece o suporte técnico e de logística à SNSA/MCidades na implementação do projeto de *Cooperação Internacional Brasil-Itália em Saneamento Ambiental*, que conta com a participação de instituições do Governo italiano e da HYDROAID – *Scuola Internazionale dell'Acqua per lo Sviluppo*, além da participação de municípios e universidades brasileiras.

O Programa desempenha ainda um papel de vanguarda em *temas emergentes para o setor* como atingir as Metas do Milênio e atender aos tratados internacionais. Destacam-se parcerias com o Programa Nacional de Combate ao Desperdício de Água (PNCDA), o Programa de Conservação de Energia Elétrica (PROCEL), o Projeto Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL) aplicado a Resíduos Sólidos e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

O PMSS se insere efetivamente na *agenda político-institucional da SNSA/MCidades*, oferecendo suporte técnico na formulação e implementação do marco legal e regulatório para o setor. O programa contribuiu de forma destacada para a discussão e aprovação da Lei 11.107/2005 que regulamenta os Consórcios Públicos e no apoio à construção e aprovação da Lei 11.445/2007 que estabelece as diretrizes gerais e institui a política federal de saneamento básico.

O Programa de Modernização do Setor Saneamento conta, ainda, com um *projeto editorial*, que recentemente ganhou fôlego renovado com o lançamento da série de publicações e da revista periódica, denominadas “Saneamento para Todos”, abrangendo edições que fomentam a reflexão político-institucional e o intercâmbio técnico entre os agentes do setor.

Ernani Ciríaco de Miranda
Coordenador da UGP/PMSS

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
SUMÁRIO EXECUTIVO.....	13
I. ASPECTOS METODOLÓGICOS DO ESTUDO.....	25
II. OFICINAS DE TRABALHO - SNSA E UGP/PMSS: 1ª etapa do Estudo.....	29
II.1 – Oficina de Trabalho da SNSA – Documento síntese	29
II.2 – Oficina de Trabalho da UGP/PMSS.....	44
III. PESQUISA DELPHI: 2ª etapa do Estudo.....	47
III.1 – Aspectos Metodológicos da Técnica Delphi.....	47
III.2 – Aplicação da Técnica Delphi neste Estudo.....	51
III.3 – Instrumentos de Consulta: questionários	55
IV. RESULTADOS DA 1ª RODADA.....	57
V. RESULTADOS DA 2ª RODADA	115
VI. SÍNTESE CONCLUSIVA	127
VII. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	149
VIII. ANEXOS	151
ANEXO I – Documento Justificativa do Projeto	153
ANEXO II – Texto sobre alternativas de organizações institucionais.....	159
ANEXO III – Memória estatística da tabulação dos questionários	171

INTRODUÇÃO

O Relatório Final do **Estudo de Cenários para Reestruturação Institucional e Organizacional do PMSS, visando à continuidade do Programa** está estruturado em 6 capítulos.

Antes, traz um Sumário Executivo, que além de sistematizar os principais resultados do Estudo, os analisa sob uma conjuntura política e institucional que não estava cristalizada durante o seu desenvolvimento.

O Estudo, concluído em dezembro de 2006, não contemplava, portanto, o atual cenário do setor saneamento e sua nova agenda para o quadriênio 2007-2010. A promulgação da Lei do Saneamento nº. 11.445, de 5 de janeiro de 2007, a assinatura do Decreto nº. 6.017, de 17 de janeiro de 2007 que regulamenta a Lei nº. 11.107, de abril de 2005, sobre Consórcios Públicos e Gestão Associada e a decisão do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva de destinar, dos recursos reservado ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), R\$ 40 bilhões para investimentos em saneamento definem os principais contornos desta agenda.

No primeiro capítulo, apresentam-se as referências metodológicas adotadas nas duas etapas do Estudo. O segundo capítulo trata das Oficinas de Trabalho realizadas internamente, com participação dos quadros da SNSA e do próprio PMSS e apresenta os documentos produzidos nesta parte do Estudo. Estes dois primeiros capítulos fecham a primeira etapa do Estudo.

A segunda etapa do Estudo abrange os capítulos seguintes. No terceiro, apresentam-se os aspectos gerais da Técnica Delphi, sua aplicação no presente Estudo e os instrumentos de consulta adotados na pesquisa. No quarto e no quinto capítulos são apresentados os resultados da consulta Delphi mediante representação gráfica dos resultados quantitativos e sistematização da análise dos resultados qualitativos referentes às duas rodadas da pesquisa, que correspondem respectivamente ao 1º e ao 2º Questionário aplicados ao Grupo de Painelistas. O último capítulo traz uma síntese conclusiva dos principais resultados apurados no Estudo.

Destaca-se que as análises apresentadas neste Relatório não esgotam o potencial da contribuição dos especialistas aduzida ao Estudo, apenas sintetizam as respostas obtidas na pesquisa Delphi, constituindo um quadro geral das principais análises como subsídio à reflexão dos dirigentes da SNSA/MCidades sobre o cenário de reestruturação do PMSS.

Constam também deste Relatório a composição da equipe técnica e as referências bibliográficas. Integra ainda o presente Relatório um conjunto de Anexos: os documentos preparatórios que subsidiaram a realização das oficinas; a memória estatística decorrente da tabulação dos resultados da pesquisa e a memória de cálculo de mediana e quartis.

SUMÁRIO EXECUTIVO

O saneamento brasileiro vivencia um momento histórico de avanços e conquistas. A criação, em 2003, da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (SNSA) vinculada a um projeto mais estruturante de integração das políticas públicas de desenvolvimento urbano, consolidado no Ministério das Cidades, pode ser tomada como o divisor de águas desta evolução.

Com este novo contexto político-institucional foi possível construir um ambiente de sinergia em torno do setor. Os esforços para promover uma atuação coordenada do Governo federal, equacionando um grave problema de pulverização de ações e recursos, a mobilização de redes sociais vinculadas a movimentos populares, entidades específicas do setor e a academia para um debate crítico e comprometido com a transformação, resultaram em significativa retomada do capital social e técnico do saneamento.

O aumento expressivo do volume de recursos contratados, as medidas tomadas visando à qualificação do gasto público e, principalmente, o ritmo acelerado que se imprimiu à regulamentação do setor são os principais indicadores destes avanços. O ano de 2007 consolida estes esforços em conquistas importantes para o saneamento. A promulgação da Lei nº. 11.445, de 5 de janeiro de 2007, o Decreto nº. 6.017, de 17 de janeiro de 2007 que regulamenta a Lei nº. 11.107, de abril de 2005, sobre Consórcios Públicos e Gestão Associada de Serviços Públicos conformam o novo arcabouço jurídico do setor. É neste ambiente de estabilidade institucional e legal que o Presidente Luiz Inácio Lula da Silva tomou a decisão de destinar, dos recursos reservados ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), R\$ 40 bilhões para investimentos em saneamento.

A missão da SNSA é *“assegurar os direitos humanos fundamentais de acesso à água potável em qualidade e quantidade suficientes e de vida em ambiente salubre nas cidades e no campo”*. No enfrentamento deste desafio destaca-se o papel desempenhado pelo Programa de Modernização do Setor Saneamento (PMSS) no apoio técnico que presta a SNSA/MCidades no processo de formulação e aprimoramento das políticas públicas por meio de estudos, pesquisas, indicadores e processos de avaliação da atuação governamental e suporte na implementação de programas e projetos para o setor.

Face a este quadro de evolução do saneamento brasileiro, de consolidação da SNSA/MCidades como um espaço de coordenação das ações e de articulação dos esforços dos diversos níveis de governo e da sociedade, e de significativo consenso em torno do reconhecimento do PMSS como agente de fundamental importância para o setor, são apresentados os resultados do **Estudo de Cenários para Reestruturação Institucional e Organizacional do PMSS, visando à continuidade do Programa**. Sabe-se que a segunda etapa do PMSS é decorrente do Acordo de Empréstimo nº. 4292, celebrado entre o Governo brasileiro e o Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD), que se encerra em 31/10/2007.

A realização deste Estudo se justifica não apenas pela proximidade do término deste Acordo. Sua pertinência se comprova, sobretudo, nos subsídios gerados para orientar a tomada de decisão da SNSA quanto às medidas necessárias e mais adequadas para garantir a continuidade das ações do PMSS e o cumprimento das atribuições do Programa na implementação da nova agenda do saneamento. Especialmente no apoio aos entes federados para apropriação do novo marco legal-institucional do setor e na aplicação dos investimentos do PAC para a reestruturação dos prestadores públicos dos serviços de saneamento básico.

Os principais resultados do Estudo podem ser sistematizados em relação a: i) metodologia adotada no desenvolvimento da pesquisa; ii) subsídios obtidos para a análise de cenários e a tomada de decisão sobre a reestruturação do PMSS.

Na primeira etapa do Estudo, desenvolvida entre maio e setembro de 2006, foi realizada uma Oficina de Trabalho com um grupo formado por dirigentes (secretário nacional, diretores da SNSA, coordenador da UGP/PMSS), gerentes, técnicos e consultores da Secretaria e do Programa.

- Esta oficina, moderada por especialistas em planejamento estratégico, gerou o denominado Documento-Síntese, que sistematiza e analisa os resultados obtidos nesta etapa em relação aos seguintes aspectos:
- pontos fortes e pontos fracos do Programa;
- oportunidades e ameaças que se colocam para o Programa, para a SNSA e para o saneamento brasileiro com o término do Acordo de Empréstimo; e
- os contornos institucionais e organizacionais do cenário de maior consenso, sob a ótica deste grupo, para a reestruturação do PMSS.

O Documento-Síntese integra o Relatório Final do Estudo. Trata-se de um documento bastante abrangente, que percorre o histórico do PMSS, a avaliação do Programa e a análise do cenário futuro. Além disso, o documento constitui o fio condutor para a metodologia adotada na segunda etapa do Estudo, realizada entre outubro e dezembro de 2006 e desenvolvida sob orientação da técnica Delphi.

A denominada *Delphi de Política* é um método de planejamento e de apoio à tomada de decisão adequado à proposição de políticas organizacionais, onde se pretende estimular idéias e projetar tendências predominantes em um ambiente futuro de transformação.

Neste sentido, o instrumental metodológico Delphi serve bem para atender à diretriz da SNSA de ampliar a consulta em direção aos agentes públicos, sociais e privados que contribuem decisivamente para a evolução do setor saneamento no Brasil e que, de alguma forma, acompanham o trabalho desenvolvido pelo PMSS há 13 anos.

Do ponto de vista do processo decisório sobre o futuro do Programa, o Governo federal tem absoluta autonomia para a tomada de decisão. Contudo, a SNSA entende que a ampliação da consulta para agentes externos à Secretaria é positiva também no sentido de se atribuir legitimidade ao processo e criar um ambiente adequado à implementação da solução a ser adotada.

Para isso, na segunda etapa do Estudo foi mobilizado, com significativo sucesso, um Grupo de Painelistas formado por especialistas de reconhecimento nacional e que representam entidades, organizações e movimentos sociais que se destacam no saneamento brasileiro.

Nesta estratégia de ampliação da consulta qualitativa sobre avaliação dos cenários propostos para reestruturação do PMSS, a técnica Delphi se mostrou bastante adequada. Sabe-se que, esta técnica, em confronto com outras técnicas de previsão, configura-se em uma escolha acertada para estudos que impõem necessidade de uma abordagem interdisciplinar, que não dispõem de dados históricos sobre o objeto em análise e, principalmente, quando se tem a perspectiva de projetar e avaliar mudanças estruturais para determinado setor.

A aplicação da técnica Delphi tem como pressuposto o conhecimento estruturado sobre o objeto em estudo. Isto significa fazer um bom levantamento sobre o tema na literatura especializada e, principalmente, embasar os painéis propostos nos questionários no conhecimento de especialistas, para se garantir a correção técnica e a aplicabilidade conjuntural das questões formuladas.

15

Neste sentido, o Documento-Síntese, representou a principal referência para a formulação dos dois questionários Delphi aplicados ao Grupo de Painelistas convidado a participar da segunda etapa do Estudo. Os questionários permitiram verificar as hipóteses trabalhadas inicialmente, validar (ou não) as tendências predominantes identificadas na primeira etapa do Estudo sobre o cenário futuro do PMSS.

O Grupo de Painelistas que participou da pesquisa foi um acerto tanto no que se refere à sua composição quanto aos níveis de resposta obtidos, com resultados superiores aos parâmetros delphi, tanto na 1ª como na 2ª rodada dos questionários.

Segundo a técnica Delphi, a composição do Grupo de Painelistas deve observar os seguintes critérios: a) distribuição equilibrada entre agentes internos e externos; b) heterogeneidade do grupo (em termos de posições e opiniões sobre o objeto em estudo); c) cada painalista deve possuir características de especialista e de formador de opinião nos temas tratados na pesquisa.

Em conformidade com estes critérios e respeitando a característica do método Delphi que determina o anonimato dos participantes durante a realização da pesquisa, o presente Estudo mobilizou um **Grupo de Painelistas** com a seguinte composição:

- Universidades
- Entidades específicas do setor saneamento
- Movimentos sociais com atuação no campo das políticas públicas de saneamento
- Organismos internacionais
- Ministérios e órgãos do Governo federal com atuação em saneamento
- Legislativo federal
- Conselhos nacionais
- Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, do Ministério das Cidades
- Programa de Modernização do Setor Saneamento (PMSS)
- Estados e Municípios que estão desenvolvendo ações com o apoio do PMSS (beneficiários do Programa)
- Parceiros que estão envolvidos em ações do PMSS junto ao setor
- Colaboradores individuais com expressiva atuação no setor

Para o Estudo em questão, este Grupo de Painelistas atende satisfatoriamente aos critérios preconizados. Qualquer análise que se faça da composição deste grupo, verificar-se-á bons níveis de representação entre agentes internos e externos ao objeto em estudo (no caso, o PMSS) e na relação governo/sociedade, sob o aspecto da representação governamental (órgãos e instituições vinculados aos três níveis de governo) e o da representação não governamental (no caso, entidades específicas do setor, movimentos sociais, universidades, entidades parceiras, a exemplo de ONG's, empresas de consultoria, entre outras). Também sob o viés analítico da relação público-privado, a composição do grupo é satisfatória. Entidades que representam o setor privado que atua no saneamento brasileiro participaram da pesquisa. Porém, neste caso, a relação não se aproxima da paridade, porque reflete a histórica hegemonia da participação do setor público no saneamento brasileiro.

A composição original do Grupo de Painelistas considerava a participação de 106 especialistas. Deste universo apenas 10% não responderam ao convite feito pela SNSA.

De uma amostra de 97 questionários enviados com recebimento comprovado, 72 questionários foram respondidos, perfazendo um percentual de retorno da ordem de **74%**.

Este nível de resposta atende de forma bastante satisfatória ao parâmetro estabelecido pela técnica Delphi, que prevê uma perda de **30 a 50%** dos respondentes na 1ª rodada.

Na 2ª rodada, o questionário foi enviado a todos os painelistas que participaram da 1ª rodada. Deste universo, foram respondidos 64 questionários, perfazendo um percentual da ordem de **88%**.

Este nível de resposta também atende, ainda mais satisfatoriamente, ao parâmetro da técnica Delphi, que prevê uma perda da ordem de **20 a 30%** na 2ª rodada.

Por se tratar do Relatório Final, a relação das entidades/órgãos que constituem os segmentos que integraram o Grupo de Painelistas deste Estudo encontra-se disponibilizada neste documento. Os gráficos apresentados no Relatório Final sobre a composição do Grupo de Painelistas e os níveis de resposta ilustram bem a heterogeneidade, o nível de excelência e de representatividade deste grupo para o saneamento brasileiro.

As boas escolhas metodológicas no desenvolvimento do Estudo inferem subsídios relevantes para a tomada de decisão da SNSA sobre a reestruturação do PMSS.

A pesquisa Delphi foi estruturada de forma a auscultar os especialistas sob uma perspectiva mais reflexiva a respeito do objeto central do Estudo, ou seja, a avaliação sobre o futuro do PMSS a partir da análise do setor em que atua e do papel desempenhado pelo Programa neste contexto mais geral.

Neste sentido, os questionários foram formulados de maneira a extrair dos painelistas a análise de cada um sobre os avanços do setor saneamento, e nos aspectos em que estes avanços se verificam, se a atuação do PMSS é visível nesta evolução e em quais ações do Programa se mostra decisiva para o setor.

Avanços do Saneamento brasileiro

Para **mais de 80%** dos participantes da pesquisa, os dois principais avanços do saneamento brasileiro entre as opções apresentadas pelo Estudo são:

- a evolução na construção e aprovação de um **marco regulatório**¹ para o saneamento;
- a consolidação do Sistema de Informações sobre Saneamento - **SNIS**.

São avanços decorrentes de ações da SNSA/MCidades, que contam com ativa participação do PMSS, de acordo com a visão dos próprios painelistas também manifestada nos comentários feitos nos campos abertos dos questionários, como pode ser verificado no Relatório Final do Estudo.

Cabe destacar que este bom resultado foi apurado antes mesmo da aprovação pela Câmara dos Deputados do Projeto de Lei nº. 7.361, em 12 de dezembro de 2006, e mais ainda, antes da promulgação da Lei do Saneamento nº. 11.445/2007, como mencionado no início deste documento. Esta conquista, associada à Lei dos Consórcios Públicos e Gestão Associada dos Serviços Públicos, já regulamentada, é resultado do esforço coletivo do governo e da sociedade que se renderam a um processo participativo e democrático. Este arcabouço legal ainda que não

¹ Assumindo orientação do Ministro Eros Grau, a SNSA recomenda substituir o termo “marco regulatório” pelo termo regulamentação do setor.

atenda a todas as reivindicações dos diversos agentes que atuam no setor, é indubitavelmente o acontecimento mais significativo para o saneamento brasileiro nos últimos 20 anos. Além de equacionar o histórico vazio institucional, a regulamentação do saneamento estimula o controle social, assegura direitos do consumidor e confere segurança institucional e transparência aos investimentos realizados neste setor.

Dados do SNIS, lançados no Diagnóstico nº. 11, em 21 de dezembro de 2006, mostram crescimento dos níveis de cobertura dos sistemas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário do país nos últimos quatro anos (2002-2005), acompanhados de maior preocupação com a eficiência e a qualidade da prestação dos serviços.

Relevância do PMSS para o setor

O Estudo também propôs avaliar o avanço do setor sob a perspectiva da **contribuição do PMSS** para esta evolução.

Nesta análise pesa o fato do Programa existir a 13 anos e ter apresentado significativa estabilidade institucional ao sobreviver a diversos arranjos institucionais do saneamento no Governo federal.

18

Os resultados indicam que **100%** dos painelistas que responderam a esta questão reconhecem que o PMSS contribui decisivamente (67%) ou parcialmente (33%) para os avanços verificados no saneamento brasileiro. Significa dizer que a opção “Não” apresentada no questionário obteve zero (0%) de respostas.

Importante destacar que o Estudo parte da premissa de que outros agentes também desempenham papel decisivo para o avanço do setor. Neste sentido, o questionário sempre trabalha com a opção “parcialmente”.

Para explorar mais profundamente a qualidade da participação do PMSS, o Estudo toma como quadro de referência o papel do Programa de suporte técnico à SNSA/MCidades. No exercício deste papel, o Estudo coloca para avaliação dos painelistas a **agenda de trabalho do PMSS**. Para os painelistas, as ações do Programa que mais contribuem para a evolução do setor são:

- **96%** para a consolidação e evolução do **SNIS**;
- **86%** para evolução na construção e aprovação do **marco regulatório** do setor;
- **83%** para o papel de fomento a um ambiente de discussão sobre a relevância da reforma institucional e criação das condições propícias para **as mudanças no setor**;
- **80%** para as medidas tomadas em **gestão do controle e redução de perdas de água e de energia elétrica** em saneamento.

Cabe observar que para todas as demais ações do PMSS, os painelistas atribuem relevância da ordem de 70%. Exceção apenas para revitalização dos operadores públicos e apoio à instalação e funcionamento das agências reguladoras (estaduais e municipais) que obtiveram índices próximos a 60%.

Interessante verificar que há coerência das respostas entre o que é, na visão dos painelistas, avanço do setor e o que melhor caracteriza a importância da atuação do PMSS.

Riscos para o setor com o término do PMSS

A cadência reflexiva proposta pelo Estudo leva os painelistas a avaliar se a descontinuidade das ações do PMSS, em função do encerramento do Acordo de Empréstimo em 31/10/2007, infere risco de retrocesso aos avanços verificados no setor saneamento.

Para quase a totalidade dos participantes da pesquisa **(95%) este risco existe;** sendo:

- de forma potencial para **82%**; e
- parcialmente para **13%**.

Ao qualificar este risco, os painelistas avaliam que a descontinuidade das ações do PMSS se torna mais crítica em relação à continuidade e evolução do SNIS, ao apoio à reforma institucional, à continuidade e ampliação do programa de capacitação e ao desenvolvimento de estudos e pesquisas.

Da agenda de trabalho realizada pelo PMSS, em apoio à missão da SNSA/MCidades, a descontinuidade de praticamente todas as ações desenvolvidas pelo Programa representa **risco forte ou médio**, para **70%** dos painelistas. Abaixo deste percentual, exceções apenas para as ações relacionadas à retomada dos investimentos e qualificação do gasto público; de fato mais afetas às decisões e medidas adotadas exclusivamente pela SNSA.

No campo específico da **gestão integrada de resíduos sólidos e do manejo integrado das águas pluviais urbanas**,

- **82%** dos participantes da pesquisa avaliam que o término do PMSS pode implicar em retrocesso significativo dessas ações.

De acordo com alguns comentários feitos pelos painelistas, este risco se torna ainda mais grave porque a atuação da SNSA, com o apoio do PMSS, resgata uma dívida histórica do saneamento com as áreas de resíduos sólidos e de manejo de águas pluviais e se torna imprescindível no apoio aos municípios para implementação deste novo paradigma, pautado na intervenção integrada no espaço urbano.

Abordagem Conceitual sobre Estado e Políticas Públicas

O fio condutor proposto no Estudo para a avaliação de cenários visando à reestruturação do PMSS coloca uma cunha conceitual para inscrever o exercício de análise.

Esta cunha conceitual se refere à concepção de Estado e o sentido das políticas públicas e se aplica efetivamente aos objetivos desta pesquisa, na medida em que a reestruturação do PMSS deve observar o pressuposto de sua vinculação à SNSA e ao seu ministério supervisor, o MCidades.

Dentro deste contexto mais amplo, o Estudo indagou aos participantes se o término do PMSS poderia comprometer a capacidade da SNSA de exercer sua missão sob a orientação do paradigma que inscreve o saneamento como política pública com apelo social, dimensão urbana e ambiental e promotora de desenvolvimento. Dos painelistas que responderam a esta questão:

- 79% afirmam que este risco existe, de alguma forma.

Cenário Futuro do PMSS

Para a avaliação de cenários visando à reestruturação do PMSS, da forma como proposta no presente Estudo, é necessário contextualizar esta análise sob uma perspectiva mais ampla de uma possível reorganização do arranjo institucional do saneamento no nível do Governo federal.

Neste sentido, os cenários futuros trabalhados no Estudo consideram alternativas de reestruturação organizacional e institucional do PMSS que dialogam com este contexto mais geral.

Os resultados finais da pesquisa revelam uma situação de empate técnico entre dois cenários para a reestruturação do PMSS: uma terceira fase como programa e a atuação sob a forma de órgão de governo da administração indireta, vinculado a SNSA/MCidades.

Programa ou Administração Indireta

Na 1ª rodada:

- 40% dos painelistas escolheram uma **terceira fase do Programa**;
- 43% escolheram a atuação do PMSS sob a forma de órgão de governo da **Administração Indireta**.

Em função de não se ter uma tendência claramente predominante, esta questão foi retomada na 2ª rodada, de acordo com os critérios da técnica Delphi.

Este empate técnico fundamentou a formulação de uma terceira alternativa, caracterizada como um “cenário de transição”, onde inicialmente sob a forma de programa são estabelecidas as

condições necessárias para a transformação do PMSS em um órgão da administração indireta, vinculado à SNSA/MCidades.

Dessa nova consulta na 2ª rodada:

- 43% dos participantes optaram por este **cenário de transição**;
- 28% dos painelistas optaram por uma terceira fase como **Programa**, executado pela SNSA/MCidades, e preservando as características do atual PMSS;
- 27% dos painelistas optaram por uma atuação sob a forma de órgão de governo da **Administração Indireta**, vinculado à SNSA/MCidades.

Pode-se concluir destes resultados que cerca de 70% dos painelistas optam pela forma **Administração Indireta**, sendo que deste universo, os que preferem o cenário de transição se mostram apenas mais cautelosos para se efetuar a reestruturação do Programa em direção a uma estrutura permanente.

Administração Indireta: um novo órgão ou a reestruturação e vinculação da Funasa

Ao explorar a alternativa de reestruturação do PMSS sob a forma de órgão de governo da administração indireta, o Estudo propôs a análise de dois cenários: a criação de um novo órgão da administração indireta ou a reestruturação de um órgão da administração indireta já existente e que atue no saneamento no nível da União, no caso a Funasa.

21

Também aqui foi difícil identificar uma tendência predominante entre os painelistas consultados na 1ª rodada da pesquisa:

- 51% optaram por um **novo** órgão da Administração Indireta;
- 45% optaram por reestruturar a Fundação Nacional de Saúde - **Funasa**, vinculando-a a SNSA/MCidades.

A questão foi reapresentada ao Grupo de Painelistas no 2º Questionário, considerando nessa análise as dificuldades inerentes a cada um dos cenários. Mesmo sob esta contextualização, na segunda rodada o empate apresentou-se ainda mais acirrado:

- 45% dos painelistas optam por criar um **novo** órgão da Administração Indireta, vinculado ao MCidades, para prestar o suporte necessário à SNSA;
- 45% dos painelistas optam por **reestruturar a Funasa**, vinculando-a a SNSA/MCidades.

Dos 64 painelistas que participaram da 2ª rodada, 6 não se manifestaram sobre esta questão (o equivalente a 10% do total).

Na tentativa de identificar mais claramente tendências predominantes nas situações de empate técnico verificadas no Estudo, o Relatório Final, na parte que trata da Síntese Conclusiva dos

resultados, apresenta uma análise filtrada por tipo de segmento, entre os que compõem o Grupo de Painelistas.

Em direção a uma avaliação global dos resultados do Estudo, sob a ótica da aplicabilidade da metodologia Delphi, pode-se dizer que as tendências predominantes convergem no sentido de se distribuírem de forma bem equitativa entre esses dois cenários: a criação de novo órgão ou a reestruturação da Funasa e sua vinculação a SNSA/MCidades.

Especificamente sobre a reestruturação do PMSS, avalia-se conclusivamente que o “cenário de transição”, o mais pontuado na 2ª rodada, acomoda bem as opiniões anteriormente divididas entre “terceira fase como programa” e atuação sob a forma de órgão da “administração indireta”.

Como já mencionado, os que optaram pelo cenário de transição também referendam a alternativa de atuação do PMSS sob a forma de órgão da administração indireta, vinculado a SNSA/MCidades. Trata-se, apenas de uma postura mais cautelosa.

Agora, quando este cenário é inscrito no contexto mais geral de se repensar o arranjo institucional do saneamento no Governo federal, os painelistas sinalizam para os dirigentes da SNSA/MCidades que **os dois caminhos que atendem satisfatoriamente**.

22

- seja a reestruturação do PMSS mediante criação de um novo órgão da administração indireta;
- seja por intermédio da reestruturação da Funasa e sua vinculação a SNSA/MCidades, equacionando também neste caso a transição do PMSS para a forma administração indireta.

O Estudo revela dois grandes consensos. O primeiro:

- confere **autoridade à SNSA** como *locus* legítimo de definição de diretrizes e formulação de políticas e programas para o setor.

Para isso, os painelistas e os participantes das oficinas de trabalho alertam para a necessidade de fortalecimento da SNSA/MCidades.

Indiferentemente do cenário a ser adotado para reestruturação do PMSS, a avaliação qualitativa extraída da pesquisa demonstra com clareza o quanto a opinião a favor do fortalecimento da Secretaria é majoritária, e que isto depende necessariamente de decisão política, inclusive com impacto no orçamento da União para o setor. Atualmente, pode-se dizer que este fortalecimento está mais factível e impositivo, diante do significativo aporte de recursos do PAC para o saneamento.

O outro grande consenso revelado pelo Estudo confirma a importância do suporte técnico que o Programa presta à SNSA e ao Ministério das Cidades. Neste sentido, referenda:

- a pertinência da **agenda de trabalho** desenvolvida pelo PMSS, caracterizada principalmente por:
 - i) sua vocação para atuar como uma *think-tank* do setor, destacando-se como espaço privilegiado do pensamento sobre o saneamento, apoiando a Secretaria na formulação e avaliação das políticas e programas por intermédio da realização de estudos, pesquisas, produção e difusão de informação;
 - ii) o apoio aos agentes do setor (gestores, reguladores, operadores, usuários) mediante ações de **assistência técnica** visando à melhoria do desempenho e da qualidade da prestação dos serviços de saneamento;
 - iii) o fomento à **capacitação**, que tem se revelado um instrumento estratégico para a evolução geral do setor e qualificação dos agentes que nele atuam.
- o reconhecimento da **importância do PMSS para o saneamento brasileiro** e para o cumprimento da missão da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, do Ministério das Cidades.

Por fim, cabe destacar que o consenso revelado pelo Estudo favorável ao **cenário de transição** para a reestruturação do Programa, engloba nesta transição as ações que devem ser tomadas ainda sob a forma de PMSS II.

Para isso, o Programa deve incluir imediatamente em sua agenda de trabalho as medidas necessárias para que: i) se aprofundem os estudos para implementação das alternativas sinalizadas nesta pesquisa; ii) se estruturem formas pelas quais, com o final do Acordo de Empréstimo, não se prejudique o patrimônio até aqui acumulado pelo Programa; iii) se estabeleça um ambiente favorável no campo político e institucional, para se criem as condições objetivas no campo organizacional e logístico para promover esta transição de programa para uma estrutura permanente, sob a forma de órgão de governo da Administração Indireta, vinculado à SNSA/MCidades.

Nesta perspectiva e sob orientação do Ministro das Cidades e do Secretário Nacional da SNSA, a equipe da UGP/PMSS preparou a documentação necessária para solicitação da prorrogação do prazo do Acordo de Empréstimo nº. 4292/BR, por um período de 1 ano, contado a partir de 31/10/2007. Desta solicitação houve sinalização positiva do BIRD e encontra-se em apreciação no âmbito da Secretaria de Assuntos Internacionais (SEAIN) do Ministério do Planejamento.

I. ASPECTOS METODOLÓGICOS DO ESTUDO

No desenvolvimento do Estudo foram adotadas opções metodológicas distintas para as duas etapas que o integram.

Na primeira etapa, o propósito foi o de desenvolver uma consulta interna sobre o objeto em discussão. Para isso, foi realizada uma Oficina de Trabalho com os dirigentes e equipes da SNSA e do PMSS. Como subsídios a esta oficina, foram produzidos dois documentos: um, denominado **Documento Justificativa do Projeto** (Anexo I); e outro, intitulado **Alternativas de Organizações Institucionais** (Anexo II) que aborda, sob uma ótica comparada, os aspectos jurídicos, referências legais e fontes de recursos.

Para elaboração do Documento Justificativa do Projeto foi feita uma compilação dos documentos de criação, avaliação e revisão do PMSS. Os principais documentos revisitados foram:

- Projeto-piloto – PMSS I (1993)
- *Appraisal* BIRD (PMSS I e II)
- Acordo de Empréstimo e respectivo Aditivo para o PMSS I e II - nº. 4292-BR – 06.06.1999 – Governo brasileiro e BIRD (até 30.10.2007) – PMSS II
- Estatuto/Regulamento do Comitê de Direção do Programa (CDP) e da Unidade de Gerenciamento do Programa (UGP-PMSS)
- Documento do Projeto PMSS II: PRODOC No. BRA/99/030 (PNUD/modalidade: projeto de execução nacional/ABC/MRE)
- Revisão de Meio Termo do PMSS II (maio 2005)
- Relatórios de Atividades do PMSS

- PL 5296 que institui as diretrizes para os serviços públicos e a política nacional de saneamento básico
- Manuais dos Programas da SNSA
- Relatórios de Atividades da SNSA/MCidades
- Deliberações do Conselho Nacional da Cidade e os relatórios das conferências nacionais
- Documentos de criação do Ministério das Cidades

Para elaboração do segundo documento, foi realizado um estudo preliminar das formas organizacionais existentes, com potencial para abrigar o Programa, sob uma perspectiva permanente e institucionalizada no âmbito do Governo federal. Neste documento são analisadas questões de natureza mais organizacional relacionadas à:

- Natureza da missão (formulação, apoio técnico, pesquisa, etc.)
- Categorias por área de atuação (recorte setorial)
- Arranjo institucional/estrutura organizacional
- Arcabouço legal/forma jurídica
- Tipo de vinculação com o ministério supervisor
- Mecanismos de sustentabilidade econômico-financeira (formas/fontes de fomento)

26

Desta consulta, foram identificadas:

a) entidades vinculadas a ministérios do Poder Executivo: institutos, agências (de desenvolvimento, reguladoras, executivas), fundações, empresas/companhias; autarquias ou ainda conselhos/comissões;

b) alguns exemplos de "fundações-institutos" (Fundação IBGE, Fundação ENAP; Fundação IPEA) ou de "fundação-empresa" como a Fundação Embratur, e também de "institutos", a exemplo de: INCRA/Ministério do Desenvolvimento Agrário, INPI e INMETRO/Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, IBAMA, do Ministério do Meio Ambiente. Sobre todas essas figuras, existem estatutos, estrutura organizacional que ajudaram na tarefa de identificar as especificidades e vantagens comparativas; e

c) organizações tipo *think-tank* (ex: IETS – Instituto de Estudos de Trabalho e Sociedade – centro de pesquisas em políticas públicas; Fundação Getúlio Vargas); entre outras.

Os dois documentos preparados foram enviados previamente aos participantes da Oficina de Trabalho. Esta oficina, realizada em 19 de julho de 2006, contou com a participação de 21 profissionais, entre dirigentes da SNSA (secretário nacional e diretores), o coordenador da UGP/PMSS, gerentes, coordenadores de outros programas da SNSA e alguns consultores vinculados à UGP/PMSS.

A oficina foi moderada por dois especialistas em planejamento estratégico. Do ponto de vista metodológico foi adotado um quadro de referência construído sob a perspectiva de análise do ambiente, contextualizado nos cenários atual, de transição e futuro. Para isso, o grupo avaliou os seguintes aspectos:

- pontos fortes e pontos fracos do Programa;
- oportunidades e ameaças que se colocam para o Programa, para a SNSA e para o setor saneamento com o término do Acordo de Empréstimo.

Deste exercício surgiram os contornos institucionais e organizacionais do novo formato do PMSS.

O “Documento-Síntese”, apresentado em seguida, sistematiza os resultados obtidos na primeira etapa do Estudo.

Optou-se por reproduzir este documento na íntegra no presente Relatório, por se tratar de um documento bastante abrangente, que percorre o histórico do PMSS, a avaliação do Programa e a análise do cenário futuro.

Justifica também esta opção a metodologia adotada na segunda etapa do Estudo, desenvolvida sob orientação da técnica Delphi.

A aplicação da técnica Delphi tem como pressuposto o conhecimento estruturado sobre o objeto em estudo. Isto significa fazer um bom levantamento sobre o tema na literatura especializada e, principalmente, embasar os painéis propostos nos questionários no conhecimento de especialistas, para se garantir a correção técnica e a aplicabilidade conjuntural das questões formuladas.

Neste sentido, o Documento-Síntese representou a principal referência para a formulação dos dois questionários e da própria condução da Pesquisa Delphi na segunda etapa do Estudo.

A descrição detalhada dos aspectos metodológicos da técnica Delphi e sua aplicação ao presente Estudo encontram-se no capítulo III deste Relatório.

II. OFICINAS DE TRABALHO - SNSA E UGP/PMSS: 1ª etapa do Estudo

Foram realizadas duas Oficinas de Trabalho: uma, mais ampla, no âmbito da SNSA, como já relatado e; outra mais específica que contou com a participação de toda a equipe-base da UGP/PMSS.

II.1 – Oficina de Trabalho da SNSA – Documento síntese

Em seguida, apresenta-se, na íntegra, o **Documento síntese** que traz os resultados da Oficina de Trabalho mais ampla e que constituiu a base para formulação dos questionários aplicados na segunda etapa do Estudo.

RESUMO

O presente documento apresenta os resultados parciais do projeto intitulado **“Estudo de Cenários para Reestruturação Institucional e Organizacional do PMSS visando à Continuidade do Programa”**. A segunda etapa do PMSS é resultado do Acordo de Empréstimo nº. 4292-BR celebrado entre o Governo brasileiro e o Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento – BIRD, que se encerra em 31/10/2007.

Nesta primeira fase do Estudo foi realizada uma Oficina de Trabalho, em 19 de julho de 2006. Participaram 21 pessoas, entre dirigentes da SNSA (secretário nacional e diretores), o coordenador da UGP/PMSS, gerentes e alguns consultores do Programa. A oficina foi moderada por dois especialistas em planejamento estratégico.

Para subsidiar a oficina, no que tange a abordagem conceitual do objeto do Estudo, foi preparado um texto denominado “Documento Justificativa do Projeto”. Do ponto de vista metodológico, foi adotado um quadro de referência construído sob a perspectiva de análise do ambiente, contextualizado nos cenários atual, de transição e futuro. Para isso, o grupo avaliou oportunidades e ameaças, pontos fortes e pontos fracos do Programa. Deste exercício, surgiram os contornos institucionais e organizacionais do novo formato do PMSS.

30

Os resultados da oficina indicam que a tendência predominante sobre a missão do PMSS confirma a atuação do Programa na atual gestão do Governo federal. Avança no sentido de corroborar a inscrição do PMSS na condição de instância permanente de apoio à Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (SNSA), do Ministério das Cidades, como *locus* privilegiado de pensamento, formulação e aprimoramento das políticas públicas por meio de estudos, pesquisas, indicadores e processos de avaliação da atuação governamental e suporte na execução de programas e projetos para o setor.

O PMSS se consolida como importante referência para o saneamento brasileiro, tendo no Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento - SNIS seu mais reconhecido produto. No bojo do caráter permanente da futura organização, destacou-se a relevância deste aspecto para a continuidade e evolução do SNIS. A despeito da importância das ações do PMSS em assistência técnica e capacitação junto aos agentes do setor (gestores, reguladores, operadores e usuários), o risco sobre o SNIS é o que melhor reflete a criticidade de o setor não mais contar com o trabalho do PMSS. A credibilidade construída em torno deste instrumento permitiu, ao longo dos seus 10 anos de existência, consolidar séries históricas de diversos dados e informações fornecidas por uma amostra de prestadores dos serviços, que progressivamente se amplia em tamanho e representatividade. E a ameaça sobre a continuidade desse trabalho é ameaça sobre a capacidade de o Estado brasileiro conhecer a situação do saneamento no País, medida indispensável para poder fixar políticas públicas eficientes para o setor.

Destaca-se, complementarmente, a necessidade de consolidar o SNIS associado à tarefa de evoluir o sistema em sua concepção mais ampla. Além da inclusão no SNIS da área de resíduos sólidos, inovações estruturais estão sendo introduzidas ao sistema como ferramentas de geoprocessamento, avaliação sob a ótica de alguns indicadores e consolidação da estrutura de

incentivos que qualifica o SNIS como critério dos programas de investimentos do MCidades/SNSA. Ressalta-se também que outros países têm no SNIS importante referência para modelagem e estruturação de sistemas de informações de saneamento em nível nacional para o setor saneamento.

Ainda no campo da missão, avalia-se positivamente a possibilidade da nova organização assumir também as características de uma “think-tank” de referência para o Estado brasileiro no setor saneamento. Cabe destacar que, por definição, “think-tank” são instituições nacionais, criadas a partir de eventos marcantes na história de um país, em função de questões urgentes e de apelo nacional. A criação do Ministério das Cidades, estabelecendo a SNSA como “endereço” do saneamento é um forte argumento neste sentido.

O cenário de maior consenso no grupo para a reestruturação institucional e organizacional do PMSS aponta para um processo evolutivo, que se iniciaria com uma 3ª fase do Programa, apoiado pelo próprio Banco Mundial ou por outra fonte de financiamento internacional. Esta etapa teria como objetivo central estabelecer as condições necessárias para se criar uma **autarquia nacional**. Uma outra etapa, mais de longo prazo, seria atribuir à futura autarquia a qualificação de agência executiva.

Esta solução se insere em um modelo em que a política pública, no seu sentido mais amplo, é estabelecida pelo Legislativo e ao Executivo cabe a responsabilidade de definir as diretrizes gerais das políticas públicas setoriais e sua implementação a cargo de autarquias. Associam-se a este modelo, fóruns colegiados e interministeriais responsáveis pela formulação das políticas públicas que requisitam interfaces setoriais. As autarquias, dotadas de personalidade jurídica própria, operam através de gestão administrativa e financeira descentralizada, o que lhes atribuem significativo grau de autonomia. Contudo, a inexistência de subordinação hierárquica não exclui a relação de supervisão entre a autarquia e a administração direta.

31

A idéia de, no médio prazo, qualificar a autarquia como agência executiva condiz com a concepção de Estado que tem por base a distinção entre duas funções primordiais: a primeira, em nível estratégico, que é a de formular e avaliar diretrizes e políticas públicas, garantindo que sua implementação se dê em benefício de todos os cidadãos; a segunda, em nível executivo, que é a de implementar as políticas formuladas, com observância das diretrizes definidas. Ambas são funções de competência exclusiva do Estado, não podendo, portanto, ser delegadas a entidades que estejam fora do âmbito estatal. É justamente este caráter executivo que, como o nome indica, se situam as Agências Executivas.

PRINCIPAIS RESULTADOS DA OFICINA

Para subsidiar a oficina foram preparados dois documentos, distribuídos previamente a todos os participantes. Um, denominado Documento Justificativa do Projeto, contempla breve histórico do Programa, principais ações e resultados alcançados. O outro, traz uma análise comparativa de alternativas institucionais e um levantamento preliminar de fontes de financiamento.

O quadro de referência para discutir o Programa foi construído sob a perspectiva da análise de ambiente, contextualizado nos cenários atual, de transição e futuro. O grupo avaliou os pontos fortes e os pontos fracos do PMSS, considerando o estágio atual do Programa. Para analisar a transição, o grupo refletiu sobre as oportunidades e ameaças que se colocam mediante o final do

Acordo de Empréstimo com o Banco Mundial – BIRD, em outubro de 2007. Na perspectiva do cenário futuro, o grupo projetou as principais atribuições que o PMSS deverá assumir. Deste exercício, surgiram os contornos institucionais e organizacionais do novo formato do PMSS e da sua missão em face do MCidades, da SNSA e do setor saneamento.

Análise de Ambiente: CENÁRIO ATUAL

I. Pontos Fortes

Por definição, os pontos fortes são características, tangíveis ou não, que podem ser potencializadas para otimizar o desempenho do Programa e provocar mudanças.

1. **O Programa se consolida como importante referência técnica para o setor.** A referência técnica do PMSS ganha destaque com o SNIS, seu mais reconhecido produto, ao longo de 10 anos. Além disso, o PMSS tem se apresentado como relevante agente de reflexão e indutor de mudanças no saneamento brasileiro. As publicações, os trabalhos de assistência técnica e os eventos promovidos pelo Programa contribuem indubitavelmente para a qualificação do debate.

1.1. O Programa proporciona a participação de profissionais de diversas áreas do conhecimento, enriquecendo a leitura que se faz do saneamento básico; anteriormente submetido a uma visão predominante da engenharia. O PMSS inaugurou uma visão interdisciplinar, sob a ótica de juristas, cientistas políticos, geógrafos, urbanistas, sanitaristas, economistas, sociólogos, ambientalistas, entre outros.

32

1.2 – O Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento-SNIS, que em 10 anos de implementação é reconhecido como importante instrumento de formulação e execução de políticas e programas, de orientação à aplicação de recursos; de aperfeiçoamento da gestão, de orientação às atividades regulatórias; de “benchmarking” e de referência para avaliação do desempenho, da fiscalização e do controle social, elevando os níveis de eficiência e eficácia. Para os prestadores dos serviços de saneamento que ainda operam sem a atuação de um ente regulador, o SNIS oferece subsídios para adoção de procedimentos de controle. O princípio básico de evolução do sistema é uma das razões da continuidade e do reconhecimento do SNIS. O sistema revela o desempenho dos prestadores de serviços, onde se inferem alguns exemplos: índice de micro-medição relativo ao volume disponibilizado; índice de perdas de faturamento; índices de atendimento de água e esgoto em relação à população urbana. Outros servem à orientação de novos investimentos e ao controle social como: informações sobre despesa total por m³ faturado e tarifa média praticada pelos prestadores, margem da DEX e da DTS na receita operacional direta. Cabe destacar, além da inclusão no SNIS da área de resíduos sólidos, a partir de 2004, com dados do ano de referência de 2002, as inovações mais recentes: o relato, na edição de 2004 (marca dos 10 anos), dos primeiros resultados da análise de dados do SNIS utilizando ferramentas de geoprocessamento; a avaliação de alguns indicadores segundo a distribuição dos municípios por bacias hidrográficas; a busca permanente pela articulação do conjunto de informações do SNIS com outras bases de dados. Com este objetivo, o sistema adota a divisão territorial e os códigos de identificação dos municípios utilizados pelo IBGE. Destaca-se que outros países têm no SNIS importante referência para modelagem e estruturação de sistemas de informações de saneamento em nível nacional.

1.3 – O trabalho continuado de Assistência Técnica a estados e municípios brasileiros, que alcança gestores, reguladores e prestadores de serviços de saneamento, com resultados de melhoria dos índices de eficiência e da capacidade de financiamento do setor. A assistência técnica prestada pelo PMSS se dá em diferentes áreas de intervenção: i) apoio e incentivo à reforma institucional, incluindo proposta de novos modelos de organização dos serviços; ii) apoio à reestruturação e revitalização dos operadores públicos; iii) suporte ao planejamento e exercício das atividades regulatórias. Da atuação geral e mais recente do PMSS, destacam-se as ações junto ao Governo do Estado do Piauí em ações de reestruturação dos serviços de água e esgotos no estado, incluindo ações de revitalização da AGESPISA; ao Governo do Estado do Pernambuco e à Prefeitura do Recife na renegociação da concessão dos serviços; o diagnóstico e proposições para a revitalização da CASAN; proposição de reestruturação do modelo de gestão dos serviços de água e esgotos no Rio Grande do Norte, incluindo a CAERN; planejamento técnico-operacional dos serviços de água e esgotos em Rondônia, incluindo a CAERD; apoio à reestruturação da CAER/RR; planejamento técnico-operacional dos serviços de água e esgotos dos municípios de Diadema/SP; Salto/SP; Itabirito/MG; Barbacena/MG e Birigui/SP; apoio à SANECAP/Cuiabá em desenvolvimento técnico-institucional da empresa; apoio à proposição de um modelo de gestão associada para os serviços de água e esgotos de cinco municípios da Bacia do Rio Itapocu, em Santa Catarina, sendo Jaraguá do Sul o maior deles; desenvolvimento de projetos demonstrativos técnico-institucionais visando o gerenciamento das perdas de água e do uso de energia elétrica em dez municípios brasileiros, sendo três operados por companhias estaduais e sete por serviços municipais; apoio a agências reguladoras estaduais e municipais (ARCE, Campo Grande, Cachoeiro de Itapemirim, Natal); apoio a dez municípios (Caxias do Sul/RS, Santa Maria/RS, São Bento do Sul/SC, Santo André/SP, Guaratinguetá/SP, Sorocaba/SP, Ituiutaba/MG, Viçosa/MG, Montes Claros/MG, Ilhéus/BA) na realização de diagnóstico situacional com enfoque no prestador dos serviços e nos sistemas existentes.

33

1.4 – O desenvolvimento de estudos e pesquisas de abrangência nacional e regional subsidia o Governo federal na formulação de políticas e programas, na tarefa de avaliação da atuação governamental e suas implicações para o setor, bem como auxilia a sociedade na disseminação do conhecimento.

2. O Programa alavanca o desenvolvimento institucional do setor mediante ações cooperadas de capacitação dos agentes que atuam no saneamento. Ações continuadas de capacitação articulam diversos parceiros e partem do pressuposto de que existe significativo potencial instalado no país em termos de capacidade pedagógica e de infra-estrutura física de treinamento.

2.1 – O PMSS liderou, em parceria com diversos órgãos do Governo federal e a operacionalização da Financiadora de Estudos e Pesquisas – FINEP, o processo de criação e estruturação da Rede Nacional de Capacitação e Extensão Tecnológica em Saneamento Ambiental – ReCESA, que agrega cerca de 100 instituições em torno dos Núcleos Regionais, entre universidades, prestadores dos serviços e entidades do setor, na proposição e realização de uma agenda nacional de capacitação e intercâmbio técnico. Os resultados desta iniciativa podem conferir ao saneamento um sistema nacional de certificação profissional. A rede conta com recursos da ordem de R\$ 6,3 milhões, oriundos do CT-Hidro, FUNASA e da SNSA, do Ministério das Cidades.

2.2 – As ações de capacitação empreendidas pelo Programa estão baseadas na noção de capacitação em processo. Sob este enfoque, o apoio prestado aos agentes do setor se traduz necessariamente em “empowerment” das pessoas com implicações positivas no plano estratégico da organização. O “modus operandi” adotado pelo PMSS nas ações de assistência técnica e de capacitação induz à internalização pelos agentes dos conteúdos, técnicas e métodos e sua adequação às condições locais.

2.3 – O PMSS realizou 7 (sete) edições do Curso de Regulação Econômica dos Serviços de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário, sendo as duas últimas realizadas na atual gestão (2003-2006), em parceria com a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) e o Centro de Estudos de Mercado (CERME) da Universidade de Brasília (UnB).

2.4 – O Programa apoiou a criação e a estruturação do Núcleo Setorial Saneamento do Programa Nacional de Gestão Pública (GESPÚBLICA), do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, incluindo apoio à realização dos cursos para capacitação de gestores como estratégia de preparação das instituições para concorrerem ao Prêmio Nacional de Qualidade na Gestão Pública (PQSP).

2.5 – O Programa também se destaca pelo apoio a entidades do saneamento brasileiro em atividades de capacitação, divulgação e disseminação de experiências, prestando suporte técnico e financeiro a diversos eventos (congressos, simpósios, etc.).

2.6 – O projeto editorial do PMSS ganhou fôlego renovado nos últimos três anos com publicações regulares que fomentam a reflexão político-institucional e o intercâmbio técnico entre os agentes do setor, a exemplo da Série e da Revista “Saneamento para Todos”.

3. O Programa inaugura uma agenda robusta no campo da cooperação internacional. O PMSS fornece o suporte técnico e de logística ao MCidades/SNSA na implementação de projetos de cooperação internacional com a Itália, Portugal e Canadá.

3.1 – A Cooperação Brasil-Itália, em sua 1ª fase contou com a participação de instituições do Governo italiano e da HYDROAID – Escola Internacional da Água para o Desenvolvimento, além da participação de quatro municípios brasileiros (Manaus, Recife, Belo Horizonte e Santo André), envolvendo governos locais e universidades. Na 2ª fase, além dessas instituições, a Cooperação agrega instituições de Portugal e do Estado do Piauí. A experiência acumulada credencia o Governo brasileiro a implantar a Escola das Águas, que pode se constituir em uma referência internacional para os países da África de língua portuguesa e da América Latina;

3.2 – Acordo de Cooperação Técnica firmado entre o Ministério das Cidades e o Governo do Canadá busca aproveitar a experiência de Vancouver para apoiar municípios brasileiros na formação de consórcios públicos visando melhorar a gestão e otimizar a prestação dos serviços públicos urbanos. As prefeituras de Santo André (SP), Belo Horizonte (MG), Recife (PE), Fortaleza (CE) e Santarém (PA) serão as primeiras a implementar o projeto, denominado “Melhorando a Governança Metropolitana através de Consórcios Públicos”.

4. O Programa desempenha um papel de vanguarda em temas emergentes para o setor. As Metas do Milênio e os tratados internacionais desafiam o setor em questões que ultrapassam a forma tradicional de se planejar, organizar e prestar os serviços de saneamento.

4.1 - O Sistema de Gestão Comercial e Operacional em Saneamento inaugura uma plataforma inédita para o setor no campo da assistência e do apoio técnico aos prestadores de serviços, mediante disponibilização gratuita de softwares livres. Estão sendo desenvolvidos pilotos deste sistema na COMPESA; CAERN e CAER, com perspectiva de implantação também na CAGEPA e AGESPISA.

4.2 – A parceria com o Programa Nacional de Combate ao Desperdício de Água (PNCDA) e o Programa de Conservação de Energia Elétrica (PROCEL) promove o desenvolvimento de estudos e guias técnico-operacionais, apóia dez prestadores de serviços (CESB's e SAAE's), selecionados em chamada pública, na implantação de projetos demonstrativos de Conservação e Uso Racional de Energia Elétrica e Água em Saneamento, envolvendo as áreas administrativa, institucional, financeira, comercial, de engenharia e social.

4.3 – O Projeto Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL) aplicado a Resíduos Sólidos, sob a coordenação da SNSA, em parceria com o MMA, conta com o apoio do PNUD e intermediação do Banco Mundial, em nome do Fundo PRHD, doador dos recursos ao projeto. Participam 30 municípios brasileiros, selecionados em chamada pública, para desenvolvimento de estudos de viabilidade e cursos de capacitação para técnicos municipais, catadores, ONG's e lideranças comunitárias de áreas próximas aos lixões. Integram também o projeto: montagem de uma base unificada de dados e implantação do portal governamental para a área de resíduos sólidos e áreas correlatas (mudanças climáticas; etc.). Avalia-se que os municípios estarão preparados para promover as intervenções necessárias para melhorar a gestão de resíduos sólidos, mediante redução das emissões de gases e conseqüente venda dos certificados destas reduções, de acordo com o Protocolo de Quioto. Além desta nova oportunidade de ingresso de recursos, os municípios estarão aptos para captação de recursos visando implantação de empreendimentos desta natureza.

4.4 – A criação do primeiro Consórcio Público de Saneamento do Sul do Piauí – CORESA Sul do PI, com base na Lei nº 11.107 /2005. O consórcio reúne 36 municípios do sul do Piauí e o Governo do Estado. O PMSS, em articulação com a SNSA e o MMA, subsidiou tecnicamente sessões da Assembléia Legislativa e das Câmaras de Vereadores e capacitou 400 gestores entre prefeitos, vereadores e secretários municipais destes municípios. O escopo deste trabalho ainda inclui o desenvolvimento os estudos técnicos e planos de intervenções em melhorias e ampliações dos serviços destes municípios.

5. O modelo organizacional de programa viabiliza agilidade na execução de projetos e sobrevive a diferentes arranjos institucionais do setor na esfera da União. Comparativamente à estrutura dos órgãos da administração pública direta, o modelo do PMSS concede ao programa adequado grau de autonomia administrativa e financeira e flexibilidade funcional.

5.1 - O PMSS, se analisado historicamente e sob a ótica de sua inserção em diversas administrações, apresentou relativa estabilidade institucional na esfera do Governo federal. Mais recentemente, o saneamento esteve vinculado à Secretaria de Política Urbana do Ministério do

Planejamento, Orçamento e Gestão (SEPURB/MPO), depois à Secretaria Nacional de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República (SEDU/PR) e, agora (desde 2003) à Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, do recém criado Ministério das Cidades.

6. O Programa se insere efetivamente na agenda político-institucional da SNSA e do Ministério das Cidades. Na atual gestão do Governo federal, o PMSS demonstra, nos últimos 3 anos e meio, expressiva capacidade de exercer a função de suporte ao Ministério das Cidades e à SNSA na formulação e avaliação de diretrizes e políticas públicas. No âmbito da implementação da política pública setorial, o PMSS tem submetido sua atuação à observância das diretrizes definidas pela União para o setor saneamento.

6.1 - O PMSS contribuiu de forma destacada para a discussão e aprovação da Lei 11.107/2005 que regulamenta os Consórcios Públicos e no apoio à SNSA na construção do PL 5.296/2005, que institui a política nacional de saneamento básico e as diretrizes gerais para a prestação dos serviços. Em 11/07/2005, a Comissão Mista do Senado federal aprovou o Substitutivo do relator, resultado de ampla concertação no Congresso Nacional, que contou com a participação decisiva do Ministro das Cidades e do Secretário Nacional de Saneamento Ambiental.

II. Pontos Fracos

Por definição, os pontos fracos são características, tangíveis ou não, que devem ser minimizadas para evitar influenciar negativamente sobre seu desempenho e apontam para oportunidades de melhoria.

36

As principais dificuldades enfrentadas pelo PMSS, na visão do grupo que participou da Oficina, apontam para problemas estruturais, porque inferem as características inerentes ao formato de programas que são objeto de acordos de empréstimo com organismos internacionais. O que na prática significa depender de “não objeção” do agente financiador, no caso o BIRD, para implementar as ações de porte e, também, executar o Programa mediante parceria com uma agência internacional de apoio, no caso o PNUD. Somam-se ao conjunto das dificuldades, algumas limitações decorrentes do caráter temporário, precário e descontínuo do quadro de pessoal que atua no Programa, sob o ponto de vista das relações contratuais de trabalho.

7. Morosidade na execução das ações do Programa decorrente da capacidade de resposta do PNUD nos processos de contratação. Apesar de este procedimento constar originalmente do arranjo institucional do Programa, observa-se que as atividades meio do programa, que se referem basicamente às contratações de consultores, empresas e serviços, comprometem a agilidade das atividades finalísticas do Programa, restringindo a capacidade de execução orçamentária e implementadora do PMSS.

8. Dependência da “não objeção” do BIRD. Apesar de este procedimento constar originalmente do arranjo institucional do Programa, observa-se que este aspecto causa dependência do Programa para a tomada de decisão sobre os projetos a executar, além de provocar, em alguns casos, relativa morosidade na execução das ações.

9. Insuficiência e precariedade contratual do quadro permanente do Programa. A denominada equipe-base do PMSS é constituída por servidores temporários, selecionados por

Processo Simplificado de Contratação. Os contratos firmados junto ao Ministério das Cidades são por três anos, renovável por mais um, correspondente ao período entre janeiro de 2004 e janeiro de 2008.

9.1. Apesar da competência da equipe-base, se resente a insuficiência do quadro para o exercício de funções próprias da administração, gerenciamento, monitoramento e avaliação do Programa. Se observado sob a ótica do setor, soma-se à insuficiência a condição de precariedade contratual do quadro, no sentido estrito do seu caráter temporário e contratual.

10. **O risco de descontinuidade das ações empreendidas pelos consultores.** Apesar da “expertise” e diversidade do banco de consultores, que indiscutivelmente agrega capital técnico e agilidade de intervenção, a continuidade das ações do Programa é parcialmente prejudicada pelos hiatos causados pelo mecanismo contratual da “noventena”.

10.1. A estratégia de atuação por intermédio de consultores especializados tem se mostrado adequada às características do Programa e suficiente para garantir a referência político-institucional do MCidades e da SNSA no trabalho desenvolvido pelos consultores, não caracterizando, portanto, uma atuação “ad hoc”. Contudo, avalia-se que esta estratégia prescinde de mecanismos mais eficazes para promover, cotidianamente, melhor interlocução entre o PMSS e os técnicos da SNSA e do Ministério.

11. **Dispersão de foco e de método no atendimento às demandas de assistência técnica.** A capacidade de resposta do Programa tem sido inferior ao nível da demanda apresentado pelos diversos agentes. Soma-se a isto a dificuldade do PMSS de operar por demanda induzida, se antecipando ao varejo e pautando a agenda estratégica para o setor. Além da dispersão do foco, há também relativa dificuldade de sistematização dos trabalhos desenvolvidos, o que compromete o próprio acervo técnico do Programa e as possibilidades de gerar mais benefícios, mediante replicabilidade das experiências. Em última análise, existe o risco de perda ou diluição de memória para o serviço público.

37

Análise de Ambiente: CENÁRIO DE TRANSIÇÃO

Neste cenário, o grupo refletiu sobre as principais oportunidades e ameaças que se apresentam com o final do Acordo de Empréstimo.

III. Oportunidades

Por definição, as oportunidades são situações externas, atuais ou futuras, que se adequadamente aproveitadas pela organização, podem influenciá-la positivamente.

12. **Criação de uma nova organização para abrigar as funções atualmente exercidas pelo Programa.** O final do Acordo de Empréstimo abre oportunidade para criação de uma organização, que pode inclusive atribuir uma nova dinâmica ao PMSS. O caráter permanente desta nova estrutura foi um ponto de consenso indicado pelo grupo. As demais características desta nova organização configuram um leque de alternativas.

12.1. Algumas alternativas organizacionais sobressaíram do debate: a internalização na SNSA das ações hoje desenvolvidas pelo PMSS; um novo programa com financiamento internacional;

a criação de uma entidade da administração indireta federal, sob o formato de autarquia, eventualmente qualificada ou não como agência reguladora ou executiva e que tenha em sua estrutura a possibilidade de participação, na administração, da sociedade civil e de Estados e Municípios; uma entidade interfederativa, que agregue participação da União, estados e municípios; criação de uma empresa “holding” nacional para capitalização de recursos de outras empresas públicas estaduais, regionais e municipais que atuam no setor. Durante o debate foi examinada a importância de se reavaliar o papel da Fundação Nacional de Saúde (FUNASA) e as possibilidades que transformações em sua estrutura derivarem em uma das propostas acima.

12.2. Estas alternativas organizacionais não esgotam todos os cenários analisados. O debate mais aprofundado sobre esta questão ocorreu na reflexão sobre o Cenário Futuro, quando o grupo trabalhou a missão institucional do futuro PMSS, a partir da indicação de suas principais atribuições.

12.3 – No bojo do caráter permanente da futura organização, destacou-se a relevância deste aspecto para a continuidade e evolução do SNIS.

13. **Alternativas de fontes de financiamento para o novo programa.** Foram levantadas alternativas de fontes nacionais, de novos acordos de empréstimo internacional, bem como associação das duas fontes para cobrir custos de natureza diversa (atividades meio – de custeio - e atividades fim).

13.1. No cenário de se negociar um novo programa ou uma terceira fase do Programa, surgiram como alternativas de fontes de financiamento, o próprio BIRD (Banco Mundial), o JBIC - Japan Bank for International Cooperation (organismo constituído de 100% de capital do governo japonês).

13.2. Ainda no cenário das fontes internacionais, destaca-se a co-participação de governos, entidades e agências de fomento de países que desenvolvem acordos internacionais de cooperação técnica com o Brasil.

13.3. No campo de fontes nacionais, destacaram-se recursos do OGU para custeio integral ou parcial (particularmente da estrutura administrativa e operacional permanente); recursos provenientes de contrapartida de governos e entidades beneficiadas pelo Programa e ainda recursos decorrentes da remuneração de serviços específicos prestados aos agentes do setor (estudos, pesquisas, cursos, assessoramento técnico a órgãos financiadores do setor – CAIXA, Conselho Curador do FGTS, BNDES), e até mesmo recursos decorrentes de atividades regulatórias (mediante delegação por convênio de cooperação com os órgãos estaduais e municipais de regulação, cessão de uso ou licenciamento de sistemas, etc.); subvenções de entes públicos e doações privadas.

IV. Ameaças

Por definição, as ameaças são situações externas, atuais ou futuras, que se não eliminadas, minimizadas ou evitadas pela organização podem afetá-la negativamente.

14. **Descontinuidade das ações empreendidas pelo Programa.** O risco de interrupção do PMSS pode implicar em expressivo retrocesso da capacidade de resposta do MCidades e da SNSA face às demandas do setor e dispersão da memória por deficiências na gestão do conhecimento.

14.1. Sob este risco, situam-se as ações de assistência técnica a estados e municípios (atendendo a gestores, reguladores, prestadores e usuários), que dependem em larga medida da agilidade de implementação e do quadro de especialistas que o PMSS oferece. A situação é também de risco para a manutenção e ampliação do SNIS, implementação do programa de capacitação, além de um ambiente de restrição das oportunidades de debates sobre o setor.

14.2. O risco sobre o SNIS é o que melhor reflete a criticidade de o setor não mais contar com o trabalho do PMSS. A credibilidade construída em torno deste instrumento permitiu, ao longo dos seus 10 anos de existência, consolidar séries históricas de diversos dados e informações fornecidas por uma amostra de prestadores dos serviços, que progressivamente se amplia em tamanho e representatividade. E a ameaça sobre a continuidade desse trabalho é ameaça sobre a capacidade de o Estado brasileiro conhecer a situação do saneamento no País, medida indispensável para poder fixar políticas públicas eficientes para o setor.

15. Redução drástica da capacidade da SNSA de pautar a agenda nacional para o setor saneamento. O suporte do PMSS tem sido estratégico para que a SNSA possa desempenhar suas funções de Estado de formulação de políticas e definição de diretrizes para o setor.

15.1. Em especial, destaca-se o risco de retrocesso no processo de regulamentação e implementação do marco regulatório do saneamento.

15.2. Na perspectiva da formulação conceitual do saneamento, incorre-se no risco de se perder o paradigma do saneamento como política pública, com apelo social, dimensão urbana e ambiental e promotora de desenvolvimento; sob pena de se retroceder à visão do saneamento como infra-estrutura e mera mercadoria, em detrimento da sua condição pública de direito social e coletivo.

15.3. Sem o suporte do PMSS, a SNSA se fragiliza em sua missão de coordenar e articular todas as ações do Governo federal em saneamento. A SNSA vem empreendendo esforços junto aos demais órgãos como a FUNASA, o Ministério da Integração, o Ministério do Meio Ambiente, no sentido de evitar a sobreposição de competências e atribuições, sempre desfavorável para o bom desempenho do setor público.

15.4. Estas dificuldades podem impactar mais negativamente os segmentos do saneamento básico menos consolidados do ponto de vista do papel da União, a exemplo do Manejo de Resíduos Sólidos e do Manejo Integrado das Águas Pluviais Urbanas.

16. Dificuldades políticas e institucionais no processo de criação de uma nova organização. O atual contexto de restrição fiscal constrange qualquer iniciativa de constituição de entidades da administração indireta em geral, na esfera da União. Além disso, a criação de autarquias ou de empresas públicas dependem de lei específica, no primeiro caso, constitutiva, no segundo, autorizativa.

Análise de Ambiente: CENÁRIO FUTURO

A metodologia adotada pela moderação para se formular a missão do “novo PMSS” tomou como fio lógico a identificação das principais atribuições a serem assumidas pela nova organização.

Aliás, cabe destacar que o próprio documento “Justificativa do Projeto” enfatiza que este deve produzir cenários para o processo de tomada de decisão que considerem, em qualquer circunstância, clara identificação das atribuições e responsabilidades da SNSA e do PMSS.

V. Missão Institucional e Atribuições

Por definição, a missão deve declarar, de forma sucinta, a razão de ser da organização (o que faz e o que pretende fazer). Uma missão, descrita de forma clara e tornada pública, é o primeiro passo para que possa ser exercido qualquer tipo de controle social.

O exercício prospectivo sobre o cenário futuro do PMSS foi realizado tomando por base o quadro de referência conceitual, político e institucional e seus desdobramentos jurídicos, organizacionais e financeiros. Este quadro de referência foi extraído dos diversos cenários da análise de ambiente.

Pode-se adiantar que o cenário de maior consenso no grupo aponta para um **processo evolutivo** de reestruturação institucional e organizacional do PMSS. Esta evolução se iniciaria com uma possível 3ª fase do Programa (PMSS III) ou de um novo programa financiado por um outro agente internacional. Esta etapa teria por objetivo estratégico e exclusivo criar as condições necessárias para se avançar na direção do objetivo principal deste processo que é a **criação de uma autarquia nacional**. Uma outra etapa, mais de longo prazo, seria atribuir à futura autarquia a qualificação de agência executiva. A argumentação para esta última etapa se encontra ao final deste documento.

40

17. Desenvolver e apoiar estudos e pesquisas como suporte à SNSA e apoio técnico a estados e municípios. No nível nacional, promover o desenvolvimento de estudos e pesquisas em saneamento com abordagem de temas emergentes que informam sobre a evolução do setor, sob a perspectiva da sustentabilidade ambiental, econômica, institucional e social. No nível dos entes federados e de suas entidades, apoiar a realização de estudos e pesquisas que viabilizem o desenvolvimento institucional e técnico dos gestores, reguladores e prestadores, visando elevar os níveis de eficiência e eficácia dos serviços prestados e conseqüente satisfação dos usuários.

17.1. A orientação metodológica para o desenvolvimento dos estudos e pesquisas deve sinalizar para a articulação com o setor acadêmico, institutos de pesquisa e entidades específicas do setor.

17.2. Todo o esforço de investigação, sistematização e análise empreendido na realização de estudos e pesquisa deve apoiar a proposição de cenários para avaliação, monitoramento e evolução do setor, alimentando o trabalho de formulação de novos programas de investimentos e de disseminação de novas tecnologias de gestão.

18. Pautar a assistência técnica na perspectiva de apoiar gestores, reguladores, prestadores e usuários na implantação de novos modelos de gestão. A reestruturação institucional em qualquer nível de governo deve pautar-se nas diretrizes gerais definidas no marco regulatório e que se referem ao planejamento integrado, à instituição da regulação e o incentivo à gestão associada e controle social.

19. Fornecer o suporte à SNSA/MCidades na formulação de políticas públicas setoriais e definição de diretrizes para o saneamento. O apoio do novo PMSS, no tocante ao marco

regulatório do setor, concentra-se principalmente na regulamentação e na implementação da Política Nacional de Saneamento e no suporte a estados e municípios na utilização dos instrumentos da Lei de Consórcios Públicos e de Gestão Associada de Serviços Públicos.

19.1. Apoiar a SNSA na proposição do Plano Nacional de Saneamento e na tarefa de sistematização, em base documental, das propostas de novos modelos de gestão.

19.2. Estimular programas, projetos e ações que propiciem a integração do saneamento com as políticas de desenvolvimento urbano, meio ambiente, recursos hídricos, saúde pública e de redução das desigualdades sociais e regionais.

20. Promover um programa continuado de capacitação e assegurar perenidade ao projeto editorial. Desenvolver e apoiar programas e ações de capacitação dos diversos agentes (públicos, privados e sociais) que atuam no setor, buscando convergência com os princípios, as diretrizes e os instrumentos definidos no âmbito da política setorial.

20.1. A capacitação é estratégica para reduzir a assimetria de informação e de poder, que ocorre onde há significativa desvantagem informacional e para promover condutas de "accountability", que alcança o conceito de controle social e de prestação de contas, não se restringindo aos mecanismos de controle formal-burocrático.

20.2. Esta mesma dimensão estratégica ocorre com um projeto editorial para o setor, por meio de produção sistemática de publicações que auxiliem na tarefa de disseminação do conhecimento e difusão da informação.

41

21. Evoluir na tarefa de consolidar o SNIS em sua concepção mais ampla. Além da inclusão no SNIS da área de resíduos sólidos, é preciso investir para consolidar as inovações estruturais recentemente introduzidas ao sistema como ferramentas de geoprocessamento e avaliação sob a ótica de alguns indicadores.

21.1. Consolidação da estrutura de incentivos que qualifica o SNIS como critério dos programas de investimentos do MCidades/SNSA. Um dos mecanismos para consolidar o SNIS é prever, na regulamentação do marco regulatório, a obrigatoriedade de fornecimento de informações ao SNIS para acessar recursos federais ou administrados pela União (por ex., o FGTS), dirigidos ao saneamento, sejam onerosos, sejam não-onerosos.

22. Intensificar a agenda de cooperação internacional em temas emergentes para o setor. A cooperação Brasil-Itália se encontra na 2ª fase e um dos seus componentes, na área de resíduos sólidos e gestão associada, agregou Portugal ao projeto. A proposta de cooperação com o Canadá oportuniza o intercâmbio com a experiência daquele país em governança metropolitana e a incorporação das dimensões de gênero, ambiental e de geração de trabalho e renda às iniciativas de consórcios públicos no Brasil. Outro projeto de cooperação internacional em discussão pelo MCidades, por intermédio do PNCC, propõe uma parceira da ReCESA com a UNITAR (*United Nations Institute for Training and Research*) para atividades de capacitação e de troca de experiências que contribuam para avançar na agenda das Metas do Milênio, na perspectiva da sustentabilidade ambiental.

22.1. Dentro deste propósito de intensificar cooperação sul-sul, pretende-se que o novo PMSS lidere iniciativas do Governo brasileiro no desenvolvimento de projetos de assistência técnica aos países da África de língua portuguesa, tendo como principal agenda o combate da pobreza através de ações sustentáveis em saneamento ambiental. Algumas iniciativas neste sentido estão sendo formatadas em uma proposta de cooperação com Moçambique.

23. Atribuir à nova organização o papel de transformá-la no “think-tank” de referência para o Estado brasileiro no setor saneamento. A organização tipo *think-tank* tem origem no modelo organizacional norte-americano. Por definição, trata-se de uma organização independente e sem fins lucrativos que produz pesquisas e estudos com o objetivo de apoiar a formulação de políticas públicas. Geralmente, são instituições nacionais, criadas a partir de eventos marcantes na história de um país, em função de questões urgentes e de apelo nacional. A criação do Ministério das Cidades, estabelecendo a SNSA como “endereço” do saneamento é um forte argumento neste sentido.

23.1 É comum as organizações tipo *think-tank* serem apoiadas por financiamento internacional, ou da iniciativa privada ou financiamento estatal. Exemplos de *think-tank* no Brasil: o IPEA, na carta de despedida do então presidente Glauco Arbix, é afirmado como a mais importante “think-tank” do Estado brasileiro; o IETS – Instituto de Estudos de Trabalho e Sociedade, reconhecido como um centro de pesquisa em políticas públicas; a Fundação Florestan Fernandes é vista como a principal “think-tank” da esquerda brasileira (assim como o Instituto Adam Smith é tido como a principal “think-tank” da direita, nos Estados Unidos).

42 VI. Reflexões sobre o novo Modelo Organizacional

Por fim, o documento desenvolve alguns argumentos sobre a transição do PMSS de programa para autarquia – ou outro tipo de entidade da administração indireta federal - e, posteriormente, no longo prazo, sua qualificação como agência executiva.

Um modelo em que a política pública, no seu sentido mais amplo, seja estabelecido pelo Legislativo, as políticas públicas setoriais e respectivas diretrizes sob a responsabilidade do Executivo e sua implementação a cargo de autarquias, revela-se eminentemente democrático e harmonioso.

As secretarias formuladoras de políticas públicas atuam no “núcleo decisório do Estado”, em conjunto com ministros e chefe do governo, participam das decisões estratégicas do governo e acompanham sua implementação. O Poder Executivo deve também assumir e ativar, com firme determinação política e autonomia, os fóruns colegiados e interministeriais responsáveis pela formulação das políticas públicas que requisitam interfaces setoriais.

As autarquias, sobretudo as especiais, são dotadas de personalidade jurídica própria e executam atividades típicas ou exclusivas da Administração Pública que, para seu melhor funcionamento, requerem gestão administrativa e financeira descentralizada, e o grau de autonomia, que é característica indissociável deste tipo de instituição. A ausência de subordinação hierárquica é consentânea da autarquia, mas isso não implica que não haja relação de supervisão entre a autarquia e a administração direta.

A concepção de Estado que abriga a instituição de agências executivas tem por base a distinção entre duas funções primordiais de Estado: a primeira, em nível estratégico, que é a de formular e avaliar diretrizes e políticas públicas, garantindo que sua implementação se dê em benefício de todos os cidadãos; a segunda, em nível executivo, que é a de implementar as políticas formuladas, com observância das diretrizes definidas. Ambas são funções de competência exclusiva do Estado, não podendo, portanto, ser delegadas a entidades que esteja fora do âmbito estatal, sendo na função de caráter executivo que, como o nome indica, se situam as Agências Executivas.

Este modelo, introduzido no direito brasileiro pela Lei 9.649/98, poderia ser aprofundado, evitando-se que agências reguladoras sejam criadas artificialmente. No entanto, a pouca disposição de governos anteriores em conceder as autonomias requeridas ao bom funcionamento das agências executivas, em contrapartida ao compromisso prévio com resultados, talvez explique sua baixa implementação – há apenas uma agência executiva federal, o INMETRO. Neste caso, organizações e ministérios setoriais preferiram obter a criação de agência reguladora, dotada de importante autonomia em relação ao ministério supervisor. No caso do saneamento, o projeto em questão evidencia a oportunidade de o Governo Lula reverter esta situação.

O processo de qualificação de uma autarquia ou fundação se dá em quatro etapas: (1) a decisão do Ministério supervisor e da instituição a ser qualificada; (2) assinatura do Protocolo de Intenções, com a constituição de comissão coordenadora, que será responsável pela condução do processo de transformação; (3) assinatura do Contrato de Gestão; (4) decreto de qualificação da instituição como Agência Executiva.

Quando se tratar de atividades e serviços que venham sendo executados pelo próprio Ministério, o processo incluirá uma etapa de criação da autarquia ou fundação. Esta etapa consiste na elaboração, e encaminhamento à Presidência da República, de Exposição de Motivos e instrumento legal de criação da autarquia ou fundação, com definição do quadro de pessoal e estrutura organizacional.

II.2 – Oficina de Trabalho da UGP/PMSS

A despeito da participação do coordenador, gerentes e alguns consultores do Programa na Oficina da SNSA, optou-se por realizar uma outra atividade para envolver diretamente a equipe-base da UGP/PMSS.

A dinâmica adotada teve como objetivo geral colocar para análise deste grupo os resultados auferidos na Oficina de Trabalho da SNSA e consubstanciados no Documento-Síntese, sob a forma de: pontos fortes e pontos fracos, oportunidades e ameaças e hipóteses para o cenário futuro de reestruturação do Programa. Para organizar e sistematizar este exercício, foi adotada a técnica das tarjetas.

Em síntese, pode-se dizer que este grupo validou em grande medida os resultados extraídos da Oficina da SNSA. Para o corpo principal deste Relatório, decidiu-se trazer apenas os pontos novos agregados à discussão e outros que complementam mais enfaticamente aspectos também tratados no Documento-Síntese.

Pontos Fortes Novos

- *O quadro de Recursos Humanos do Programa.* Por se tratar da análise da equipe do PMSS, este aspecto foi avaliado mais profundamente. O grupo considera como pontos fortes da equipe: o nível de qualificação dos funcionários; a união e harmonia estabelecidas nas relações de trabalho.
- *O nível de flexibilidade e de autonomia do Programa.* Estes pontos também tratados na Oficina da SNSA foram mais enfatizados nos aspectos relacionados à autonomia administrativa, financeira e funcional e à independência de infra-estrutura física (sede própria).

Pontos Fracos Novos

- *Fragilidade institucional decorrente do fato de tratar-se de programa.* Se por um lado, o grupo reconhece aspectos positivos inerentes à forma programa, por outro, manifesta preocupação com o seu caráter provisório que pode incorrer na descontinuidade das ações e criar obstáculos ao planejamento de longo prazo.
- *Condições insuficientes sob a ótica da sustentabilidade.* O grupo destaca a necessidade de se consolidar o arcabouço legal e institucional do setor para dar suporte às ações do Programa, em particular ao SNIS (estrutura de incentivos) e de se estabelecer um ambiente favorável para se trabalhar na perspectiva do planejamento de longo prazo.

Ameaças

- ***Redução da capacidade da SNSA de pautar a agenda nacional para o setor.*** Com o foco da análise centrado no suporte que o PMSS presta à Secretaria, o grupo reforça algumas ameaças também sinalizadas na Oficina da SNSA, a exemplo do risco de: descontinuidade das informações para tomada de decisão; redução do ritmo da reforma do setor; interrupção do processo de formulação da política nacional de saneamento; perda da capacidade de articulação institucional do setor; descontinuidade do SNIS e das ações de assistência técnica; dificuldade dos governos, empresas públicas de saneamento em dar continuidade ao processo de modernização do setor saneamento; descontinuidade dos serviços prestados; perda de conhecimento em nível macro nacional e comprometimento da capacidade da SNSA em avançar nas metas de universalização do saneamento.

Oportunidades

- ***Aperfeiçoamento do Programa.*** Na perspectiva de uma terceira fase do Programa (PMSS III), o grupo vê a oportunidade de se aprimorar alguns pontos considerados ineficientes e que foram identificados neste Estudo.
- ***Fortalecer o vínculo com a SNSA.*** Sob a forma de programa (ou não), o grupo avalia que o término do Acordo de Empréstimo cria uma boa oportunidade para reduzir a dependência financeira internacional e buscar um meio de incorporação da estrutura do Programa ao Ministério das Cidades, atribuindo-lhe um caráter permanente.
- ***Alternativas de formas organizacionais.*** O grupo sinalizou para algumas formas organizacionais que possam abrigar o PMSS. Foram citadas como alternativas: a criação de uma instituição nacional para o saneamento; uma nova organização como autarquia; a transformação do Programa em agência (de fomento e modernização do setor) e ainda a transformação do Programa em organização não governamental.

III. PESQUISA DELPHI: 2ª etapa do Estudo

III.1 – Aspectos Metodológicos da Técnica Delphi

A segunda etapa do Estudo consiste na aplicação da técnica Delphi como instrumento metodológico para ampliar a consulta e verificar as hipóteses sinalizadas nas Oficinas de Trabalho da SNSA e da UGP/PMSS.

A denominada *Delphi de Política*, é um método de planejamento e de apoio à tomada de decisão adequado à proposição de políticas organizacionais, onde se pretende estimular idéias e projetar tendências predominantes em um ambiente futuro de transformação.

A técnica Delphi utiliza o **questionário** como instrumento de consulta, retratando a situação a ser analisada e projetada. Os principais passos da técnica Delphi são: (i) escolha e constituição do grupo de painelistas; (ii) elaboração e aplicação do 1º questionário; (iii) tabulação estatística e análise das respostas; (iv) revisão do questionário para a 2ª rodada de consulta ao grupo de painelistas; (v) sistematização dos resultados.

A aplicação continuada e revisada do questionário, em uma segunda rodada com a participação do mesmo grupo de painelistas, busca identificar as tendências predominantemente convergentes e, paradoxalmente, revela o contraditório, que pode ser inexorável a determinadas questões.

As “regras do jogo” desta técnica podem ser resumidas nos seguintes aspectos:

- anonimato dos painelistas
- possibilidade de revisão das visões individuais (no 2º questionário) em face dos argumentos apresentados pelos demais respondentes
- interação que pode conduzir a um nível satisfatório de convergência das respostas
- elucidação de posições conflitantes que demarcam as características dos pactos a serem acordados

A realização de uma única rodada do questionário elimina a possibilidade de interação e da busca de consenso; da mesma forma, a quebra do anonimato prejudica as condições necessárias para que um especialista de renome abandone seu rigor científico e se permita especular sobre o futuro.

Grupo de Painelistas

A técnica baseia-se no uso estruturado do conhecimento, da experiência e da criatividade de um painel de especialistas, pressupondo-se que o julgamento coletivo, quando organizado adequadamente, é melhor que a opinião de um só indivíduo.

48

Deve-se buscar uma distribuição equilibrada entre profissionais de dentro e de fora da entidade interessada, recorrendo-se a universidades, institutos de pesquisa, entidades empresariais e outros setores da sociedade. A qualidade do resultado depende essencialmente do perfil dos participantes do estudo e da composição deste grupo de painelistas. Pressupõe-se, portanto, que os participantes do estudo devem possuir perfil de especialista no tema tratado e de formador de opinião.

O anonimato do grupo de painelistas durante o desenvolvimento da pesquisa elimina a influência de fatores como “status” acadêmico e profissional do respondente, ou sua capacidade oratória na consideração da validade de seus argumentos.

Caracterizam-se como possíveis desvantagens da técnica Delphi: i) a excessiva dependência dos resultados em relação à escolha dos especialistas, com a possibilidade de introdução de viés; ii) o risco de se forçar o consenso indevidamente; iii) a dificuldade de se redigir um questionário sem ambigüidades e não enviesado sobre tendências futuras.

Elaboração dos Questionários

Em geral, o questionário apresenta as questões precedidas de uma síntese das principais informações conhecidas sobre o assunto. Este recurso é adotado para embasar, de forma bem estruturada, a apresentação das hipóteses colocadas para análise. Nesta estruturação, também é recomendado organizar as questões em painéis, que correspondem aos aspectos temáticos mais relevantes para o objeto em estudo.

A equipe de coordenação do estudo deve procurar informações sobre o tema, recorrendo à literatura especializada e a entrevistas com técnicos do setor. É importante a interação entre a equipe de coordenação do estudo e especialistas do setor, para assegurar a correção técnica das questões formuladas.

Em resumo, para a formulação das questões e respectivas hipóteses trabalhadas no questionário, recomenda-se que:

- as questões devem ser precedidas de um preâmbulo que sintetize as principais informações sobre o assunto em análise
- as respostas devem ser fechadas, apresentadas sob a forma de hipóteses para o prospeção sobre o futuro
- a formulação das questões e respectivas hipóteses deve primar por uma redação clara, objetiva, correção técnica e investigação pragmática
- as hipóteses devem ser quantitativas, apoiadas por justificativas e informações qualitativas a respeito da questão consultada
- as hipóteses podem obedecer a uma escala de probabilidade (de ocorrência de determinada hipótese) e ordenamento das hipóteses, através de alternativas de resposta em função do grau de importância atribuído a cada uma
- as respostas também podem ser comentadas pelos painelistas tanto para argumentar sua escolha quantitativa como para solicitar esclarecimentos sobre a questão formulada no questionário, para o que deve haver um espaço próprio no questionário

49

Tabulação

As respostas das questões quantitativas do 1º Questionário são tabuladas, recebendo um tratamento estatístico simples, definindo-se a mediana e os quartis, e os resultados são necessariamente devolvidos aos participantes na 2ª rodada.

A cada nova rodada as perguntas podem ser repetidas e os participantes devem reavaliar suas respostas à luz dos resultados da tabulação e das justificativas dadas pelos demais respondentes na rodada anterior. Este processo é repetido nas sucessivas rodadas do questionário, até que a divergência de opiniões entre especialistas tenha se reduzido a um nível satisfatório e a resposta da última rodada represente o consenso possível construído pelo grupo.

A evolução em direção ao consenso pode ser mensurada pela relação entre a distância do 1º ao 3º quartil das respostas e o valor da mediana. Algumas vezes, os respondentes se polarizam em torno de duas ou três posições distintas, sem se aproximar de um consenso.

Uma vez recebidos os questionários com as respostas da 1ª rodada, a equipe do Delphi procede à tabulação e análise, calculando a mediana e os quartis e procurando associar os principais argumentos às diferentes tendências de respostas. Após a análise da 1ª rodada, a coordenação deve decidir sobre a necessidade de incorporação de novas questões na 2ª rodada, o que é bastante comum.

A 2ª rodada do questionário Delphi apresenta, obrigatoriamente, os resultados do 1º Questionário, possibilitando que cada respondente reveja sua posição face à previsão e argumentação do grupo, em cada pergunta. As questões no 2º Questionário, em geral, objetivam convergência de resultados da primeira rodada e são rediscutidas à luz da argumentação dos painelistas. Novos temas são explorados ou sugeridos e discutem-se possíveis incompatibilidades entre as tendências previstas. As rodadas sucedem-se até que seja atingido um grau satisfatório de convergência. No mínimo duas rodadas são necessárias para caracterizar o processo Delphi, sendo raros os exemplos de estudos com mais de três rodadas de questionários.

A apresentação dos quartis permite uma avaliação do grau de convergência das respostas, auxiliando painelistas e organizadores na análise das mesmas. Após a última rodada, a mediana representará a resposta final do grupo de painelistas. As questões podem apresentar as quantidades e os percentuais de painelistas que optaram por cada alternativa, ou seja, a distribuição da frequência das respostas.

Finalmente, as questões que pedem justificativas ou comentários adicionais exigem uma consolidação de todas as respostas. A técnica Delphi recomenda organizar os comentários e as justificativas em grupos que apresentem um denominador comum das opiniões manifestadas pelos painelistas.

É necessário também ponderar que não se pretende que o Delphi seja um levantamento estatisticamente representativo da opinião de um determinado grupo amostrado. É essencialmente uma consulta a um grupo limitado e seletivo de especialistas, que através de sua capacidade de raciocínio lógico, da sua experiência e da troca objetiva de informações procura chegar a opiniões conjuntas sobre as questões propostas. Nesta situação, questões de validade estatística da amostra e dos resultados não se aplicam.

Elaboração de Cenários

No Brasil, o método Delphi tem sido usado como instrumento para coletar e discutir elementos de precisão que constituam cenários de futuro. Alguns estudos setoriais foram desenvolvidos com base nesta metodologia. A título de exemplo, podem ser citados os seguintes estudos:

- Previsão e Análise Tecnológica do Proálcool (PELIN, 1981): participaram cerca de 150 especialistas e adotados 2 cenários bastante distintos, sendo um com ênfase à eficiência

econômica e energética dos processos e o segundo destaca a eficiência social do Programa;

- Estudo na área de Telecomunicações (WRIGHT e JOHNSON, 1984) que buscou identificar a missão e as estratégias empresariais no setor explorando três tendências distintas, a do ecodesenvolvimento, a do crescimento econômico e a da modernização;
- Estudo Delphi: atores sociais e tendências do sistema de saúde brasileiro (IPEA, 2000). Participaram 138 painelistas, com 2 rodadas de questionário que exploraram as principais tendências da saúde no Brasil para a primeira década do séc. XXI;
- Estudo sobre o Plano Ambiental de Conservação e Uso do Entorno dos Reservatórios do Setor Elétrico: uma pesquisa usando o Método Delphi (SOARES, Flávia Gama, outubro de 2005). Participação de 42 painelistas.

São exemplos que ilustram como a técnica Delphi associada a estudo de cenários vem sendo utilizada no Brasil para o apoio ao planejamento e à tomada de decisão, especialmente em áreas de alta complexidade e onde as tendências do passado recente não oferecem um referencial adequado para ações que se darão em um ambiente futuro de transformação.

III.2 – Aplicação da Técnica Delphi neste Estudo

51

Composição do Grupo de Painelistas

De acordo com os requisitos da técnica Delphi, o Grupo de Painelistas deve ser composto observando os seguintes critérios:

- distribuição equilibrada entre agentes de dentro e de fora da instituição interessada
- heterogeneidade do grupo em relação a posições e opiniões sobre o objeto em estudo
- o participante deve ser um especialista no tema tratado e possuir características de formador de opinião

Em conformidade com estes critérios e respeitando a característica do método Delphi que determina o anonimato dos participantes durante a realização da pesquisa, o presente Estudo mobilizou um **Grupo de Painelistas** com a seguinte composição:

- Universidades
- Entidades específicas do setor saneamento
- Movimentos sociais com atuação no campo das políticas públicas de saneamento
- Organismos internacionais
- Ministérios e órgãos do Governo federal com atuação em saneamento

- Legislativo federal
- Conselhos nacionais
- Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, do Ministério das Cidades
- Programa de Modernização do Setor Saneamento (PMSS)
- Estados e Municípios que estão desenvolvendo ações com o apoio do PMSS (beneficiários do Programa)
- Parceiros que estão envolvidos em ações do PMSS junto ao setor
- Colaboradores individuais com expressiva atuação no setor.

Esta composição do Grupo de Painelistas resultou no envio de 106 questionários na 1ª rodada. Destes, cerca de 10% retornaram por diversos motivos (não confirmação de leitura da mensagem, impossibilidade de correção do endereço eletrônico, etc.). De uma amostra de 97 questionários enviados com recebimento comprovado, 72 questionários foram respondidos, perfazendo um percentual de retorno da ordem de **74%**.

Este nível de resposta atende de forma bastante satisfatória ao parâmetro estabelecido pela técnica Delphi, que prevê uma perda de **30 a 50%** dos respondentes na 1ª rodada.

52 Na 2ª rodada o questionário foi enviado a 73 painelistas². Deste universo, foram respondidos 64 questionários, perfazendo um percentual da ordem de **88%**.

Este nível de resposta também atende, ainda mais satisfatoriamente, ao parâmetro da técnica Delphi, que prevê uma perda da ordem de **20 a 30%** na 2ª rodada.

Por se tratar do Relatório Final do Estudo, apresenta-se a relação das entidades/órgãos que constituem os segmentos que integraram o Grupo de Painelistas deste Estudo.

Em seguida, a representação gráfica da composição do grupo e sua distribuição entre os segmentos que o constituem. São informações que comprovam a heterogeneidade, o nível de excelência e de representatividade deste grupo para o setor saneamento.

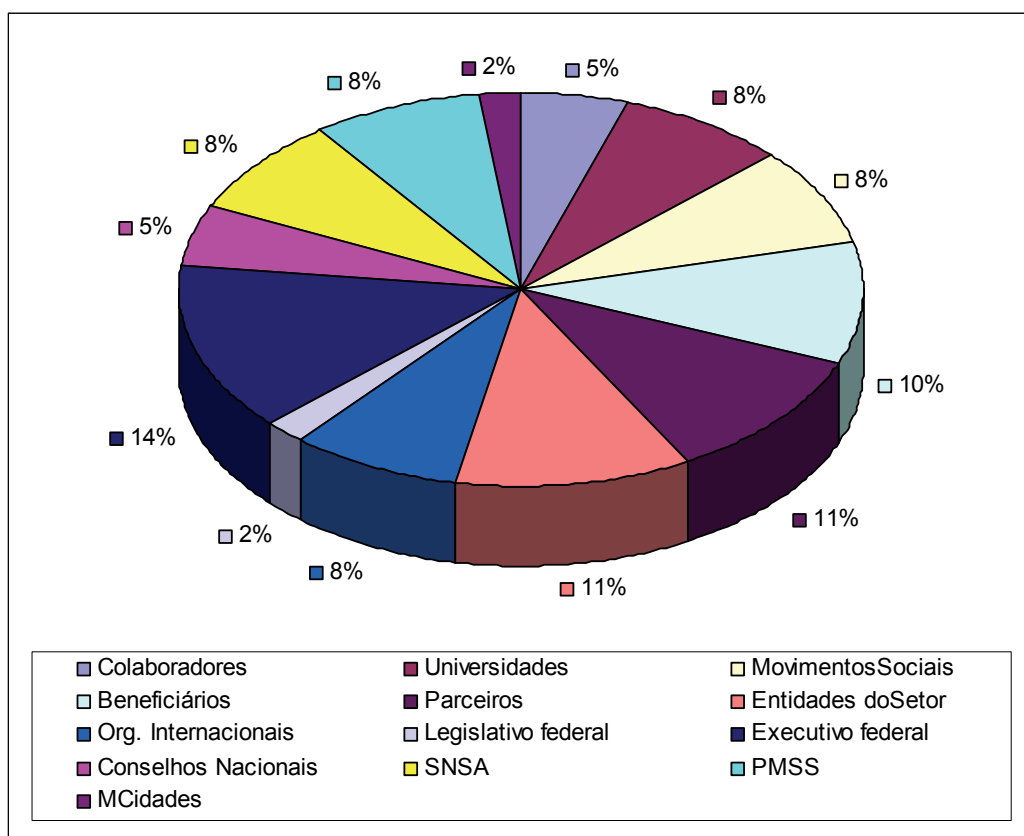
² Destes, 72 que responderam ao questionário na 1ª rodada e o especialista a mais corresponde ao painalista que apesar de ter enviado o 1º Questionário fora do prazo, participou da 2ª rodada da pesquisa.

PESQUISA DELPHI
GRUPO DE PAINELISTAS (composição original)

SEGMENTO	ENTIDADES/ÓRGÃOS
UGP/PMSS (8)	Coordenador; Gerentes; Consultores
SNSA/MCIDADES (8)	Secretário Nacional, Diretores, Gerentes e Coordenadores de Programas
MCIDADES (2)	Secretaria de Programas Urbanos - MCidades Secretaria de Habitação – MCidades
CONSELHOS NACIONAIS (5)	Conselho das Cidades (ConCidades) Conselho Nacional de Saúde (CNS) Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA) – 2 Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH)
GOVERNO FEDERAL (15)	Casa Civil/PR Secretaria de Assuntos Federativos – SAF/PR Agência Nacional de Águas – ANA/MMA Secretaria de Qualidade Ambiental – SQA/MMA Secretaria de Recursos Hídricos – SRH/MMA Fundação Nacional da Saúde – FUNASA/MS Secretaria de Vigilância em Saúde – SVS/MS Ministério da Integração Nacional – MI Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS Secretaria de Assuntos Internacionais – SEAIN/MP – 2 Caixa Econômica Federal - CAIXA Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA – 2 (Diretoria de Estudos Regionais e Urbanos e Diretoria de Estudos em Regulação)
LEGISLATIVO FEDERAL (2)	Câmara - deputada federal Câmara - deputado federal
ORGANISMOS INTERNACIONAIS (9)	Banco Mundial - BIRD – 2 Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD – 2 Organização das Nações Unidas – ONU Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID Organização Pan-Americana da Saúde - OPAS Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe - CEPAL Japan Bank for International Cooperation - JBIC
ENTIDADES DO SETOR (13)	Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento - ASSEMAE Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental - ABES (direção nacional) Seção Estadual da ABES/PB Seção Estadual da ABES/RJ Associação das Empresas de Saneamento Básico Estaduais - AESBE Associação Brasileira das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto – ABCON Associação Brasileira de Recursos Hídricos - ABRH Associação Brasileira de Fabricantes de Materiais e Equipamentos para Saneamento – ASFAMAS

SEGMENTO	ENTIDADES/ÓRGÃOS
	Associação Brasileira de Infra-Estrutura e Indústrias de Base - ABDIB
	Sindicato Nacional de Empresas de Arquitetura e Engenharia Consultiva - SINAENCO
	Associação Brasileira de Municípios - ABM
	Frente Nacional de Prefeitos – FNP
	Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia - CONFEA
PARCEIROS (12)	Programa Nacional de Conservação de Energia Elétrica - PROCEL
	Instituto de Defesa do Consumidor – IDEC
	Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM
	Instituto de Pesquisas Tecnológicas – IPT
	ReCESA – 4 (NUCASE; NURENE; NURECO; NUCASUL)
	Manesco Advogados Associados (escritório de advocacia)
	Financiadora de Estudos e Projetos - FINEP – 2 (PROSAB E ReCESA)
	JNS Empresa de Consultoria
BENEFICIÁRIOS DO PROGRAMA (11)	Prefeitura de Belo Horizonte - Grupo Gerencial de Saneamento/GGSAN
	Secretaria Municipal de Saneamento do Recife
	Secretaria de Meio Ambiente e Controle Urbano SEMAM Fortaleza
	Governo do Estado do Piauí
	Governo do Estado do Rio Grande do Norte
	Companhia Pernambucana de Saneamento - COMPESA
	Empresa Baiana de Águas e Saneamento - EMBASA
	Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Guaratinguetá - SAAE Guaratinguetá
	Companhia Águas de Joinville
	Agência Reguladora de Serviços de Saneamento Básico do Município de Natal - ARSBAN
	Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará - ARCE
MOVIMENTOS SOCIAIS (8)	Frente Nacional pelo Saneamento Ambiental - FNSA
	Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional - FASE
	Movimento Nacional pela Moradia - MNM
	Confederação Nacional das Associações de Moradores - CONAM
	Movimento Nacional dos Catadores - MNC
	Fórum Nacional Lixo e Cidadania - FNL&C
	Federação Nacional dos Urbanitários - FNU - 2 (Presidência e Secretaria de Saneamento)
UNIVERSIDADES (8)	Universidade Federal da Bahia - UFBA
	Departamento de Saúde Coletiva - Nesc/CPqAM/FIOCRUZ/MS
	Universidade de Brasília - UnB
	Universidade Federal de Minas Gerais - DESA/UFMG
	Universidade de São Paulo - USP
	Universidade Católica de Campinas - PUC Campinas
	Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS
	Universidade Federal de Pernambuco – UFPE
COLABORADORES INDIVIDUAIS (7)	Especialistas do setor que atuaram como ex-consultores ou coordenadores da UGP/PMSS

GRÁFICO 1: GRUPO DE PAINELISTAS (COMPOSIÇÃO ORIGINAL)



III.3 – Instrumentos de Consulta: questionários

55

1º QUESTIONÁRIO

A introdução do questionário contém informações gerais para orientar os respondentes, em relação a:

- objetivos do estudo em questão
- explicação das características do método Delphi (quais são as “regras do jogo”)
- características gerais sobre a composição do grupo de painelistas e sua relevância para o estudo
- instruções para o correto preenchimento do questionário
- prazos para devolução dos questionários respondidos
- explicação sobre eventuais textos explicativos anexados ao questionário

O 1º Questionário está estruturado em 4 painéis. No primeiro painel busca-se apenas a caracterização dos painelistas, das instituições às quais se vinculam e breve descrição dos trabalhos que tenham sido realizados com o apoio do PMSS. O segundo propõe para análise a relevância do PMSS em face dos avanços ocorridos no setor saneamento. No terceiro, a proposta é analisar o PMSS, sob a perspectiva dos riscos e das ameaças que se colocam com o término do Acordo de Empréstimo. O quarto painel, de cunho mais propositivo, busca extrair

da análise dos especialistas, as principais tendências para um cenário futuro de reestruturação do PMSS.

O envio dos questionários aos painelistas foi acompanhado por um processo de tutoria à distância, com esclarecimento de dúvidas por telefone e por correio eletrônico.

2º QUESTIONÁRIO

Dando continuidade à Pesquisa Delphi, o 2º Questionário integra a etapa final do Estudo de Cenários para Reestruturação do PMSS, visando à continuidade do Programa, após o término do Acordo de Empréstimo em 31/10/2007.

Sabe-se que para caracterizar uma pesquisa Delphi são necessárias minimamente duas rodadas de consulta ao Grupo de Painelistas. Nesta segunda rodada, busca-se confirmar tendências predominantes sinalizadas no 1º Questionário e esclarecer questões que não ficaram suficientemente claras. Para isso, as questões do 2º Questionário são formuladas tomando por base os resultados estatísticos e os comentários feitos pelos painelistas na 1ª rodada. Como também já observado, este método cria uma oportunidade para que cada especialista possa revisar suas visões individuais em face dos argumentos apresentados pelo grupo.

56

Na presente pesquisa, os resultados do 1º Questionário implicaram na formulação de questões do 2º Questionário com o objetivo de buscar o “desempate” entre tendências predominantes que se concentraram entre duas alternativas, e outras questões foram reformuladas sobre o mesmo assunto, visando esclarecer percepções que não ficaram suficientemente claras na 1ª rodada.

Em estreita observância a esta orientação metodológica, o 2º Questionário contém apenas 4 (quatro) questões. A primeira questão busca elucidar melhor o papel do PMSS face à SNSA e o escopo da agenda de trabalho que o Programa implementa para cumprir este papel, no momento atual e a projeção para o cenário futuro, no âmbito da reestruturação do Programa. A segunda questão explora a evolução do SNIS, em um nível maior de profundidade. A terceira e a quarta questões foram formuladas visando desfazer o “empate técnico” revelado na tabulação dos dados do 1º Questionário sobre a alternativa mais viável para reestruturação do PMSS, tendo como pano de fundo a possibilidade de revisão do arranjo institucional do saneamento no Governo federal.

Os dois questionários são apresentados na íntegra nos capítulos seguintes que trazem os resultados da pesquisa na 1ª e na 2ª rodada.

IV. RESULTADOS DA 1ª RODADA

Entende-se que a compreensão dos resultados do presente Estudo por leitores que não participaram da pesquisa depende do conhecimento dos questionários Delphi que foram aplicados ao Grupo de Painelistas. Por isso, optou-se por trazer na íntegra o texto dos questionários, seguido da apresentação dos resultados, em alguns casos também por meio de representação gráfica.

A partir dos comentários e justificativas apresentados pelos painelistas nos campos abertos do questionário, buscou-se sistematizar a avaliação qualitativa dos resultados da 1ª rodada e, quando pertinente, analisá-los face aos resultados quantitativos.

Painel I: Caracterização do Painelista e da Relação Institucional com o PMSS

Este primeiro painel tem por objetivo identificar e caracterizar, sob a ótica de quem responde ao questionário, a relação da Instituição/Entidade (a qual o painalista se vincula) com o PMSS.

A **questão 1** identifica os dados gerais da instituição.

1. Dados Gerais da Instituição

- Instituição à qual se vincula: _____
- Local (região/estado/município): _____
- Posição funcional que ocupa na Instituição
 - ☐ ministro/secretário/superintendente
 - ☐ diretor
 - ☐ gerente
 - ☐ assessor técnico/consultor/especialista
 - ☐ outro (favor especificar)

- Endereço para correspondência:

- Contatos:

Endereço eletrônico (e-mail): _____

Telefone: _____

- Natureza da Instituição
 - ☐ órgão do Governo federal (Executivo)
 - ☐ órgão do Governo federal (Legislativo)
 - ☐ agente financiador internacional
 - ☐ entidade específica do setor saneamento
 - ☐ parceiro do PMSS na implementação de projetos
 - ☐ órgão do Governo estadual (☐ gestor; ☐ regulador; ☐ operador)
 - ☐ órgão do Governo municipal (☐ gestor; ☐ regulador; ☐ operador)
 - ☐ movimento social
 - ☐ sindicato
 - ☐ universidade
 - ☐ outra (favor especificar)

A questão 1 traz aspectos que permitem identificar e classificar a instituição e a posição funcional e de nível decisório que o painalista ocupa. Observa-se das respostas à **questão 1** que:

- o nível decisório dos participantes da pesquisa se situa, predominantemente, em cargos de diretoria.

A **questão 2** investiga a Relação da Instituição/Entidade com o PMSS.

2. A Instituição em que você atua já desenvolveu algum tipo de trabalho em parceria com o PMSS?

☐ Sim

☐ Não

Os resultados da **questão 2** indicam que:

- 74% dos painelistas afirmam que a instituição a qual é vinculado já desenvolveu (ou desenvolve) algum tipo de trabalho com o PMSS.

Este é um indicador importante para o Estudo: demonstra que o Grupo de Painelistas que participou da pesquisa, além de ser composto por especialistas em saneamento, apresenta também expressivo conhecimento do Programa, o que pode ser derivado da informação obtida nesta questão.

59

3. Se você respondeu "sim" à questão 2, assinale, entre as opções apresentadas, em que área(s) se classifica o trabalho desenvolvido e descreva o período correspondente.

☐ Assistência Técnica (_____)

☐ Capacitação (_____)

☐ Regulação (_____)

☐ Sistema de Informações (_____)

☐ Estudos e Pesquisas (_____)

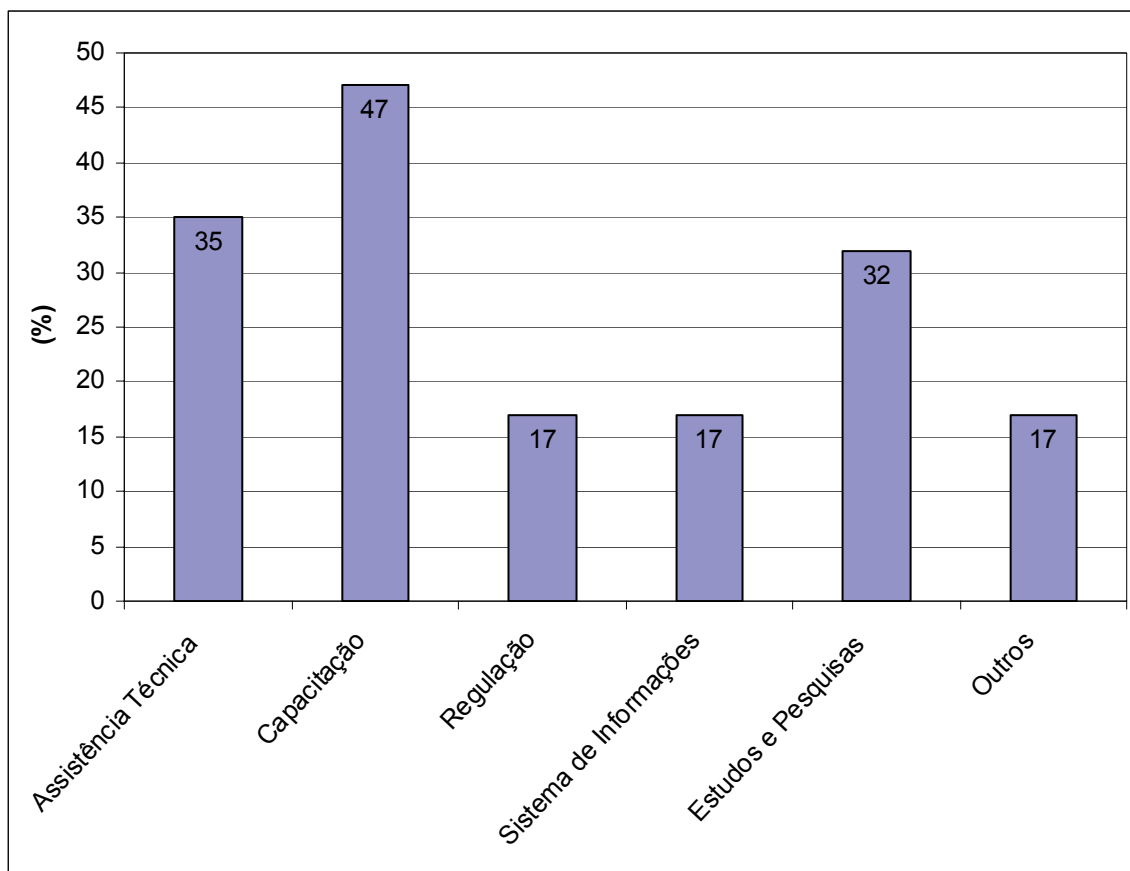
☐ Outras (favor especificar área e período correspondente)

A **questão 3** investiga, entre o universo que respondeu que já desenvolveu algum tipo de trabalho com o PMSS, em quais áreas do Programa este trabalho se classifica. Os resultados indicam uma distribuição equilibrada entre as áreas de:

- capacitação (47%)
- assistência técnica (35%)

- estudos e pesquisas (32%)

GRÁFICO 2 – ÁREA DE TRABALHO (QUESTÃO 3)



60

O somatório totaliza acima de 100% porque as questões, da forma como apresentadas aos painelistas, não são excludentes entre si.

4. O trabalho desenvolvido com o PMSS se deu em resposta a:

☐ demanda espontânea (a Instituição procurou o PMSS para determinado apoio)

☐ demanda induzida (a Instituição foi motivada pelo PMSS a participar de algum projeto e ou ação implementada pela SNSA, por intermédio do Programa).

A **questão 4** trata da condução estratégica do Programa no que se refere à capacidade de se trabalhar sob a orientação de uma agenda de “demanda induzida”. Este é um aspecto importante para o papel preponderante do PMSS em relação à Secretaria formuladora de diretrizes e políticas, à qual necessariamente se vincula, e ao ministério supervisor.

Dos painelistas que responderam já ter realizado algum tipo de trabalho com o PMSS:

- 47% afirmam que este trabalho se deu por demanda induzida,

ou seja, em resposta a uma atitude do Programa em motivar a instituição a participar de algum projeto e ou ação implementada pela SNSA, por intermédio do PMSS.

5. Caso sua Instituição não tenha desenvolvido nenhum trabalho específico com o PMSS, o conhecimento que você tem sobre o Programa se deu através de:

- ☐ publicações (guias, manuais, livros, revistas, folhetos, etc.)
- ☐ participação de sua instituição no SNIS
- ☐ participação do PMSS em eventos (seminários, congressos, simpósios, etc.)
- ☐ ações do Programa na área de capacitação (cursos, oficinas)
- ☐ página eletrônica do Ministério das Cidades
- ☐ página eletrônica do SNIS
- ☐ comentários de alguma instituição sobre o trabalho do PMSS
- ☐ outros (favor especificar)

A **questão 5** busca identificar, entre os painelistas que não desenvolveram algum tipo de trabalho com o PMSS, através de quais veículos se tem conhecimento do PMSS.

Pode-se depreender das respostas, que o acervo técnico do PMSS é o seu principal veículo de divulgação.

61

As respostas se concentram em:

- publicações do Programa (guias, manuais, livros, revistas, folhetos, etc.)
- participação do PMSS em eventos do setor (congressos, seminários, simpósios, etc.), onde certamente são apresentados os trabalhos técnicos desenvolvidos pelo PMSS e que passam a integrar o acervo do Programa
- a página eletrônica do Ministério das Cidades (www.cidades.gov.br), a página do PMSS (www.cidades.pmss.gov.br) e a do SNIS (www.snis.gov.br) , onde também se disponibiliza o acervo do Programa.

6. A Instituição que você representa encaminhou alguma solicitação de apoio ao PMSS e não foi atendida?

- ☐ Sim
- ☐ Não

A **questão 6** indaga aos painelistas se a instituição a qual se vinculam encaminhou alguma solicitação de apoio ao PMSS e não foi atendida.

- 72% das respostas atestam que este fato não ocorreu.

Por se tratar de especialistas que trabalham em instituições com expressiva atuação no setor, pode-se depreender deste resultado que o resultado decorrente desta questão é bastante favorável ao Programa.

As questões seguintes são dirigidas apenas aos painelistas que afirmaram que sua instituição encaminhou alguma solicitação ao PMSS e não foi atendida. Este universo corresponde a apenas 18% dos respondentes (em termos absolutos, os 13 painelistas responderam “sim” à questão 6).

7. Se você respondeu “sim” à questão 6, houve algum tipo de argumentação por parte do PMSS para este não atendimento?

☐ Sim

☐ Não

Na **questão 7**, a pergunta é se houve por parte do Programa algum tipo de argumentação para justificar o não atendimento.

- 85% responderam que sim, o Programa apresentou alguma justificativa.

62

8. Se você respondeu “sim” à questão 7, assinale, entre as opções indicadas, o tipo de argumento apresentado pelo Programa.

☐ a solicitação não se enquadrava no conjunto das ações empreendidas pelo PMSS

☐ a solicitação requerida ao Programa dependia necessariamente do repasse de recursos financeiros

☐ indisponibilidade de quadro técnico do PMSS para atender nos prazos requeridos pela Instituição

☐ demanda por atendimento do Programa maior que a capacidade de oferta

☐ a solicitação conflitava com as diretrizes de atuação do PMSS, que obedecem à orientação geral da SNSA e do Ministério das Cidades

☐ outras (favor especificar)

--

A **questão 8** indaga o tipo de justificativa apresentada pelo PMSS.

- 55% das respostas indicam que o argumento foi indisponibilidade de quadro técnico para atender nos prazos requeridos pela instituição demandante.

9. A Instituição que você representa realizou algum trabalho baseado em experiências implementadas pelo PMSS?

☐ Sim

☐ Não

Favor comentar sua resposta.

A **questão 9** investiga em que medida os trabalhos desenvolvidos pelo PMSS e as experiências implementadas decorrentes do apoio prestado aos agentes do saneamento constroem uma base de referência para o setor. Os resultados indicam que:

- 57% dos painelistas afirmam ter realizado algum trabalho baseado em experiências implementadas pelo PMSS.

Cabe destacar do Documento-Síntese (apresentado anteriormente), a avaliação de que o trabalho em si desenvolvido pelo PMSS, mediante ações de assistência técnica, capacitação, produção e difusão de informação (entre outras) depende ainda de um esforço maior de sistematização para que este acervo possa ser amplamente utilizado. Avalia-se, internamente, que o Programa ainda não conseguiu desenvolver uma rotina eficaz de sistematização dos resultados dos inúmeros trabalhos realizados.

63

10. O acervo técnico do PMSS, incluindo o SNIS, é uma referência normalmente utilizada nos trabalhos desenvolvidos pela Instituição em que você atua?

☐ Sim

☐ Não

Favor comentar sua resposta.

A **questão 10** retoma a avaliação sobre o acervo técnico do PMSS, incluindo neste o SNIS. Os resultados indicam que:

- 79% dos painelistas utilizam este acervo nos trabalhos desenvolvidos nas instituições onde atuam.

As respostas indicam que o conhecimento que se tem do Programa, na opinião dos painelistas que não desenvolvem trabalho com o PMSS, se dá principalmente por intermédio de dos seguintes mecanismos:

- publicações do Programa (guias, manuais, livros, revistas, folhetos, etc.)
- participação do PMSS em eventos (seminários, congressos, simpósios, etc.)
- página eletrônica do Ministério das Cidades (www.cidades.gov.br).

Isto é, o Programa é conhecido principalmente por intermédio dos espaços de divulgação do seu acervo técnico. Esta importância é também reafirmada no resultado da questão 10, que revela:

- 79% dos painelistas afirmam que o acervo técnico do PMSS, incluindo o SNIS, é uma referência normalmente utilizada nos trabalhos desenvolvidos nas instituições em que atuam.

Painel II: Relevância do PMSS para o Setor Saneamento

64

11. O quadro atual do saneamento brasileiro apresenta avanços importantes na construção das referências político-institucionais, na evolução dos investimentos, no acerto das estratégias assumidas no sentido da universalização e na reforma institucional do setor, os quais podem ser verificados sob análise de diversos aspectos. Assinale, entre as opções apresentadas, os aspectos que melhor identificam os avanços do setor saneamento.

☐ evolução na construção e aprovação de um marco regulatório para o setor que resultou na instituição de normas gerais de constituição de Consórcios Públicos e Convênios de Cooperação (Lei nº. 11.107/2005) e aprovação no Senado Federal do PLS 219/06, atual PL 7.361/06, que se encontra para apreciação na Câmara dos Deputados.

☐ retomada dos investimentos e financiamentos para o saneamento, especialmente para o setor público; com recursos contratados entre janeiro de 2003 e junho de 2006 da ordem de R\$ 10,5 bilhões para novos empreendimentos

☐ qualificação do gasto público mediante processo de seleção pública de propostas, com adoção de critérios técnicos e comprobatórios de capacidade institucional instalada, transparência na aplicação do regulamento e focalização do gasto em áreas que permitem economia de escopo e de escala

☐ racionalização das ações do Governo Federal no saneamento com a construção de um ambiente de cooperação institucional, retomada do planejamento e esforço para obter uma melhor articulação e clara repartição de competências entre os diversos órgãos intervenientes nas questões de saneamento

☐ desenvolvimento institucional do setor e melhoria da gestão com ações voltadas para a revitalização dos operadores públicos e ações de capacitação, consolidando um novo padrão de relação político-institucional entre os diversos agentes que atuam no setor (Governo federal, gestores, reguladores, operadores e usuários)

☐ consolidação do Sistema Nacional de Informações em Saneamento (SNIS), que disponibiliza, há 10 anos, uma série histórica sobre o desempenho dos prestadores de serviços em abastecimento de água e esgotamento sanitário e, desde 2004, em resíduos sólidos, e sua evolução como instrumento

de apoio à formulação e execução de políticas e programas, de orientação à aplicação de recursos, de aprimoramento da gestão, de orientação às atividades regulatórias, de referência para avaliação do desempenho do setor

() melhoria na evolução geral do setor, aferidos pelos resultados de indicadores do SNIS, tais como índice de atendimento, índice de produtividade de pessoal, margem da despesa de pessoal, índice de hidrometração, índice de arrecadação, dentre outros

() instalação e funcionamento de agências reguladoras dos serviços de água e esgotos nos níveis dos Estados e Municípios

() a evolução do setor em temas emergentes que desafiam o saneamento e se associam às Metas do Milênio como: a gestão do controle e redução de perdas de água e de energia elétrica em saneamento; mecanismos de desenvolvimento limpo aplicados a resíduos sólidos; formação de redes de capacitação para fomentar o desenvolvimento institucional e tecnológico; formação de arranjos interfederativos como consórcios públicos e de gestão associada dos serviços

() fortalecimento da participação da sociedade e do controle social através das conferências das cidades, do funcionamento do Comitê Técnico de Saneamento do Conselho Nacional das Cidades e qualificação da relação entre o Estado e os movimentos sociais que atuam no saneamento

() evolução dos indicadores de saneamento revelada pela Pesquisa Nacional Por Amostra de Domicílios - PNAD 2004 (Fundação IBGE, 2005), quando comparados aos dados obtidos pela PNAD 2002

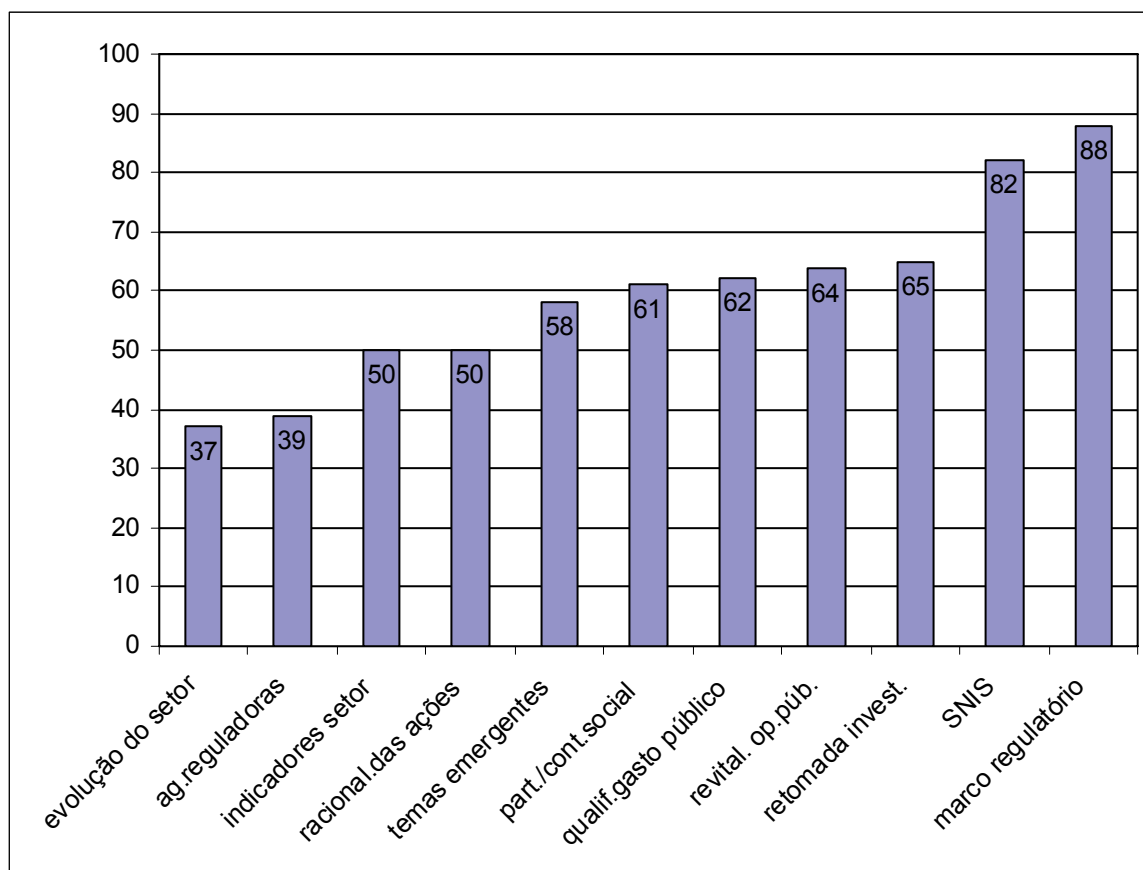
A **questão 11** parte da afirmação que o quadro atual do saneamento brasileiro apresenta avanços importantes na construção de referências político-institucionais, na retomada dos investimentos, no acerto de estratégias assumidas no sentido da universalização e da reforma do setor.

65

Entre as opções apresentadas para análise, na visão dos painelistas os aspectos que melhor identificam os avanços do setor saneamento são relacionados a:

- (88%) evolução na construção e aprovação de um **marco regulatório** para o setor
- (82%) consolidação do Sistema Nacional de Informações em Saneamento (SNIS)
- (65%) **retomada dos investimentos e financiamentos** para o saneamento
- (64%) desenvolvimento institucional do setor e melhoria da gestão com ações voltadas para a **revitalização dos operadores públicos e ações de capacitação**
- (63%) **qualificação do gasto público** realizado no setor
- (61%) fortalecimento da **participação da sociedade e do controle social**.

GRÁFICO 3 – AVANÇOS DO SETOR SANEAMENTO (QUESTÃO 11)



66

12. O PMSS apresentou, ao longo de 13 anos, significativa estabilidade institucional, ao sobreviver a diversos arranjos institucionais do saneamento no Governo federal. Desde 2003, o PMSS presta suporte à SNSA, do Ministério das Cidades, na agenda de reforma institucional do setor nos níveis da União, Estados e Municípios, bem como na melhoria dos serviços com vistas, sobretudo, a capacitar os prestadores a alavancar os investimentos necessários à universalização, alcançando os diversos agentes que atuam no saneamento, como gestores, reguladores, operadores e usuários. Em sua visão, dos avanços do setor apresentados na questão 11, você verifica participação decisiva do PMSS nesses resultados?

☐ Sim

☐ Não

☐ Parcialmente

Na **questão 12** o objetivo é o de verificar junto aos painelistas o quanto a participação do PMSS foi decisiva nos avanços verificados no setor.

Importante observar que a opção de resposta “parcialmente”, deixa claro que o Estudo pressupõe que existem outros agentes que também contribuem decisivamente para a evolução do setor.

As respostas indicam que:

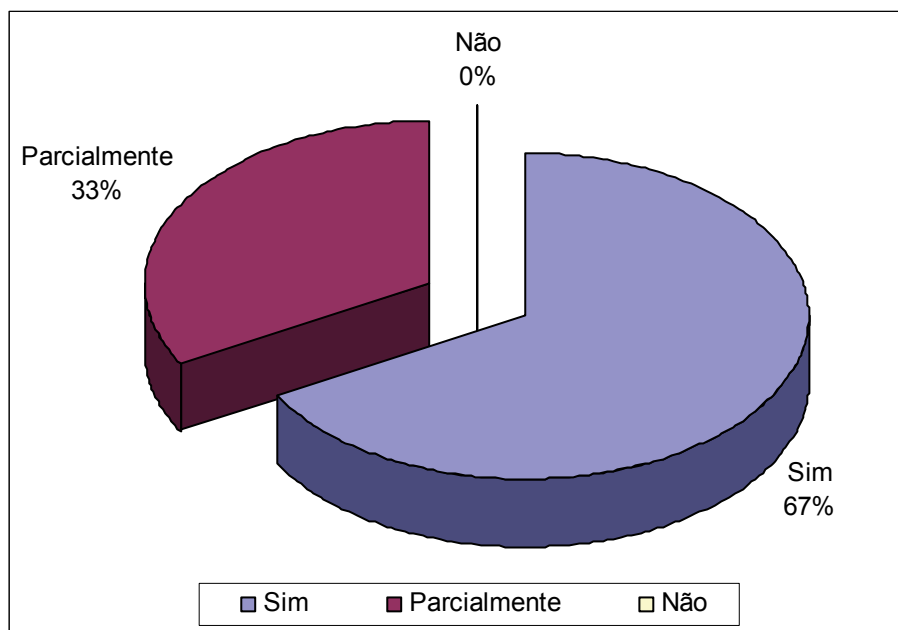
- **(67%)** dos painelistas avaliam que a participação do PMSS é decisiva para os avanços verificados no saneamento.

Importante observar também que:

- a opção “**Não**” obteve **zero (0%)** de respostas, o que também pode inferir relevância à atuação do Programa
- a opção “parcialmente” foi escolhida por **33%** dos painelistas

Significa dizer que **100%** dos painelistas que responderam à questão reconhecem que o PMSS contribui decisivamente ou parcialmente para os avanços verificados no saneamento brasileiro.

GRÁFICO 4 – PARTICIPAÇÃO DO PMSS NOS AVANÇOS DO SETOR (QUESTÃO 12)



67

Para melhor entendimento da cadência reflexiva proposta no questionário, apresenta-se primeiramente o resultado da questão 14, antes da questão 13.

14. Se você respondeu “não” e “parcialmente” à questão 12, assinale entre as opções apresentadas, os motivos que mais se aproximam do seu argumento.

☐ conhecimento insuficiente a respeito da atuação do PMSS

☐ avaliação de que existem outros agentes com participação mais decisiva para os resultados positivos obtidos pelo setor. Favor especificar quais com alguns exemplos.

A **questão 14** indaga aos que responderam “não” à questão 12 (no caso, zero de respostas) e aos que responderam “parcialmente” (no caso, 33% do total, o que equivale a 24 painelistas do total

de 72) os motivos que melhor justificam sua resposta. Das opções apresentadas, foi assinalado que:

- a participação do PMSS é parcial para os avanços verificados no setor porque possuem conhecimento insuficiente a respeito da atuação do PMSS;
- existem outros agentes com participação tão ou mais decisiva para os resultados positivos obtidos pelo setor.

Foram citados os seguintes agentes:

- AESBE e os próprios operadores de saneamento
- Frente Nacional do Saneamento Ambiental (FNSA)
- Conselho Nacional das Cidades (CNC)
- ANA, MI, MME, MMA.

13. Se você respondeu “Sim” ou “Parcialmente” à questão 12, dos aspectos que caracterizam os avanços no setor saneamento, assinale em quais desses avanços você reconhece a participação decisiva do PMSS. Hierarquize sua resposta em função do grau de importância da atuação do PMSS para os resultados obtidos pelo setor. Para isso, considere a seguinte escala de valoração:

(4) muito importante

(3) importante

(2) pouco importante

(1) irrelevante

() o fomento a um ambiente de discussão sobre a relevância da reforma institucional e criação das condições propícias para as mudanças e o desenvolvimento do setor saneamento no Brasil

() apoio à reestruturação do saneamento brasileiro, fortalecendo o planejamento nos três níveis de governo

() o apoio à União, Estados e Municípios na formulação, implementação e avaliação de políticas públicas para o setor e definição das diretrizes para a prestação dos serviços de saneamento

() o apoio à União, Estados e Municípios no estabelecimento do marco regulatório (arcabouço legal-institucional)

() o suporte técnico ao Governo federal no processo de criação de uma base normativa para a gestão associada dos serviços de saneamento entre os entes federativos com a Lei de Consórcios Públicos (11.107/2005)

() o suporte técnico à SNSA/MCIDADES para a formulação do marco legal e regulatório do setor de saneamento básico (PL 5.296/2005), que envolveu o Governo federal e a sociedade organizada através de entidades específicas e movimentos sociais que atuam no saneamento, e em seguida criação de um consenso no Congresso Nacional que resultou na aprovação por unanimidade no Senado, do PLS 219/06, atual PL 7.361/06, que se encontra para apreciação na Câmara dos Deputados

() o apoio técnico no estabelecimento de instrumentos e estruturas de regulação e fiscalização dos serviços

() o apoio a Estados e Municípios no estudo e implementação de novos modelos de gestão para organização e prestação dos serviços de saneamento

() o SNIS, que há 10 anos, disponibiliza uma série histórica de informações e indicadores sobre o desempenho dos prestadores de serviços em abastecimento de água e esgotamento sanitário e a inclusão, desde 2004, da área de resíduos sólidos

() a capacitação de técnicos, dirigentes e demais agentes do setor gerando benefícios diretos (qualificação dos profissionais que tradicionalmente atuam no setor) e benefícios indiretos (a formação em saneamento de profissionais de outras áreas do conhecimento e a aplicação do conhecimento adquirido no exercício da função do profissional na área de saneamento)

() o fomento à formação interdisciplinar em saneamento com envolvimento de profissionais de outras áreas do conhecimento na proposição de alternativas de reestruturação institucional do setor

() o enriquecimento do acervo técnico, incluindo o SNIS, com um projeto editorial com publicações regulares que fomentam a reflexão político-institucional e o intercâmbio técnico entre os agentes do setor

() a revitalização dos operadores públicos do saneamento para que busquem a melhoria da gestão, a reestruturação administrativa, o aumento da eficiência e da qualidade técnica-operacional e o equilíbrio econômico-financeiro

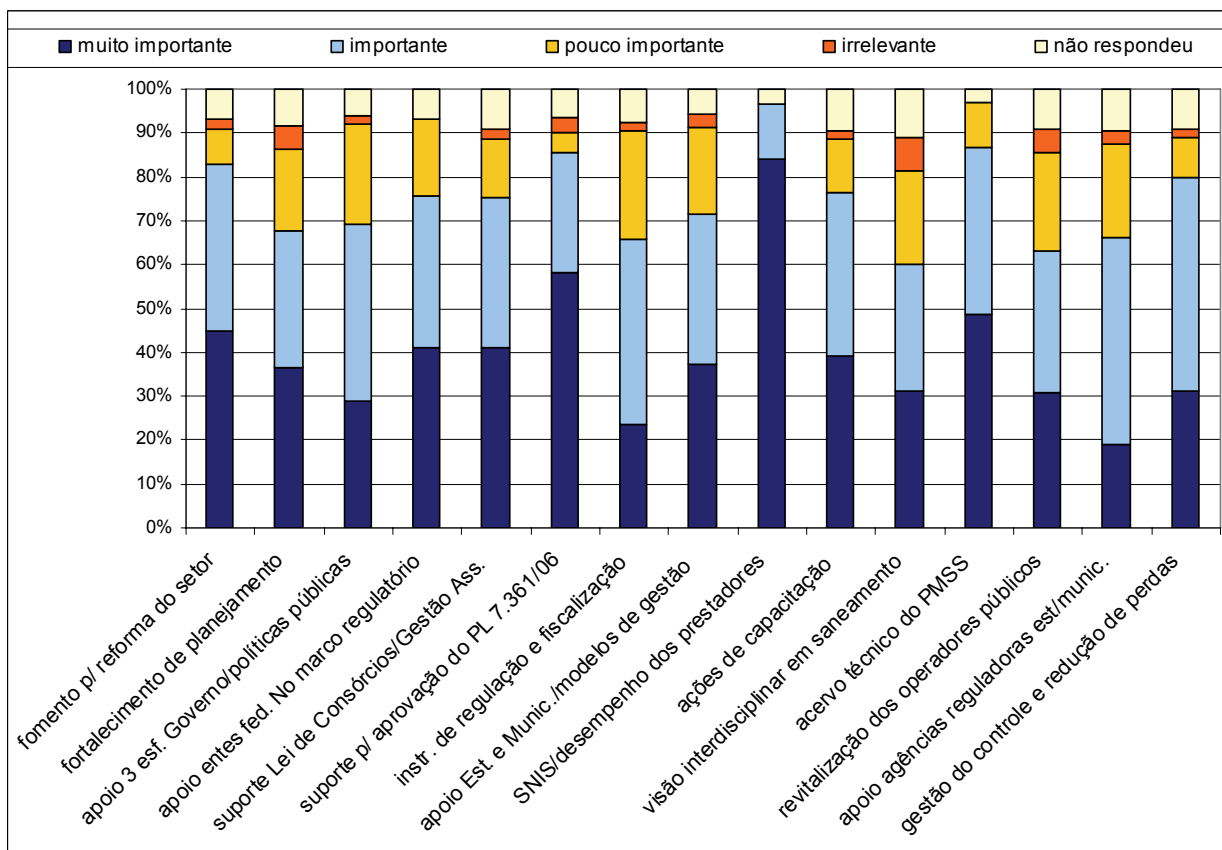
() o apoio às agências reguladoras estaduais e municipais na construção de métodos, sistemas e procedimentos regulatórios

() a evolução dos instrumentos para a gestão do controle e redução de perdas de água e de energia elétrica em saneamento

A **questão 13** define uma escala de valoração para análise dos aspectos que melhor caracterizam a contribuição do PMSS para a evolução do setor. Conforme pode ser verificado no gráfico apresentado em seguida, se somados os atributos “muito importante” e “importante”, na visão dos painelistas a atuação do PMSS se faz mais decisiva para o setor através das seguintes ações:

- (96%) para o Sistema Nacional de Informações em Saneamento (SNIS)
- (88%) o enriquecimento do **acervo técnico**, incluindo o SNIS e o projeto editorial
- (86%) o suporte técnico à SNSA/MCIDADES para a formulação do **marco legal e regulatório do setor**
- (83%) o fomento a um ambiente de discussão sobre a relevância da **reforma** institucional e favorável às mudanças do setor saneamento no Brasil
- (80%) a evolução dos instrumentos para a **gestão do controle e redução de perdas de água e de energia elétrica** em saneamento.

GRÁFICO 5 – RECONHECIMENTO DA PARTICIPAÇÃO DO PMSS PARA OS AVANÇOS DO SETOR (QUESTÃO 13)



70

Conforme orientação metodológica da técnica Delphi, as questões que pedem justificativas ou comentários adicionais exigem uma consolidação das respostas abertas. Adotou-se, neste Relatório, a similitude de opiniões como critério de consolidação dos comentários.

Assim, procede-se, em seguida, à organização das opiniões manifestadas pelos painelistas referentes às questões 12, 13 e 14.

Dois painelistas apresentam comentários que relativizam a própria questão (a 12), por entenderem que a pergunta da forma como está formulada prejudica a análise do Programa, porque extrapola a missão e as características próprias ao PMSS. Neste grupo estão os seguintes comentários:

Penso que o PMSS deve ser avaliado pelo que é – um programa de estudos, projetos, assistência técnica e capacitação - e não por atribuições que não estão em seu domínio. Não se deveria confundir a SNSA e os órgãos executivos que a antecederam com o PMSS. Esses órgãos que devem ter a atribuição de formulação e implementação de políticas públicas e estas é que têm o maior potencial de alteração do quadro do setor. Não se quer com isto diminuir o importantíssimo papel do PMSS, mas de colocar a expectativa de seu impacto compatível com suas funções.

Parcial, pois alguns avanços assinalados não dependem do PMSS pela sua essência; onde houve ação decisiva do PMSS creio que ainda não tem a pluralidade necessária.

Em uma linha complementar, pode-se identificar um outro grupo de idéias (8 painelistas) que, ao restringir a análise do PMSS aos seus contornos próprios, elencam um conjunto de outros agentes relevantes para a evolução do setor, com destaque para a própria SNSA.

Dificuldade de analisar isoladamente os efeitos específicos do PMSS, quando há outros atores desenvolvendo ações paralelas de igual importância.

A atuação do Governo Federal na área de Saneamento é multissetorial e multifacetada. Não seria correto atribuir resultados de esforço coletivo a um instrumento específico (o PMSS), isoladamente. Entendo como decisivas as atuações da SNSA/MCidades, da FUNASA/MS e da Secretaria de Assuntos Federativos da Presidência da República. Esta última conduziu a atuação do Governo Federal na elaboração, negociação e aprovação da Lei de Consórcios Públicos (Lei 11.107/2005), por exemplo.

A SNSA/MCidades reinseriu a questão do saneamento no rol de prioridades do Governo Federal, está promovendo a reorganização técnica, financeira e organizacional da atuação da União na área de saneamento e, mediante um processo participativo, intra-governamental e com a sociedade, foi capaz de elaborar uma proposta de Marco regulatório e de política nacional de saneamento, em discussão no Congresso Nacional. Além disso, está tendo a iniciativa de iniciar uma agenda de qualificação do gasto público federal em saneamento, uma das maiores necessidades modernas do setor, a meu ver. A FUNASA é o único órgão federal com estrutura própria capaz de prestar assistência técnica a estados e municípios na organização da gestão dos serviços, além de possuir uma relevância muito grande no financiamento das iniciativas com recursos não onerosos.

71

O PMSS tem sido um grande suporte para o alcance dos avanços obtidos no setor saneamento do País, nos últimos anos. No entanto, trata-se de apenas um Programa com boa consistência técnica e uma limitada capacidade de atuação política e não é um Órgão ou uma Instituição. O conjunto de conquistas obtido foi fruto de um esforço conjunto de atores e instituições, tais como: do próprio corpo técnico e dirigente da SNSA/MCidades, da FUNASA/MS, do Ministério do Planejamento, do Ministério da Fazenda, Ministério do Meio Ambiente e das estruturas da sociedade civil organizada. Por exemplo, a Lei de Consórcios é o resultado de esforço conjunto de várias áreas do Governo, a mesma seria viabilizada com ou sem o apoio do PMSS. A racionalização da atuação das diversas estruturas do Governo Federal ocorrida em 2003, por ocasião da elaboração do PPA 2004-2007, tem como protagonistas principais o corpo técnico e dirigente do Ministério das Cidades (SNSA), atuação firme do Ministério do Planejamento e a colaboração dos demais atores de Governo. Portanto, não se deve confundir um Programa, por melhor e mais consistente que seja com a atuação de um conjunto de atores e instituições. Não resta dúvida que como estrutura de suporte a SNSA/MCidades o PMSS cumpriu um excelente papel e continua tem uma atuação destacada.

Os aspectos submetidos à nossa análise tiveram sua evolução caracterizada por um conjunto expressivo e bastante representativo de atores sociais e governamentais. Vejo que ao PMSS coube, na maioria dos casos, um papel importante, mas apenas de assessoramento técnicos às principais lideranças da SNSA.

Existem outros agentes que pontualmente também tiveram ação decisiva ou mais decisiva, a área de saneamento exige diversos níveis de interação e negociação, sendo difícil dizer que só um agente é tão decisivo.

Considero que o PMSS é um programa muito importante para a implementação dos objetivos de melhoria do setor, mas entendo que as políticas são definidas pela Secretaria de Saneamento, a maior responsável pelos sucessos obtidos, inclusive por ter fortalecido o PMSS como um importante instrumento para isso.

Dirigentes políticos e entidades setoriais e de classe.

Identificou-se também um outro grupo de idéias (5 painelistas) que atribuem o conceito “parcialmente” à atuação do PMSS frente os avanços do setor, porque reconhecem algumas deficiências do Programa que o tornam menos decisivo para a evolução do saneamento.

O PMSS é uma estrutura muito pequena para os seus objetivos e, com isso, não consegue atuar no volume necessário para influenciar decisivamente em áreas estratégicas do saneamento.

A Entidade tem participado de alguma atividade do PMSS, mas os Associados têm manifestado que os resultados têm sido modestos; e, talvez pela ação mais Política e atendendo aos objetivos do MCidades

Acho que o PMSS não tem um bom programa de comunicações e marketing, ficando restrito e conhecido somente pela rede de contatos (Network).

72

Em áreas como reformulação e modernização dos operadores, controle de perdas e regulação do setor de saneamento no Brasil, as tarefas a serem realizadas são enormes, por estas razões é que entendo que é parcialmente, pois certamente muitos outros entes federados necessitam de auxílio na formulação de suas políticas para o setor.

Há pouca divulgação interna (principalmente junto aos técnicos da SNSA) sobre alguns projetos do PMSS. Além disto, creio que houve uma mobilização também, por parte de algumas empresas de saneamento, que buscaram sua melhoria técnica-operacional e gerencial.

Por fim, 2 painelistas aproveitam o espaço para comentários sobre a importância do PMSS para o setor, manifestando certa discordância de mérito sobre esta questão.

Eu discordo da premissa geral de que o PMSS, bem como o gestor federal em saneamento tenha sido, de uma forma geral, bem sucedido no Brasil no período, na medida em que, depois de tanto tempo, os aspectos políticos institucionais ainda não foram resolvidos e a universalização, equidade, descentralização e controle social permanecem distantes.

A atual pesquisa deveria ser diferente, a partir das reais necessidades de modernização do setor, e não da preocupação pela implementação das atuais políticas do governo.

Sobre este último comentário, cabe destacar que, na atual gestão do Governo federal, o PMSS atua necessariamente sob a supervisão da SNSA/MCidades, prestando o apoio e suporte técnico necessário à implementação das políticas e diretrizes definidas pelo governo, que devem ter em conta, entre outros aspectos, as reais necessidades de modernização do setor.

As questões 15, 16 e 17 tratam da atuação do PMSS em temas emergentes para o saneamento. De forma bastante simplificada, entende-se por “temas emergentes” questões que na atual conjuntura desafiam o setor saneamento.

O enunciado da **questão 15** esclarece que o PMSS atua com parceiros estratégicos que viabilizam a participação do Programa em temas emergentes. Entre estes parceiros, pode-se citar o PROCEL, vinculado à Eletrobrás, no campo do uso eficiente de energia elétrica e gerenciamento e controle de perdas de água nos sistemas de saneamento; o IBAM que vem desenvolvendo um programa de capacitação neste campo realizado na modalidade de educação a distância com o objetivo de proporcionar a melhoria do desempenho operacional e gerencial dos prestadores de serviços.

No campo dos Mecanismos de Desenvolvimento Limpo, o PMSS presta o suporte à SNSA, que em parceria com a Secretaria de Qualidade Ambiental (SQA) do Ministério do Meio Ambiente e recursos do Governo do Japão, apóia trinta municípios brasileiros na implantação de um projeto de MDL aplicado a Resíduos Sólidos. O objetivo é estimular a redução de emissões de gases de efeito estufa gerados em aterros sanitários e lixões. O projeto MDL insere-se nas diretrizes estabelecidas pelo Protocolo de Kyoto e os municípios poderão receber a Certificação de Emissões Reduzidas (CER) e comercializar créditos de carbono decorrentes da venda das emissões reduzidas.

Outro grupo de importantes parceiros do PMSS e da SNSA é constituído por 14 universidades brasileiras que integram os Núcleos Regionais da Rede Nacional de Capacitação e Extensão Tecnológica em Saneamento Ambiental (ReCESA), além da Financiadora de Estudos e Projetos – FINEP, vinculada ao Ministério da Ciência e Tecnologia. O projeto conta com recursos do Fundo Setorial de Recursos Hídricos – CT-Hidro e da FUNASA, além da própria SNSA.

Apresenta-se, em seguida, a questão 15 tal como formulada no 1º Questionário.

15. O PMSS trabalha com parceiros que viabilizam sua atuação em temas emergentes. Entre esses temas, apresentados na questão 11, você reconhece a atuação do PMSS diretamente ou através das parcerias estabelecidas?

☐ Sim

☐ Não

☐ Parcialmente

A formulação da **questão 15** parte deste pressuposto: no campo de temas emergentes a atuação do PMSS se viabiliza principalmente em parceria com outros agentes. Contudo, a visibilidade dessas ações às vezes é atribuída apenas ao Programa ou aos seus parceiros. Das respostas a esta questão observa-se que:

- 72% dos painelistas reconhecem a participação do PMSS, seja diretamente, seja através dos seus parceiros no tratamento desses temas emergentes
- apenas 4% responderam não reconhecer esta atuação
- 20% reconhecem parcialmente

16. Se você respondeu “sim” ou “parcialmente” à questão 15, hierarquize sua resposta em função do grau de importância da atuação do PMSS no tratamento desses temas. Para isso, considere a seguinte escala de valoração:

(4) muito importante

(3) importante

(2) pouco importante

(1) irrelevante

☐ a evolução na gestão do controle e redução de perdas de água e de energia elétrica em saneamento mediante parceria do PMSS com o PROCEL (cursos de capacitação com a implementação da ABES e apoio a municípios brasileiros em projetos demonstrativos) e com o PNCDa (desenvolvimento de guias e manuais técnico-operacionais e realização de curso por ensino à distância)

☐ implantação de Mecanismos de Desenvolvimento Limpo (MDL) aplicados a resíduos sólidos, em 30 (trinta) municípios brasileiros mediante realização de estudos de viabilidade, cursos de capacitação e implantação do portal governamental para o tema

☐ formação de redes de capacitação para fomentar o desenvolvimento institucional e tecnológico mediante parceria firmada com 14 universidades brasileiras e cerca de 80 parceiros entre operadores, sistema CEFET, Sistema S e entidades do setor, reunidas nos 4 (quatro) Núcleos Regionais da Rede Nacional de Capacitação e Extensão Tecnológica em Saneamento Ambiental (ReCESA)

☐ apoio técnico a operadores do setor no desenvolvimento e implementação de softwares livres para sistemas de gestão comercial e operacional

☐ incentivo à formação de arranjos interfederativos para a regionalização e gestão associada dos serviços; a exemplo da implantação do 1º consórcio público de saneamento no Sul do Piauí (36 municípios e o Governo Estadual); do 2º Consórcio na bacia do Rio Itapocú, em Santa Catarina (Jaraguá do Sul mais outros quatro municípios), em andamento; e da elaboração do 1º Contrato de Programa entre a Prefeitura do Recife e a COMPESA

☐ outros temas (favor especificar quais)

--

Na **questão 16** é apresentada uma escala de valoração para se avaliar o grau de importância da atuação do PMSS neste campo. Somados os conceitos “muito importante” e “importante” as respostas dos painelistas indicam que:

- **(85%)** reconhecem a evolução na **gestão do controle e redução de perdas de água e de energia elétrica em saneamento** mediante parceria do PMSS com o PROCEL e com o PNCDA
- **(79%)** reconhecem a **Rede Nacional de Capacitação e Extensão Tecnológica em Saneamento Ambiental (ReCESA)**
- **(75%)** reconhecem o incentivo à formação de **arranjos interfederativos para a regionalização e gestão associada dos serviços**

Adotando a mesma orientação metodológica da técnica Delphi de se organizar os comentários em grupos, pode-se identificar 3 grupos referentes à questão 16.

O primeiro agrega temas que podem ser inseridos na categoria “emergentes”, tal como definida neste Relatório. Seis painelistas apresentam comentários nesta linha.

Consultoria organizacional para o desenvolvimento institucional e parceria com a SNSA no processo de Auto avaliação da Gestão utilizando os critérios do Gespública.

Realização de Oficinas sobre Regulação (Indicadores Ambientais, Tarifas, Educação Sanitária e Ambiental, Fiscalização e Controle Regulatório) em parcerias com a Associação Brasileira das Agências Reguladoras – ABAR e Agências Reguladoras.

Avaliação do impacto da participação privada na universalização dos serviços de água e esgoto - em andamento.

Difusão das políticas públicas federais na área de resíduos sólidos e das normas de manejo de resíduos da construção civil.

Fomento a cultura da regulação por meio do convênio de cooperação técnica com a Associação Brasileira de Agências de Regulação (ABAR).

A Entidade entende que caberia ao PMSS tratar de questões relevantes do setor, voltados aos temas institucionais, de financiamento, de regulação, de aspectos gerais da melhoria da gestão, de programas voltados a perdas de água, etc. Ou seja, voltar-se a grandes temas / discussões do saneamento e que outros projetos não alcançam e deixar o varejo das ações para outros programas da SNSA.

No segundo grupo estão outros temas que correspondem à atuação do PMSS em ações importantes para o setor, mas não se enquadram na denominada categoria de “temas emergentes”. Dois painelistas comentam a respeito.

Assistência técnica a estados e municípios, tal como o que está sendo desenvolvido nos Estados de Rondônia e Pernambuco e nas cidades de Salto, Birigui, e Diadema, SP, Barbacena e Itabirito, MG, entre outros.

Formulação de marco legal do setor.

No último grupo, 2 painelistas tecem comentários que se referem a aspectos metodológicos da pesquisa, que não foram os adotados pelo presente Estudo.

A atual pesquisa deveria ser diferente, a partir das reais necessidades de modernização do setor, e não da preocupação pela implementação das atuais políticas do governo.

Nos itens anteriores, há um reconhecimento da participação do PMSS, mesmo eu discordando da forma da participação ou que ela seja ainda incipiente. Com esta formulação há um viés na resposta.

17. Se você respondeu “não” ou “parcialmente” à questão 15, assinale entre as opções apresentadas, quais que melhor qualificam sua resposta.

☐ conhecimento insuficiente sobre os temas emergentes apresentados

☐ conhecimento insuficiente sobre a atuação do PMSS no tratamento desses temas

☐ outros agentes (que não o PMSS) desempenham melhor este papel de trazer para o setor o desenvolvimento de temas emergentes (favor exemplificar quais agentes)

76

☐ outros motivos (favor especificar)

A **questão 17** explora os motivos que levaram 17 painelistas (equivalente a 24% do universo total de 72) a responderem que “não” reconhecem ou que reconhecem apenas “parcialmente” a participação do PMSS, diretamente ou através dos seus parceiros, no tratamento de temas emergentes para o saneamento.

Deste universo, 5 painelistas indicam que o motivo principal é conhecimento insuficiente sobre a atuação do PMSS no tratamento desses temas. Os comentários que reforçam este argumento são.

Falta de divulgação.

Acho que o PMSS não tem um bom programa de comunicações e marketing, ficando restrito e conhecido somente pela rede de contatos (Network).

Outros comentários indicam que o motivo principal é o reconhecimento de outros agentes a quem também é atribuído papel relevante no tratamento de temas emergentes.

Os temas emergentes são frutos da mobilização de um conjunto de atores do governo e da sociedade civil organizada. A inclusão dos mesmos na agenda da SNSA/MCidades é o resultado da visão e sensibilidade do corpo dirigente do Ministério das Cidades, de outras estruturas de Governo e de um contexto político, econômico, social e ambiental. O PMSS se constitui em uma poderosa ferramenta para operacionalizar as ações relacionadas ao desenvolvimento e a consolidação de tais temas dentro das estruturas de governo e junto à sociedade.

Avaliação de que existem outros agentes com participação tão ou mais decisiva para os resultados positivos obtidos pelo setor, entre os quais se destacam as universidades, centros de pesquisa, a Frente Nacional de Saneamento e o Conselho das Cidades.

Um último comentário feito nesta questão traz uma discordância de mérito sobre o papel do PMSS face ao seu ministério supervisor (o MCidades) e à SNSA. O comentário, tal como formulado, sugere uma independência política e institucional do PMSS em relação à SNSA que não se aplica ao Programa na atual gestão e, mesmo sob outra orientação, também não se aplicaria, por se tratar de um programa.

Dirigentes políticos, que subordinam a ação do PMSS às suas diretrizes, prioridades e modelos.

77

Painel III: Riscos para o saneamento brasileiro com o término do PMSS.

18. Com o fim do Acordo de Empréstimo celebrado entre o Governo brasileiro e o BIRD, o PMSS se encerra em 31/10/2007. Em sua avaliação, este fato pode trazer impactos negativos para o setor saneamento?

☐ Sim

☐ Não

☐ Parcialmente

Se você respondeu “não”, comente sua resposta.

A **questão 18** indaga aos painelistas se o término do PMSS com o encerramento do Acordo de Empréstimo em 31/10/2007, implicará em impactos negativos para o setor. Das respostas, verifica-se que:

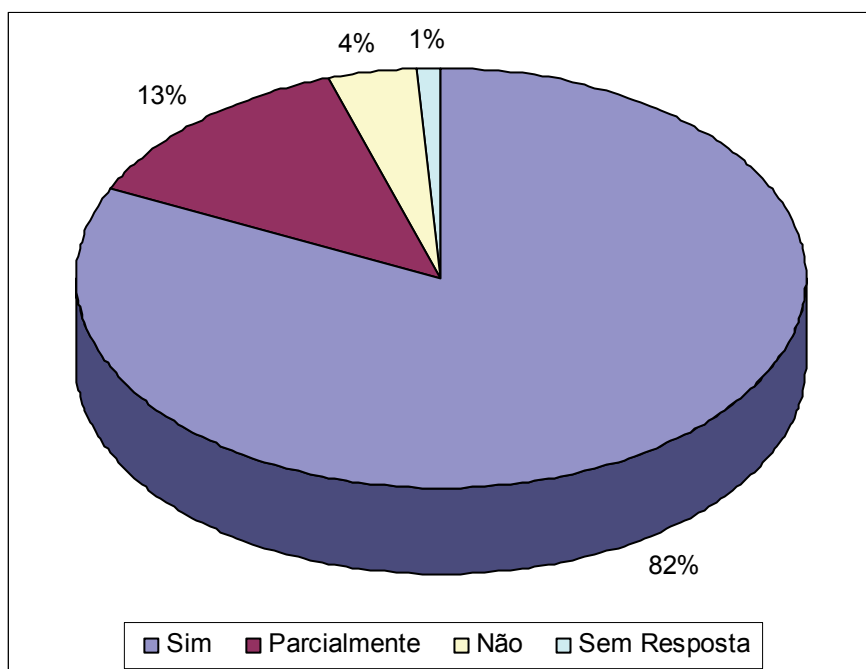
- 82% dos painelistas afirmam que o fim do PMSS trará **impactos negativos** para o setor
- 13% afirmam que este risco pode ocorrer de forma **parcial**

- 4% afirmam que **não** existe este risco

Significa dizer que dos painelistas que responderam a esta questão

- 95% afirmam que o fim do PMSS implicaria, de forma decisiva ou parcial, em riscos de retrocesso do setor saneamento.

GRÁFICO 6 – POSSIBILIDADE DO ENCERRAMENTO DO PMSS CAUSAR IMPACTOS NEGATIVOS AO SETOR SANEAMENTO (QUESTÃO 18)



78

Dos painelistas que apresentaram comentários nesta questão, as opiniões podem ser agrupadas da seguinte forma.

Três painelistas comentam que o término do Acordo de Empréstimo pode representar uma oportunidade para se reorganizar as ações desenvolvidas pelo PMSS no âmbito da própria SNSA e com recursos próprios do orçamento da União.

Entendo necessário concentrar as energias e esforços para fortalecer a estrutura permanente da Secretaria Nacional de Saneamento do Ministério das Cidades para desempenhar plenamente o papel que lhe cabe. O encerramento do projeto é uma oportunidade para colocar o assunto - fortalecimento da SNSA - na pauta de discussões do novo Governo que se inicia em janeiro de 2007.

Devem continuar com recursos financeiros do próprio país, sem isso nunca chegarão a estabelecerem-se como estratégias de governo, ficando sempre na categoria de programas.

O PMSS pode continuar com outro nome e financiado com recursos da União.

Um outro grupo de comentários generaliza a questão ao afirmar que o término de qualquer programa traz algum impacto negativo. Especificamente em relação ao PMSS, destacam a descontinuidade do SNIS como principal indicador de eventual risco de impacto negativo para o setor. Nesta linha, 2 painelistas se manifestaram.

É evidente que todo programa que se encerra traz algum impacto negativo ao setor. Entretanto, não podemos supervalorizar o PMSS, por mais importante que seja mesmo porque os recursos aplicados não foram tão substanciais. Além disso, o seu campo de atuação é bastante limitado, em apoio e auxílio às instituições. No que se refere às Companhias, algumas sentirão a falta do programa, mas continuarão prestando normalmente os seus serviços. Outras pouca atenção tiveram do Programa, a não ser na utilização do SNIS.

Não se terá um braço para apoio institucional aos outros entes federados, bem como para realizarem-se estudos para a própria União. Corre-se o risco de perder-se a série histórica dos SNIS.

19. Se você respondeu “sim” ou “parcialmente”, assinale os riscos de retrocesso que o setor pode enfrentar em função da descontinuidade das ações do PMSS. Hierarquize sua resposta considerando a seguinte escala de valoração correspondente ao grau do risco.

(4) forte

(3) médio

(2) fraco

(1) inexistente

79

☐ perder o apoio técnico no processo de reforma institucional do setor, prejudicando ambiente criado propício à mudança, no sentido de restringir a capacidade da União, Estados e Municípios em atuar com base no planejamento integrado e na formulação, implementação e avaliação das políticas públicas para o setor e em sua reforma institucional

☐ fragilizar a conquista de um Marco Regulatório para o setor, ao comprometer o processo de regulamentação da Lei de Consórcios Públicos e Convênios de Cooperação (Lei 11.107/2005) e a tramitação e aprovação no Congresso Nacional (Câmara de Deputados) do PLS 7.361/2006, que define a política nacional

☐ fragilizar o futuro processo de regulamentação e implementação da política nacional de saneamento a ser aprovada

☐ reduzir o atual nível dos investimentos no setor e perder as condições criadas para tornar estes investimentos permanentes

☐ perder os avanços alcançados no campo da qualificação do gasto público realizado no setor, retrocedendo na avaliação de propostas e na contratação de projetos e obras sem considerar critérios técnicos

☐ fragilizar o papel da SNSA de coordenação e articulação das ações de saneamento no âmbito do Governo federal, no que se refere à clara repartição de competências entre os órgãos intervenientes no setor.

☐ interromper o processo em curso de apoio à revitalização dos operadores públicos, comprometendo os resultados já alcançados para a melhoria da gestão, em termos de

reestruturação administrativa, aumento da eficiência e da qualidade técnica-operacional e equilíbrio econômico-financeiro.

☐ interromper o desenvolvimento de estudos e pesquisas de interesse nacional sobre o setor saneamento, a exemplo do estudo que identificou a demanda e a necessidade de investimentos em saneamento no Brasil

☐ comprometer a continuidade do SNIS e sua evolução com as novas ferramentas de geoprocessamento e indicadores de avaliação e da sua inclusão na estrutura de incentivos como critério de acesso ao programa de investimentos do Governo federal;

☐ interromper o processo de evolução do setor em temas emergentes importantes para o atendimento das Metas do Milênio

☐ reduzir a capacidade da SNSA na condução dos programas estruturantes de capacitação (a ReCESA, o PNCDA, as ações do PROCEL em parceria com o PMSS; programas de cooperação técnica internacional)

☐ interromper o projeto editorial que conta com publicações regulares

☐ restringir as atuais possibilidades da SNSA de atuar sob uma perspectiva interdisciplinar, com equipes de trabalho formadas por profissionais de diversas áreas do conhecimento

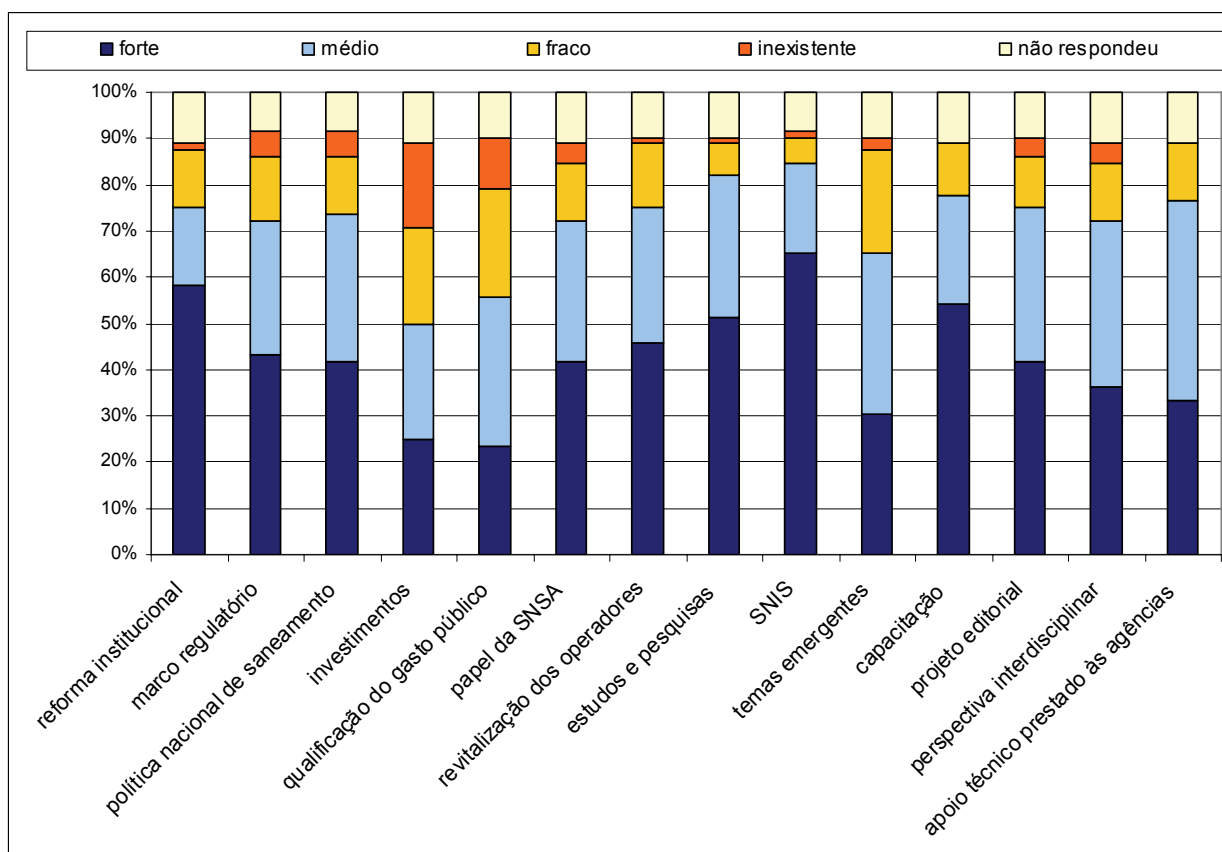
☐ comprometer o apoio técnico prestado às agências estaduais e municipais no estabelecimento de instrumentos, métodos e procedimentos regulatórios e de fiscalização sobre a prestação dos serviços

80 A **questão 19** define uma escala de valoração para os painelistas que responderam “sim” e “parcialmente” à questão 18, avaliarem o grau de risco de retrocesso que o setor pode enfrentar em função da descontinuidade das ações do PMSS.

As respostas indicam que o risco de grau “forte” foi atribuído, hierarquicamente e acima de 50%, para as seguintes ações atualmente desenvolvidas pelo PMSS:

- (65%) comprometer a continuidade do **SNIS** e de sua evolução
- (58%) perder o apoio técnico no processo de **reforma institucional** do setor
- (54%) reduzir a capacidade da SNSA na condução dos programas estruturantes de **capacitação**
- (52%) interromper o desenvolvimento de **estudos e pesquisas** de interesse nacional sobre o setor saneamento

GRÁFICO 7 – RISCOS DE RETROCESSO NO SETOR PELA DESCONTINUIDADE DO PMSS
(QUESTÃO 19)



81

Importante observar que há coerência entre as respostas dos painelistas sobre o nível de importância do PMSS para o setor (destaque para SNIS, apoio na formulação do marco regulatório e acervo técnico) e a avaliação do risco para o setor com o fim do Programa. Na visão dos painelistas, a descontinuidade principalmente dessas ações, com o término do Programa, infere o maior grau de risco de retrocesso do setor.

20. Em sua visão, o fim do PMSS pode representar um comprometimento da capacidade da SNSA de exercer sua atual missão sob a orientação do paradigma que inscreve o saneamento como política pública, com apelo social, dimensão urbana e ambiental e promotora de desenvolvimento.

☐ Sim

☐ Não

Por favor, comente sua resposta.

A **questão 20** inscreve o questionário no debate mais geral sobre concepção de Estado e o sentido das políticas públicas.

A pergunta formulada para apreciação dos painelistas tem por pressuposto uma concepção de Estado que abriga em seu nível estratégico o papel de formular diretrizes para que a implementação e avaliação das políticas públicas se dêem em benefício de todos os cidadãos. Nesta concepção, as secretarias formuladoras de políticas públicas atuam no “núcleo decisório” do Estado.

Programas em geral e programas com as características do PMSS desempenham o papel de prestar o suporte técnico à Secretaria formuladora e ao Ministério supervisor, no caso a Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental e o Ministério das Cidades. Dessa forma, o suporte técnico prestado pelo PMSS à SNSA é quem cria as condições de *locus* privilegiado de pensamento, formulação e aprimoramento das políticas públicas por meio de estudos, pesquisas, sistemas de informação, indicadores e processos de avaliação da atuação governamental e suporte na execução de programas e projetos para o setor.

A partir desta concepção, a questão 20 indaga aos painelistas se o fim do PMSS pode comprometer a capacidade da SNSA de exercer sua atual missão sob a orientação do paradigma que inscreve o saneamento como política pública com apelo social, dimensão urbana e ambiental e promotora de desenvolvimento.

As respostas apontam que:

- 82
- 79% dos painelistas avaliam que sim, de alguma forma **há este risco**
 - 17% dos painelistas afirmam que **não há este risco**.

Esta questão, em particular, recebeu muitos comentários, agrupados em três categorias.

O primeiro grupo (39 painelistas) elencam as características do PMSS que o tornam um instrumento estratégico para a SNSA exercer sua missão sob orientação do paradigma definido pelo Governo federal como diretriz estruturante da política pública setorial.

Entre essas características, os painelistas destacam: i) a flexibilidade para contratação de especialistas de diversas áreas; ii) o acervo de informações que subsidia o governo na definição de políticas e prioridades de investimentos para o setor; iii) a capacidade de promover a interlocução com outros agentes do setor, inclusive com organismos internacionais de financiamento; e iv) a experiência em capacitação que permite trabalhar os novos paradigmas de gestão.

Em relação ao PMSS, eu destaco três pontos fundamentais: o SNIS como um panorama do saneamento no país transformando-se assim na mais importante ferramenta de gestão do Governo Federal, o apoio na revitalização dos operadores públicos, sem o qual muitos estão fadados ao insucesso e, com isto, um conseqüente avanço na qualificação da utilização dos recursos públicos.

O PMSS se constitui atualmente no núcleo de inteligência do setor de saneamento ambiental, com uma

representatividade/qualidade/e competência de seu corpo técnico que não só ajuda a formular a política desenvolvida pela SNSA como está na ponta implementando-a e exercendo a dialética prática-teoria-prática. O PMSS é a retaguarda que costura os aportes da universidade, dos movimentos sociais e das gestões públicas nas três esferas.

Compromete pela redução do quadro técnico, da manutenção das informações para planejamento e dos eventos de discussão permanente dos temas emergentes atuais e futuros.

A interlocução com os diversos atores poderia ficar comprometida.

O PMSS é um programa com a finalidade de implementar alguns aspectos da política nacional para o setor.

Desde 1993 o PMSS vem sendo aprimorado a cada ano o trabalho, passou por vários órgãos do governo e agora, no governo Lula vem ajudando a implementar a política pública de saneamento com apelo social, o término do convênio/contrato com certeza, dificultará a implementação da política atual.

O PMSS é coadjuvante das ações da SNSA, com a sua extinção e sem substituição garantida, o saneamento corre grandes riscos de não implementação na íntegra das políticas articuladas e integradas que lastreiam programas e projetos da SNSA.

Na perspectiva da nossa entidade, instituição parceira do PMSS, a possibilidade de ter o apoio de forma ágil e flexível aos governos, incluindo a União, na elaboração de políticas públicas e de um marco regulatório para o setor a partir deste novo paradigma do saneamento ambiental, sua extinção poderá em muito prejudicar a atuação da SNSA no que se refere, por exemplo, à implementação da Política de Saneamento Ambiental, quando de sua aprovação.

Toda política pública implantada precisa ser monitorada e avaliada. Portanto o SNIS é uma ferramenta estratégica para o planejamento, monitoramento e avaliação do setor.

É a única instância no nível federal que tem feito as reflexões necessárias ao embasamento de políticas públicas para o setor com continuidade e abrangência

O PMSS tem sido um importante instrumento na construção de novos paradigmas da gestão do saneamento no Brasil.

Não acredito no comprometimento da SNSA exercer sua missão, mas certamente haverá uma dificuldade muito maior em atingir os seus objetivos, visto que o PMSS cumpre um papel importante no apoio técnico e institucional à SNSA.

O fim do PMSS compromete uma atuação de suporte à capacitação técnica e desenvolvimento institucional do setor com uma visão integrada de política pública.

Por considerar o PMSS o braço operacional da SNSA

Além da atuação do Programa na assistência técnica a estados e municípios, elaboração de estudos e pesquisas essenciais na definição das políticas públicas para o setor, e outras ações já mencionados nas questões anteriores, o PMSS exerce papel fundamental no apoio direto ao desenvolvimento de vários dos demais programas e ações da SNSA. Como locus privilegiado do pensamento, atua no suporte aos outros programas.

Sim por ser importante apoio da política.

O fim do PMSS poderia representar um óbice intransponível na facilidade de contratação de profissionais de diversas áreas do conhecimento que entendo ser um dos pontos mais fortes do programa.

O fim do PMSS representaria o fim de um instrumento imprescindível de apoio à formulação e execução de políticas públicas e programas, comprometendo a ação da SNSA.

O PMSS concentra a “inteligência” estratégica da SNSA.

O PMSS é atualmente um Programa importante tanto para a dinâmica de modernidade do MCIDADES / SNSA, como para as Agências Reguladoras, Operadoras dos Serviços e demais parceiras que atuam em interface no âmbito do Saneamento Ambiental. Tendo em vista que o PMSS exerce um relevante papel como instância de apoio ao MCIDADES/ SNSA, tanto na formulação, planejamento e implementação das Políticas Públicas inclusivas de Saneamento Ambiental, bem como também apóia e colabora com relevantes serviços técnicos de assessoria, consultoria e capacitação que fortalecem as Agências Reguladoras e operadoras públicas, entendemos que o fim da ação do PMSS trará prejuízos incalculáveis para o Setor de Saneamento no Brasil, haja vista, toda uma gama de experiências e estudos que sofrerão descontinuidade, e que na forma da construção de métodos, sistemas e procedimentos regulatórios e de fiscalização necessitam ter continuidade e assim avançar em busca da universalização, qualidade e eficiência na prestação dos serviços de Saneamento Ambiental.

O PMSS tem um importante papel de apoio à formulação de políticas públicas para o setor de saneamento e ao planejamento das ações governamentais.

Neste governo, o PMSS foi reestruturado para atender as demandas do setor de saneamento e é óbvio que a sua extinção comprometerá em muito a capacidade de atuação da SNSA, por outro lado acreditamos na possibilidade de sua institucionalização e liberação das amarras do BIRD.

Devido à atividade de capacitação.

O PMSS se constitui, no âmbito Federal, num importante órgão técnico, de apoio na formulação de diretrizes, de desenvolvimento de estudos e pesquisas no setor de água, esgotos e resíduos sólidos, de apoio e assessoria técnica às agências reguladoras e prestadores de serviços em formação, e, interlocutor com os diversos organismos nacionais e internacionais para encaminhamento das questões de saneamento do país.

A extinção do PMSS enfraqueceria substancialmente a atuação da SNSA, porquanto ela deixaria de contar com a colaboração de especialistas em saneamento contratados no PMSS, que têm auxiliado o Governo federal no cumprimento de sua missão.

O PMSS permite à SNSA maior agilidade e flexibilidade no atendimento de novas demandas e na condução de projetos em andamento, bem como possibilita a implementação de novas propostas. Com a extinção do Programa a atuação da SNSA ficaria comprometida.

Sim, pois é um Programa com foco no avanço da gestão e possibilita facilidade de trâmite e redução da burocracia associada a administração direta. Seu fim prejudicaria, assim, o andamento adequado das ações necessárias ao setor.

O PMSS vem envidando todos os esforços para consolidar o marco regulatório do setor de saneamento ambiental no Brasil.

Nas condições atuais a SNSA teria dificuldades em alocar pessoal técnico qualificado para o desenvolvimento das atividades relacionadas.

O PMSS dá suporte técnico qualificado e financeiro às ações estruturantes e de planejamento.

Sim, pois o programa possui uma trajetória importante com acúmulo de conhecimento, articulação de parcerias e experiências exitosas centralizadas na consolidação de políticas públicas e ações para implementá-las que podem ser fragmentadas ou mesmo perdidas com o fim do PMSS, causando retrocessos no processo já em curso.

A SNSA perderia um braço executivo fundamental.

Orientação e viabilização de financiamentos e projetos.

Principalmente a ruptura das ações desenvolvidas na SNSA que serão interrompidas acarretando um enorme prejuízo ao setor saneamento.

Apesar de o PMSS ser pequeno, a SNSA é menor ainda e nele se apóia em quase todas as suas ações relevantes. Extinguir o PMSS é extinguir 70% da capacidade de a União atuar no saneamento ambiental, em momento delicado, de adoção de lei de regulamentação do setor, de retomada de investimento e da participação da União nesses investimentos.

A estrutura da SNSA é mínima e não tem a menor condição de sobreviver sem a existência e o apoio do PMSS.

O formato institucional do PMSS, a despeito de alguns aspectos que dificultam a sua gestão, oferece uma enorme flexibilidade administrativa e financeira, ressaltando a capacidade em arregimentar em seus quadros, técnicos com forte preparação acadêmica e com grandes conhecimentos e experiência na área de saneamento ambiental, oferecendo intenso apoio à Secretaria/SNSA.

Um outro grupo de comentários destaca que a oportunidade criada com o término do PMSS deve ser aproveitada no sentido de fortalecer a estrutura da própria SNSA e do MCidades, migrando para a Secretaria as ações então desenvolvidas pelo Programa, devidamente acompanhadas de recursos orçamentários ou oriundos de outras fontes.

Acho que o PMSS poderia exercer um papel mais atuante no assessoramento da SNSA para o cumprimento da sua missão institucional de coordenação da Política Pública do Saneamento no Governo Federal.

Sim, dentro do atual contexto institucional, no qual a SNSA/MCidades é desprovida de corpo técnico e de estrutura administrativa com capacidade de ação. No entanto, essa questão é mais complexa, e não será resolvida com a manutenção de um programa como o PMSS. O setor de Saneamento do País requer uma estrutura técnica especializada, com pessoal permanente e capacidade de ação para implementar os dispositivos e instrumentos de uma Política Nacional de Saneamento Básico, o PMSS deverá ser prorrogado como uma solução de curto prazo, de modo a não inviabilizar várias ações da SNSA/MCidades. No entanto, a continuidade do PMSS não poderá ser usada para ocultar o grave problema institucional do Governo Federal, que é o da ausência de uma estrutura com pessoal técnico permanente e com qualificação. Embora, a prestação dos serviços de saneamento seja do ponto de vista legal e constitucional, dos municípios, a União não pode se eximir de seu papel de conduzir um processo de uma transformação nacional.

86

Entendo que a finalização do projeto deve ser acompanhada do repasse e da incorporação das experiências e dos produtos gerados pelo PMSS à estrutura permanente da SNSA/MCidades. Antes que um risco, prefiro encarar a questão de outro modo. Entendo que esta é uma oportunidade que se apresenta para fortalecer a estrutura permanente do Governo Federal na área de saneamento, em particular a SNSA, dotando-a de quadros permanentes para fazer frente à sua missão institucional.

Sou favorável à idéia de que deveriam ser estreitados os laços entre o PMSS e a SNSA no que diz respeito ao planejamento, execução e acompanhamento de todas as ações do PMSS. Sempre houve um “distanciamento” entre as equipes técnicas do PMSS e da SNSA o que agrava ainda mais esta possível “descontinuidade” das ações, por parte da SNSA sem a atuação do PMSS. As atividades do PMSS deveriam ser acompanhadas por técnicos da SNSA como forma de difusão bem como compromisso de todos. No que diz respeito às atividades que atualmente são executadas pelo PMSS e que, caso ocorra a descontinuidade do PMSS, poderiam vir a causar impactos extremamente negativos eu sugiro que as mesmas sejam migradas para dentro da estrutura da SNSA como salvaguarda e fortalecimento institucional da SNSA. Ex: SNIS, Política de Saneamento e Marco Legal entre outras ações que visam o fortalecimento institucional do setor.

O Gestor Público Federal em saneamento no Brasil, não deveria ser frágil ao ponto de estar em risco devido ao fim de um programa de apoio, via captação externa. Esse deveria ser um elemento facilitador e não essencial à capacidade institucional do GF.

Deve-se fortalecer a SNSA e as políticas públicas do setor.

Não podemos eternamente depender de outrem.

A SNSA deveria dispor de áreas (ou programas na sua estrutura interna) com orçamento definido no PPA e fontes de recursos do OGU que cuidem especificamente de política pública e não somente programas que visam investimentos. Torna-se necessária uma política mais permanente com recursos anualmente alocados para ações que visem o fortalecimento do setor.

O PMSS pode ser substituído por outra ação da SNSA, sendo que vai necessitar de orçamento para tal.

As atividades do PMSS seriam absorvidas pela estrutura da SNSA que seria reforçada.

Acho que a capacidade da SNSA de exercer sua missão na dimensão colocada depende mais da condução política e se houver interesse, alternativa haverá.

Desde que o Governo federal estruture fontes de recursos.

O Ministério das Cidades é muito novo no cenário nacional, suas ações estão chegando às outras instâncias com maior agilidade, mas se faz necessário dar tempo certo para consolidar determinadas ações.

Um terceiro grupo de comentários distingue o papel de suporte técnico que o PMSS desempenha em relação à SNSA/MCidades e o paradigma de política pública, que depende essencialmente das opções políticas definidas pelo núcleo estratégico de governo.

87

Portanto, retoma-se aqui a concepção de Estado que distingue com clareza as competências para definir diretrizes e formular políticas públicas, das competências de quem as implementa e executa.

O PMSS traz uma particularidade porque atua diretamente na execução, no acompanhamento e na avaliação das políticas e programas; mas, também oferece o apoio técnico (especialistas, estudos, informações, etc.) para que a SNSA (secretaria formuladora) disponha das condições necessárias para definir diretrizes e formular políticas para o setor. Nesta linha ocorrem 4 comentários, sendo que alguns demonstram claro discernimento desta concepção, outros nem tanto.

Pode representar um comprometimento, na medida em que retira da SNSA parte significativa de sua capacidade operacional e desarticula a contribuição de um corpo de consultores com um grande acúmulo técnico e de formulação de políticas públicas; no entanto, não acredito que possa interferir de forma decisiva na orientação do paradigma, que depende a meu ver muito mais da própria Secretaria e da orientação política do Governo.

O PMSS se transformou em uma “agência implementadora” da política federal, portanto. A mudança de política é legítima e, muitas vezes, necessária. Talvez as ações executivas do PMSS possam ser feitas pela

FUNASA, cuja atuação já se prende aos menores sistemas. E as ações de formulação e avaliação da política do saneamento possam ser feitas normalmente pela SNSA.

Ambas as equipes (SNSA e PMSS) são pequenas para o tamanho do desafio. A redução os quadros técnicos envolvidos nas ações estratégicas do Governo federal é muito ruim.

Quando houver processos de mudanças de gestores na SNSA e não estarem alinhados aos objetivos desenvolvidos pelo PMSS.

21. O PMSS vem atuando junto à SNSA em várias frentes de ação no campo da gestão integrada dos resíduos sólidos e do manejo integrado das águas pluviais urbanas. Por exemplo:

i) projeto em implantação em 30 municípios brasileiros para aplicação de MDL em resíduos sólidos, de forma a reduzir as emissões de gases e conseqüente venda dos certificados dessas reduções, de acordo com o Protocolo de Quioto;

ii) proposta de implantação de gestão associada dos serviços públicos de manejo integrado de resíduos sólidos no estado do Piauí, tendo como referência a experiência da Itália e Portugal;

iii) programa de cooperação internacional entre a SNSA e instituições da Itália (Hydroaid, Centro de Estudos em Hidráulica Urbana e universidades), que envolve atividades de intercâmbio técnico com proposições tecnológicas e institucionais em manejo integrado das águas pluviais urbanas em quatro municípios brasileiros e realização de cursos em oito outros municípios brasileiros, que atuam como piloto do programa na região;

iv) proposição de um plano nacional de manejo das águas pluviais urbanas, desenvolvido com apoio técnico do PMSS.

Em sua visão, você avalia que o término do PMSS pode implicar em retrocesso significativo dessas ações, encampadas pela SNSA com o apoio técnico do programa?

☐ Sim

☐ Não

Por favor, comente sua resposta.

A **questão 21** coloca para avaliação dos painelistas a atuação do PMSS, em apoio à SNSA, no campo da gestão integrada dos resíduos sólidos e do manejo integrado das águas pluviais urbanas.

As respostas apontam que:

- **82%** dos painelistas avaliam que o término do PMSS pode implicar em **retrocesso** significativo dessas ações
- apenas **11%** dos respondentes **não vêem este risco**.

Esta questão foi a que mereceu o maior número de comentários dos painelistas. Ao todo foram 51 comentários, que podem ser sistematizados em dois grupos bem distintos.

O primeiro grupo de comentários reafirma a importância de se contar com um programa com as características do PMSS para o resgate de uma dívida histórica do saneamento com as áreas de resíduos sólidos e águas pluviais e, mais do que isso, reunir as condições adequadas para se garantir uma intervenção integrada neste campo.

O segundo grupo relativiza a questão apresentada, por entender que a SNSA deve estar preparada e estruturada para conduzir a agenda nessas duas áreas de atuação.

No primeiro grupo (45 comentários), destaca-se a reafirmação do risco de retrocesso significativo das ações encampadas pela SNSA com apoio técnico do Programa no campo da gestão integrada dos resíduos sólidos e do manejo integrado das águas pluviais urbanas.

O PMSS tem contribuído para consolidar a visão integrada e abrangente de saneamento ambiental.

São programas ligados a setores historicamente relegados a um segundo plano e de difícil coordenação institucional, cujo avanço ocorreu somente com o PMSS.

A interlocução com os diversos atores poderia ficar comprometida.

O PMSS é um programa com a finalidade de implementar alguns aspectos da política nacional para o

89

setor.

O PMSS desenvolve importante função de apoio técnico e administrativo à SNSA.

O retrocesso será maior tendo em vista essas ações estarem voltadas para ações de saneamento mais debilitada e carente.

Se estas ações são conduzidas com recursos do PMSS, obviamente haverá maiores dificuldades em buscar novos recursos podendo implicar em retrocesso das mesmas.

Os argumentos do comentário à resposta anterior são aqui mais oportunos e relevantes, pois trata das ações de saneamento que sempre estiveram órfãs de políticas públicas.

Poderá também fragilizar as articulações no âmbito do Programa de Resíduos Sólidos Urbanos, em parceria com o MMA e FUNASA.

O PMSS vem dando apoio ao desenvolvimento e implementação destas ações com pessoal altamente qualificado.

Face à escassez de recursos, tanto humanos quanto materiais, disponibilizados diretamente à SNSA, suas possibilidades de atuação, sem o apoio do PMSS, ficariam terrivelmente comprometidas.

Apesar de não atuar nessas áreas, acredito que haveria um retrocesso pela mesma razão exposta na resposta anterior, ou seja, a dificuldade que se instalaria em contratar profissionais do setor para atuarem no programa.

Porque ações terão que ser redirecionadas para outra área o que poderá causar transtornos no processo.

Provavelmente, o fim do PMSS provocará retrocesso em algumas dessas ações, pois desarticula o trabalho em andamento.

O término do PMSS colocaria em risco o enfoque interdisciplinar que caracterizou o programa ao longo destes 13 anos, podendo assim representar um retrocesso em todas as ações de gestão e manejo integradas, como as citadas acima.

A partir de 2006, a nossa Instituição também é responsável pela gestão municipal dos resíduos urbanos, desta forma o diagnóstico dos resíduos sólidos retira o país de uma completa falta de informações estruturadas e possibilitará no futuro com certeza um planejamento mais adequado.

O sucesso e a continuidade das iniciativas em curso no âmbito da SNSA ainda dependem, em boa medida, dos estímulos do PMSS. As ações de Saneamento Ambiental devem ser encaradas de forma integrada, tanto ao nível de abordagem conjunta de componentes tais como ações sustentáveis em manejo de águas pluviais urbanas levando em conta aspectos quanto à estruturação e ações em esgotamento sanitário, abastecimento de água e resíduos sólidos, além da preservação do meio ambiente e entorno e a inclusão social e econômica como fator fundamental em qualquer ação pública. Neste contexto, o término das ações do PMSS e conseqüentemente a interrupção, mesmo que momentânea, de programas e convênios com instituições internacionais das mais conceituadas acarretará retrocesso e sérios prejuízos na gestão integrada dos resíduos sólidos e do manejo integrado das águas pluviais urbanas. É relevante salientar que estas duas componentes do Saneamento Ambiental somente nos últimos anos, e com o apoio do PMSS, é que passaram a serem estudadas e priorizadas através de abordagens sustentáveis e integradas aos demais componentes do Saneamento Ambiental.

Todas essas ações inovadoras quando se trata de uma intervenção estatal, portanto se faz necessário dar continuidade a capacitação e definição de indicadores para consolidação dos programas.

Sim, principalmente se nada for construído para substituir o programa atual. Mesmo no caso de se criar um organismo institucional federal, teremos que garantir uma transição para que não haja perda de qualidade das ações em andamento.

É necessário fortalecer os instrumentos públicos na área de saneamento garantindo financiamentos públicos e estratégias democráticas de execução das ações.

Os Municípios necessitam desse apoio (médios e pequenos).

No caso específico dos resíduos sólidos, a única razão é a falta de uma política nacional de RSU (principalmente).

O PMSS se constitui, no âmbito Federal, num importante órgão técnico, de apoio na formulação de diretrizes, de desenvolvimento de estudos e pesquisas no setor de água, esgotos e resíduos sólidos, de apoio e assessoria técnica às agências reguladoras e prestadores de serviços em formação, e, interlocutor com os diversos organismos nacionais e internacionais para encaminhamento das questões de saneamento do país.

Haverá um retrocesso significativo, porquanto atualmente o PMSS é um dos poucos programas de Governo que cuida e preocupa com a implementação das citadas ações.

Atualmente, a SNSA não teria como viabilizar a continuidade de tais programas.

A ausência do suporte do PMSS limitaria a capacidade da SNSA em mobilizar a inteligência do setor que não compõe os quadros da Secretaria.

Considero o PMSS o agente promotor e catalisador da maioria dessas iniciativas. Portanto, o encerramento do Programa implicaria em reflexos imediatos nessas ações, com o comprometimento de resultados.

Sim, pois é um Programa que foca no avanço da gestão e possibilita facilidade de trâmite e redução da burocracia associada à administração direta. Seu fim prejudicaria, assim, o andamento adequado das ações necessárias ao setor.

Não tenho dúvida, pois já vimos outros modelos organizacionais no Brasil não serem substituídos de forma eficiente e eficaz.

O PMSS esteve diretamente envolvido na proposição e implementação dessas iniciativas e sua ausência poderá ser bastante problemática.

No caso, por exemplo, do Projeto de MDL aplicado a aterros/lixões nos 30 municípios selecionados pelo Ministério das Cidades o processo seletivo conquistado pelo governo brasileiro (materializado pela doação de fundo japonês – PRHD) será interrompido e haverá um retrocesso nas iniciativas que o governo brasileiro, por intermédio do Ministério das Cidades, vem fazendo durante dois anos e meio, ao dar a devida importância para contribuir com o cumprimento do Protocolo de Kyoto na área de redução de emissões em aterros sanitários e lixões, com possibilidade de dar aos municípios uma fonte adicional de recursos para a gestão dos resíduos e para o desenvolvimento sustentável com a venda dos créditos de carbono, além de contribuir para uma política pública de erradicação de lixões com inclusão de catadores e do uso do biogás como fonte de energia elétrica e/ou de aquecimento.

Chamamos a atenção ainda para o ônus político que representará para o País a interrupção do projeto MDL, pelo não uso integral de um recurso a custo zero, que iniciou mediante um trabalho conjunto entre o Ministério das Cidades e o Ministério do Meio Ambiente e já está com continuidade prevista por intermédio de um Projeto Interministerial entre os dois ministérios para dar continuidade a ação governamental nesta temática apoiando mais estudos, como contrapartida aos recursos viabilizados pelo PMSS/PNUD para completar o ciclo dos projetos até receberem a Certificação das Emissões Reduzidas pelo Comitê de Mudanças Globais do Clima, impedindo, portanto de se obter, com os resultados destes 30 estudos piloto, uma política pública intersetorial.

Em referência ao processo que se inicia de estimular a Regionalização e a Gestão Associada dos Serviços Públicos de Manejo dos Resíduos Sólidos, entendemos que seria um retrocesso barrar uma iniciativa que já está em curso, com o apoio do PMSS, referente a montagem do Plano de Regionalização da Coleta e Disposição Final de Resíduos Sólidos para o Estado do Piauí, a ser articulado e desenvolvido com todos os municípios daquele Estado na formulação e implementação de um projeto de gestão associada em resíduos sólidos, e que se desenvolverá no âmbito da Cooperação Brasil-Itália-Portugal e com base na lei dos Consórcios públicos, possibilitando a geração de subsídios para se estimular uma política pública para resolver a problemática do destino final dos resíduos regionalmente, para dar escala no tratamento/disposição dos resíduos e para abrir perspectivas de regulamentação da gestão associada, com diversos arranjos institucionais alternativos, por consórcios públicos interministeriais ou interfederativos, para o exercício das funções públicas de planejar, executar, regular, fiscalizar e de prestar diretamente ou conceder a prestação dos serviços.

92

Em virtude de possível perda de convênios e intercâmbios internacionais.

Essa atuação tem marcado a presença do governo federal nessas áreas e é de fundamental importância para a ampliação do conceito de saneamento.

A SNSA não possui orçamento e técnicos especializados para a continuidade imediata das ações.

É significativo o aumento da ocorrência de inundações, com graves conseqüências, nas áreas urbanizadas. Os municípios contam com poucos projetos voltados para a questão da drenagem e o apoio do PMSS tem sido fundamental para a melhora deste quadro, especialmente por meio da introdução de novos conceitos de gestão das águas pluviais urbanas.

O manejo de águas pluviais também com certeza é um dos grandes problemas municipais, principalmente pela falta de um Plano Diretor.

Sim, pois pode haver descontinuidade ou redirecionamentos que alterem os propósitos iniciais destas ações e programas.

A estrutura operacional e o acervo acumulado no PMSS seriam possivelmente pulverizados ou, mesmo, perdidos.

Com a extinção do PMSS muitas ações sofrerão perdas principalmente devido à descontinuidade que é um impacto negativo que os órgãos públicos de uma maneira geral vivenciam. Estas propostas se estruturam essencialmente no PMSS, como, aliás, quase todas as ações relevantes da SNSA.

Acredito que essas ações também acabariam.

Com certeza, especialmente considerando que a SNSA, por meio do PMSS, está abrindo perspectivas novas para os setores que envolvem tanto a gestão e manejo de RSU como a gestão de águas urbanas, cuja prestação de serviços sempre foi altamente secundarizada pelas administrações públicas.

Consideramos que a contribuição do PMSS ao longo do tempo foi significativa seja através da parceria nos temas em que a nossa entidade esteve associada – resíduos sólidos e combate ao desperdício de água e de energia – seja pelos exemplos citados acima, revelando um papel inovador no tema do saneamento.

O outro grupo, com 6 comentários, destaca a necessidade de se aproveitar o término do Programa para se reestruturar e fortalecer a SNSA, inclusive com aporte de recursos próprios do orçamento da União e descentralização das ações de gestão integrada de resíduos sólidos e de manejo integrado das águas pluviais para os níveis estadual e municipal. Alguns comentários exploram ainda mais esta oportunidade, ao ver um cenário favorável para se reorganizar o saneamento no nível do Governo federal, buscando um comando único para o setor.

Concordo. Mas também sou da opinião de que o atual modelo é muito frágil. Não acho adequado nem prudente e coerente que tantas ações de natureza estruturante sejam conduzidas e coordenadas por uma unidade administrativa e por equipes de caráter transitório como é o PMSS.

Portanto, restam duas alternativas: a manutenção do PMSS ou uma reforma institucional no Governo Federal, de modo a dotar a SNSA de capacidade de ação. Talvez a melhor solução seria trabalhar nas duas direções, ou seja, dar continuidade ao PMSS e em paralelo promover uma profunda reforma institucional no setor saneamento no âmbito do Governo Federal, estabelecendo o comando único do setor e a concentração do acervo técnico e institucional em um único Ministério.

Praticamente todas estas frentes de trabalho contam com a participação ativa de técnicos da estrutura da SNSA/MCidades, de modo que existem condições para continuidade. Entretanto, é preciso reconhecer que a estrutura existente na SNSA, hoje, é insuficiente para dar continuidade a todos os trabalhos regularmente. É por esta razão que a finalização do PMSS precisa ser acompanhada de uma discussão substantiva para reestruturação e fortalecimento da SNSA. Cumpre ressaltar ainda que a perspectiva de trabalho em algumas destas frentes (organização de consórcios, por exemplo) deve ter como princípio a organização e a capacitação para auto-gestão, tomando-se o cuidado de evitar a criação de relações de dependência.

Os órgãos estaduais e municipais devem estar aptos para desenvolver essas funções.

Qual seria a dificuldade da SNSA ser estruturada para absorver TODAS as atividades atualmente desenvolvidas no âmbito do PMSS? Porque precisaria de recursos onerosos do BIRD para tal? Para o Governo federal continuar a praticar o escandaloso superávit primário atual?

A questão do projeto de MDL, por exemplo, é uma ação operacional com vistas a adquirir conhecimento no tema e suas implicações para então formular uma política pública mais abrangente. Ações operacionais são mais facilmente encampadas pela SNSA – vejo maiores dificuldades nas ações transversais de fortalecimento do setor saneamento no país.

Outros 2 painelistas manifestam que não possuem conhecimento suficiente para avaliar a atuação do PMSS nos temas tratados na questão 21.

Não saberia responder por não estar acompanhando os temas com profundidade.

O PMSS é um instrumento de implementação de uma política, cujas ações são naturalmente modificadas ao longo do tempo. Entretanto, a nossa entidade se sente prejudicada de responder a essa questão, pelas associadas não participarem das atividades listadas.

Painel IV: Características Institucionais e Organizacionais da Nova Estrutura do PMSS

94 22. O final do Acordo de Empréstimo, que se encerra em 31/10/2007, e conseqüente reestruturação do PMSS abrem novas oportunidades. Assinale, entre as **características** apresentadas, aquelas que devem ser priorizadas na reestruturação do Programa.

☐ tornar-se uma “think-tank” de referência nacional e internacional para o setor saneamento³

☐ manter e evoluir o SNIS

☐ manter a assistência técnica a estados, municípios, prestadores e reguladores de serviços de saneamento

☐ assumir uma estrutura organizacional com capilaridade nos estados e municípios

☐ criar as condições necessárias para se trabalhar o planejamento integrado do setor saneamento no longo prazo

☐ reduzir a dependência de fontes internacionais de financiamento

☐ outras (favor especificar)

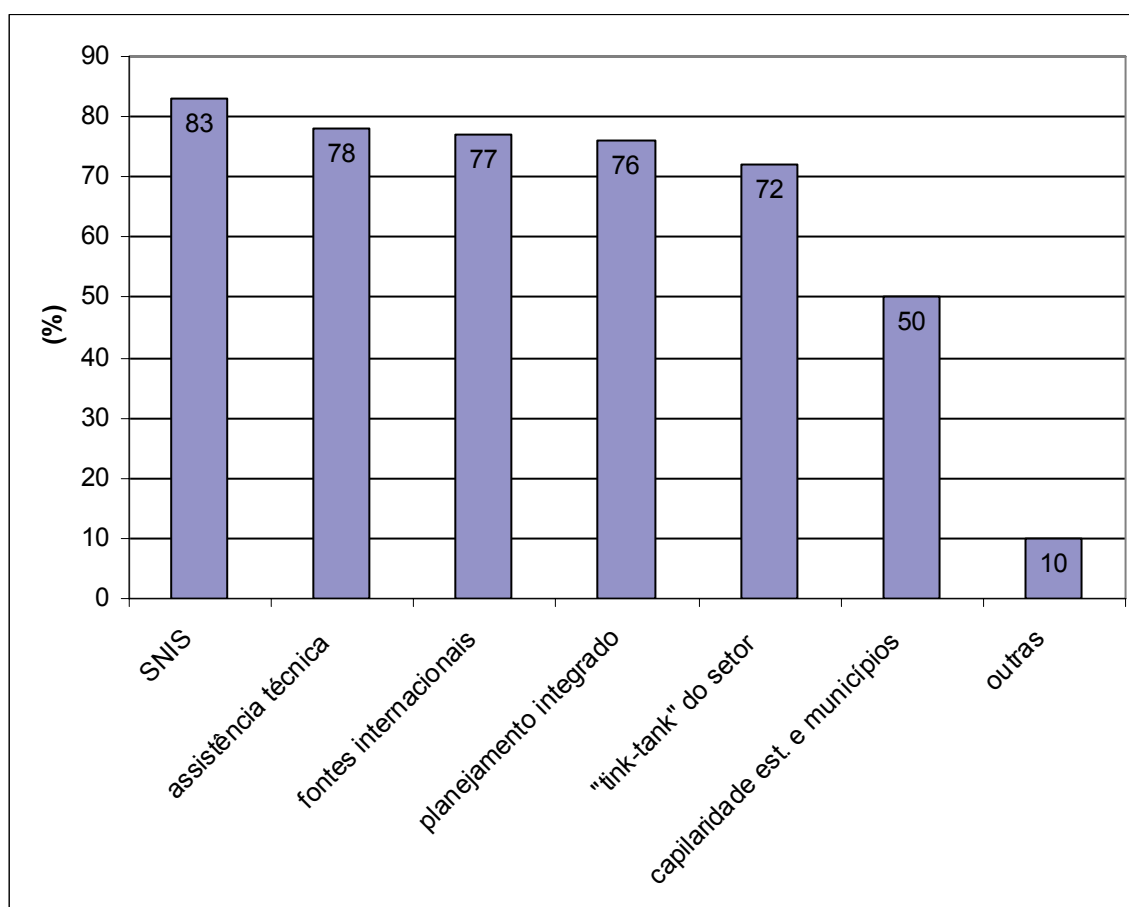
³ Por definição, uma “think-tank” é uma organização que desenvolve pesquisas e estudos voltados para a investigação de problemas específicos de uma determinada temática, formula soluções e incentiva a interação de especialistas para a produção e intercâmbio de idéias. Uma “think-tank” de políticas públicas focaliza sua atuação no aperfeiçoamento da atuação governamental, com proposição de alternativas visando oferecer o suporte necessário à tomada de decisão.

A **questão 22** parte do princípio que o final do Acordo de Empréstimo, que se encerra em 31/10/2007, abre novas oportunidades para reestruturação institucional e organizacional do PMSS, o que poderia não ocorrer em um cenário de continuidade deste Acordo.

Para esta análise são apresentadas algumas ações que delimitam o atual papel do PMSS e indaga-se aos painelistas quais dessas atribuições devem ser preservadas em um cenário de reestruturação do Programa. As respostas indicam que:

- **(83%)** manter e evoluir o **SNIS**
- **(78%)** manter a **assistência técnica** a estados, municípios, prestadores e reguladores de serviços de saneamento
- **(77%)** reduzir a dependência de fontes internacionais de financiamento
- **(76%)** criar as condições necessárias para se trabalhar o **planejamento integrado** do setor saneamento a longo prazo
- **(72%)** tornar-se uma **“think-tank”** de referência nacional e internacional para o setor saneamento.

GRÁFICO 8 – CARACTERÍSTICAS A SEREM PRESERVADAS NA REESTRUTURAÇÃO DO PMSS (QUESTÃO 22)



Os comentários feitos pelos painelistas nesta questão podem ser organizados em 4 grupos.

Um primeiro destaca as atribuições relativas ao planejamento, à produção e difusão de informação e de conhecimento. São atribuições que aproximam o PMSS das características de uma “think-tank”. Nesta linha, ocorrem 5 comentários.

Fórum de orientação aos operadores e reguladores e clientes do setor saneamento, acerca das informações que cercam os interesses desses atores, uma vez que estão espalhadas pelos meandros da burocracia estatal, cerceando as oportunidades de melhorias de seus serviços.

O PMSS pode tornar-se centro de difusão e transferência de informações e conhecimento técnico consolidado por instituições de pesquisas e agentes do Setor; pode tornar-se centro de capacitação e assistência para os operadores tomarem recursos para investimentos e outros; pode se constituir em centro de informações para os milhares de agentes do Setor. A regionalização ou capilarização precisa ser estudada para viabilizar essa expansão de suporte ao Setor.

Caso não haja adequação e estruturação da equipe do programa, sugere-se focar nas características de “think-tank” e do SNIS.

Atuar sob a forma de órgão do governo, da administração indireta, vinculado à SNSA/MCidades com o formato e atribuição de uma “think-tank”.

96

O SNIS (futuro SNISA) precisa ser ampliado e aprimorado coletando dados que possam servir para o estabelecimento de outros indicadores, que não apenas os atuais gerenciais, e precisa dialogar com os sistemas de informações das áreas de saúde, meio ambiente, recursos hídricos, dentre outros.

Um segundo grupo (5 comentários) retoma uma questão levantada pelos painelistas sobre uma eventual sobreposição de atribuições e competências entre a SNSA e o PMSS. Esta questão, tanto pelo mérito quanto pela recorrência, integra o 2º Questionário da pesquisa Delphi.

Embora a continuidade do SNIS seja de fundamental importância, não necessariamente ele precisaria ser elaborado no âmbito do PMSS ou seu substituto. Na impossibilidade de prosseguimento do Programa ou adequação no arranjo institucional, o SNIS poderia passar a ser elaborado na esfera da própria SNSA..

Me parece que o setor, e particularmente o Gestor Federal, precisa de um processo intenso de institucionalização, através da criação de um sistema nacional, com uma burocracia estatal forte. O PMSS deveria induzir esse processo e não tomar esse lugar.

Apenas tomar cuidado e se lembrar sempre que o PMSS ou qualquer outra estrutura alternativa não poderá nunca substituir o papel da SNSA.

Aperfeiçoar o assessoramento à SNSA no seu papel de coordenação e liderança das políticas públicas federais para o Saneamento.

Qualquer atividade do PMSS terá de ser entendida como o mesmo foi formulado. Atividades executivas seriam entendidas como superposição às atividades da FUNASA. Além do que, à União não cabe ações executivas na SNSA.

Um terceiro grupo (5 comentários) destaca a necessidade de preservar e fortalecer as atribuições que são de responsabilidade específica do PMSS e que, na visão dos painelistas, não estabelecem nenhum nível de concorrência com as atribuições da SNSA.

Fomentar a capacitação.

Tornar-se um catalisador da formação de redes, que possam ter maior capilaridade nas ações de assistência e formação técnica.

Proporcionar a maior geração de emprego e renda com a incrementação do setor

Fornecer suporte técnico e produzir estudos técnicos essenciais à implantação dos instrumentos de regulamentação dos serviços públicos de saneamento básico, após a aprovação da lei nacional de diretrizes para o saneamento básico e de instituição da Política Nacional de Saneamento Básico – PNS.

Com relação à característica assinalada para redução da dependência das fontes internacionais de financiamento, gostaria de complementar, com fontes internacionais e nacionais de financiamento. Ou seja, buscar a auto-sustentação econômico-financeira do setor através de tarifas que cubram todos os custos da prestação dos serviços, em condições de eficiência, e os subsídios necessários para atender a população de baixa renda sejam transparentes e viabilizados pelos governos.

97

Por fim, um último comentário destaca algumas características relativas ao *modus operandi* do Programa, no que se refere ao seu funcionamento interno.

Admitir maior flexibilidade na definição dos Produtos a serem desenvolvidos pelos Consultores com detalhamento específico dos mesmos após a contratação dos tipos de Produto, ao longo do desenrolar dos trabalhos e processos, que na maioria das vezes não são previsíveis de forma cartesiana no campo das organizações humanas.

A partir da **questão 23**, o Questionário começa a tratar das características institucionais e organizacionais dos cenários que devem balizar a **reestruturação do PMSS**.

23. A possibilidade de reestruturação do PMSS também cria novas oportunidades para o arranjo institucional do saneamento no Governo federal. Em sua visão, qual a **forma** que o PMSS deve assumir neste novo arranjo? Considere, em sua análise, as características institucionais, jurídicas e organizacionais inerentes a cada uma das formas (caráter permanente, grau de autonomia, gestão administrativa e financeira descentralizada, personalidade jurídica própria, estrutura funcional flexível, alternativas de fontes de financiamento).

() uma terceira fase como **programa**, executado pela SNSA/MCidades, e preservando as características do atual PMSS

☐ atuar sob a forma de órgão do governo, da **administração direta**, integrante da SNSA/MCidades

☐ atuar sob a forma de órgão do governo, da **administração indireta**, vinculado à SNSA/MCidades

☐ outras (favor especificar)

--

O Estudo parte do entendimento de que a possibilidade de reestruturação do PMSS também cria novas oportunidades para um eventual rearranjo institucional do saneamento no Governo federal. Neste sentido, investiga qual a **forma** que o PMSS deve assumir neste novo arranjo.

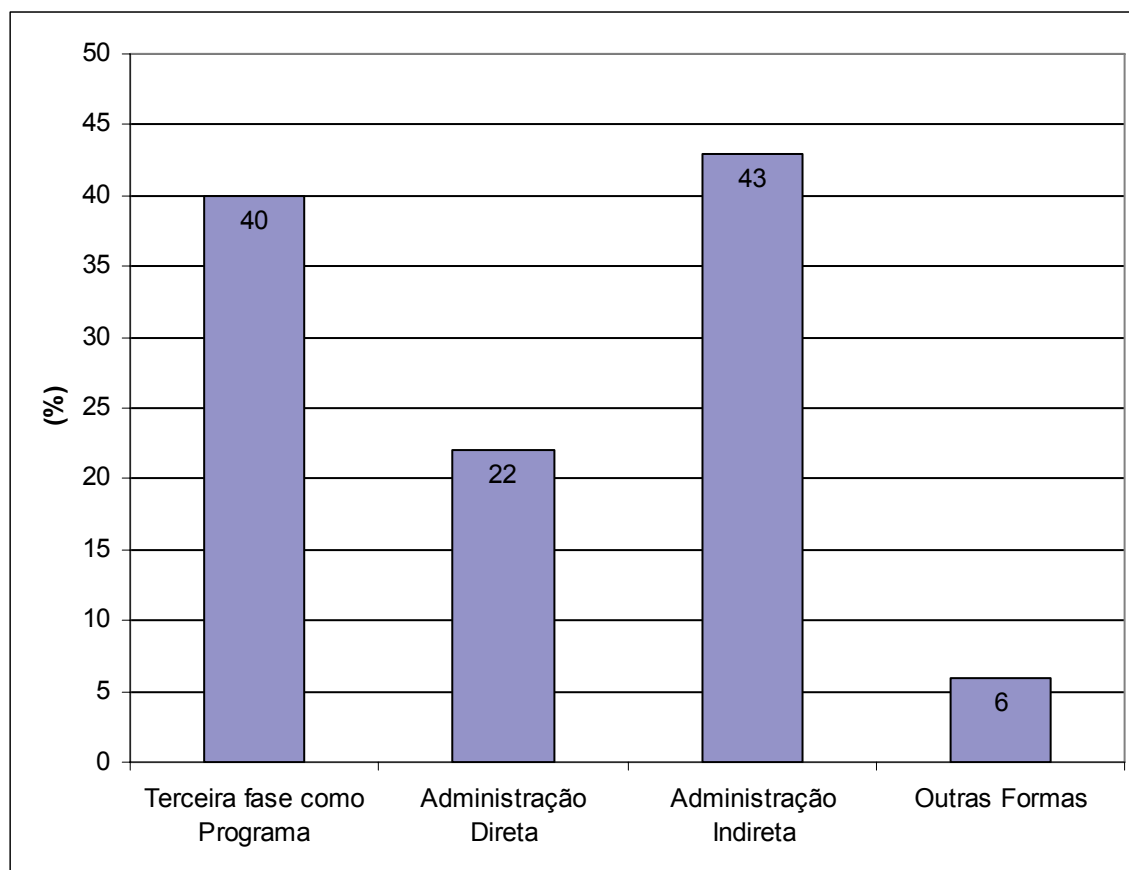
O enunciado da questão recomenda aos painelistas que nesta análise sejam consideradas as características institucionais, jurídicas e organizacionais inerentes a cada uma das formas, no que se refere minimamente a: i) caráter da organização (se permanente ou provisório); ii) grau de autonomia; iii) nível de descentralização da gestão administrativa e financeira; iv) personalidade jurídica (própria ou não); v) nível de flexibilidade e de agilidade da estrutura funcional e fontes de financiamento.

O primeiro resultado geral do Estudo sobre o cenário futuro do PMSS sinaliza que:

98

- (40%) dos painelistas indicam que a melhor alternativa para reestruturação do Programa é uma **terceira fase como programa**, executado pela SNSA/MCidades, e preservando as características do atual PMSS
- (22%) dos painelistas indicam que a melhor alternativa para reestruturação do Programa é atuar sob a forma de órgão do governo, da **administração direta**, integrante da SNSA/MCidades
- (43%) dos painelistas indicam que a melhor alternativa para reestruturação do Programa é atuar sob a forma de órgão do governo, da **administração indireta**, vinculado à SNSA/MCidades
- (6%) dos painelistas indicam **outras formas**.

GRÁFICO 9 - QUESTÃO 23



99

Observa-se que o somatório é maior que 100%. Em alguns casos, os painelistas assinalaram uma das três primeiras opções e também a opção “outras formas”.

Verifica-se, portanto, uma situação de empate técnico entre a opção uma terceira fase como programa e a opção de órgão do governo, da **administração indireta**, vinculado à SNSA/MCidades.

Em função deste empate técnico entre duas das alternativas de cenários apresentadas no Estudo, esta questão é retomada no 2º Questionário na tentativa de se extrair de uma segunda rodada de reflexão e análise dos painelistas a tendência predominante.

Entre os 6% dos painelistas que assinalaram “outras formas” e que fizeram algum comentário, boa parte se refere à administração indireta⁴, porém especificada a forma (se instituto, fundação, agência).

Atuar como um instituto, ou órgão de pesquisa e apoio administrativo do setor saneamento básico e ambiental, independente do governo.

⁴ Estes “votos” foram computados a favor da opção Administração Indireta, o que justifica a diferença, em números absolutos, comparativamente ao resultado decorrente da tabulação em excel e o percentual atribuído a esta opção, conforme demonstrado no gráfico.

O PMSS deve estar inserido dentro de um órgão da administração indireta do Ministério das Cidades, a ser criado, e vinculado tecnicamente e politicamente a SNSA/MCidades (Autarquia, Fundação ou Agência). Portanto, o Programa deve ser mantido, diminuindo a dependência de fontes externas. No entanto, o mesmo deve estar inserido dentro de um arranjo institucional que dote a SNSA de capacidade de ação. O novo arranjo institucional para o Governo Federal vai além de um Programa.

A forma ideal de sua constituição ou transformação, que lhe daria maior independência e autonomia, seria em “Fundação”, a exemplo do IPEA, e poderia ser incorporado a uma fundação já existente como a FUNASA mediante reestruturação.

Caso não haja adequação e estruturação da equipe do programa, sugere-se focar nas características de “think-tank” e do SNIS.

Entendo que o melhor arranjo institucional para desempenhar as atividades de apoio e assistência técnica a estados e municípios passa, necessariamente, pela constituição de um órgão da administração indireta, vinculado a SNSA/MCidades. De preferência este órgão deve contemplar, também, atribuições de acompanhamento e fiscalização de iniciativas apoiadas ou financiadas pelo MCidades, inclusive as obras de saneamento.

Atuar sob a forma de órgão do governo, da administração indireta, vinculado à SNSA/MCidades com o formato e atribuição de uma “think-tank”.

Fundir-se à FUNASA, cujos programas não relativos ao saneamento (de saúde indígena) devem migrar para uma Secretaria no âmbito do MS.

Talvez uma opção seja a criação de uma agência vinculada, num primeiro momento, à SNSA/MCidades mas com perspectivas, de médio a longo prazo, de receita própria advinda de contribuição compulsória de Associações representativas do setor (Aesbe, Assemae, ABES, etc.) com diretoria colegiada e ampla representação.

Um outro grupo de comentários explora a alternativa “programa”, ressaltando características do atual PMSS que devem ser preservadas e outras aperfeiçoadas.

Uma terceira fase como programa, executado pela SNSA/MCidades e pela ANA, a exemplo do Proágua.

A forma atual é mais versátil quanto a recrutar talentos para consultoria, como para mobilizar recursos. Precisa ser mais ágil.

Como programa criado por decreto, executado pelo SNSA, com fontes de recursos asseguradas no decreto.

Considerar alternativa menos “autárquica”; ser um programa da SNSA “operado” por parceiro (ONG) ou empresa gerenciadora que atenda as demandas de forma ágil.

Qualquer atividade do PMSS terá de ser entendida como o mesmo foi formulado. Atividades executivas seriam entendidas como superposição às atividades da FUNASA. Além do que, à União não cabe ações executivas na SNSA.

Preservar as características do atual PMSS, incluindo a participação dos operadores de saneamento na definição das estratégias e prioridades.

A partir deste ponto, o questionário busca investigar as condições para implementação de cada uma das formas de reestruturação do PMSS.

24. Considerando o PMSS sob a forma de uma terceira fase como **programa**, em sua visão, quais são as alternativas de fontes de financiamento aplicáveis?

☐ recursos orçamentários da União

☐ novos acordos de empréstimo internacional

Favor especificar quais.

--

A **questão 24** explora as alternativas de fontes de financiamento aplicáveis para o cenário “uma terceira fase como programa”.

101

As respostas dos painelistas indicam que os recursos devem ser provenientes de:

- **(64%) recursos orçamentários da União**
- **(57%) novos acordos de empréstimo internacional**

A somatória das respostas é maior que 100% porque as opções apresentadas para escolha dos painelistas não são excludentes entre si.

Como alternativas de fontes de financiamento para o caso de novos acordos de empréstimo internacional foram citados: BIRD, BID, FOMIN/BID, JBIC, KFW, conforme comentários a seguir.

Com o mesmo Banco Internacional para Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD), pois a política fiscal do Governo e a “cultura” de emendas parlamentares dificultariam a utilização de recursos orçamentários da União.

BIRD e BID, instituições como JBIC e KfW, além de outras.

FOMIN/BID, outros de cooperação internacional: mais do que recursos, se garante a estabilidade institucional e programática de um programa, o que se perdeu recentemente.

Recursos externos – nos mesmos moldes. Mas não concordo com esta proposta, pois não resolve a questão.

25. Considerando o PMSS atuando sob a forma de órgão de governo da **administração direta**, em sua visão, que medidas têm que ser tomadas para estruturar a SNSA de modo a absorver a agenda do programa?

☐ decisão política de fortalecimento da SNSA na estrutura do Governo federal

☐ criação de quadros próprios e de carreira

☐ melhoria da infra-estrutura física e logística

☐ aumento do orçamento da SNSA/MCIDADES

☐ outras (favor especificar)

--

A **questão 25** que remete à opção do PMSS atuar sob a forma de órgão de governo da administração direta, indaga sobre as medidas que têm que ser tomadas para fortalecimento da SNSA de modo a absorver a agenda do Programa.

Na visão dos painelistas, as principais medidas a serem tomadas são:

102

- **(60%)** decisão política de **fortalecimento da SNSA** na estrutura do Governo federal
- **(53%)** criação de **quadros** próprios e de carreira
- **(51%)** aumento do **orçamento da SNSA/MCIDADES**
- **(47%)** melhoria da **infra-estrutura** física e logística.

Também aqui a somatória das respostas é maior que 100% porque as opções não são excludentes entre si.

No campo dedicado a “outras medidas” ocorrem 7 comentários que reforçam tais medidas:

Utilizar recursos humanos via convênios com universidades, empresas de saneamento, consultorias técnicas, etc.

Fortalecer o Ministério das Cidades como um todo para a promoção do desenvolvimento urbano e regional, da transversalidade com todas as políticas públicas considerando os reflexos e impactos locais e o fortalecimento do município como ente da federação.

Dotar o Ministério das Cidades de uma estrutura técnica e administrativa com capilaridade em todo o território nacional (Autarquia, Agência ou Fundação) e incorporar na mesma todo o conjunto de ações do atual PMSS, podendo o programa ser mantido no âmbito da nova estrutura.

Cenário horrível, não deveria ser da administração direta.

O fortalecimento da SNSA, para mim, não implica em se criar uma estrutura burocrática do tipo tradicional, com quadros próprios e de carreira, mas com estrutura que permita a parceria com diversas entidades, técnicas, acadêmicas, do setor de saneamento, consultorias especializadas e, por meio delas, atender a um programa estratégico, caracterizador da política pública de saneamento. O modelo seria de uma estrutura dirigente pequena e organizada com acesso a meios ágeis de atuação.

Criar programas vinculados ao PMSS e inserir no OGU.

Institucionalizar o SNIS, por meio talvez de lei de criação.

26. Considerando o PMSS atuando sob a forma de órgão de governo da **administração indireta**, assinale entre as opções apresentadas, quais medidas devem ser adotadas.

☐ criar um **novo órgão** da administração indireta, vinculado ao MCidades, para prestar o suporte necessário à SNSA

☐ reestruturar algum órgão **existente** da administração indireta do Governo federal, no caso, a Fundação Nacional de Saúde – **FUNASA**, vinculando-a a SNSA/MCidades

☐ outras medidas (favor, especificar).

--

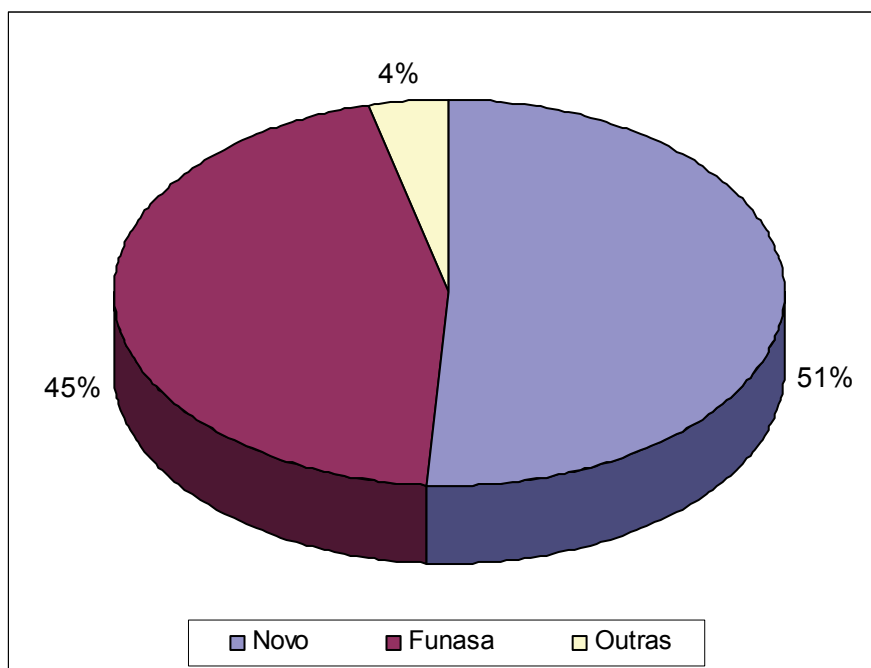
103

A **questão 26** remete à opção do PMSS atuar sob a forma de órgão de governo da administração indireta. Neste cenário, e sob a perspectiva de uma reorganização mais ampla do saneamento na esfera da União, o Estudo apresenta duas alternativas para a reestruturação do Programa.

Aqui também se projeta um empate técnico entre as opções apresentadas.

- **(51%)** dos panelistas optam por criar **um novo órgão da administração indireta**, vinculada ao MCidades, para prestar o suporte necessário à SNSA
- **(45%)** dos panelistas optam por se **reestruturar algum órgão existente, no caso a Fundação Nacional de Saúde – FUNASA, vinculando-a a SNSA/MCidades.**
- **(4%)** dos panelistas optam por outras medidas.

GRÁFICO 10 - QUESTÃO 26



Dos comentários feitos nesta questão, alguns qualificam um pouco mais a opção “novo órgão”, no sentido de sinalizar para atribuições e recursos.

Novo órgão incorporando funções (ou parte das funções) e recursos da FUNASA.

104

Assegurar apoio político para sua criação e manutenção, criando mecanismos para sua auto-sustentação.

Assegurar recursos no orçamento da união, ou outras fontes de recursos, incluindo seus programas no PPA.

Especificamente sobre a FUNASA, os comentários feitos nesta questão não convergem para opiniões claramente apoiadas em denominador comum.

Uma re-estruturação da FUNASA e sua integração ao MCIDADES não exclui a necessidade de um órgão como o PMSS.

A FUNASA/MS poderá ser o embrião, ponto de partida deste novo órgão, com aproveitamento de parte de sua estrutura. A partir da base da FUNASA/MS, poderá ser criada uma estrutura versátil, multidisciplinar, com plano de cargos e salários adequado para o bom desempenho das atividades de assistência técnica a estados e municípios e de implementação dos dispositivos e instrumentos da política nacional de saneamento básico.

Mais horrível se for a FUNASA; o PMSS sempre caminhou bem independente da condução superior (SEDU, etc.) porque não tinha cargos e nem estrutura formal.

A **questão 27** trabalha a hipótese de criação de um **novo órgão** da administração indireta, sob a perspectiva das dificuldades de natureza político-institucional que podem se colocar como entraves a serem enfrentados para viabilizar esta alternativa.

27. Na hipótese de criação de um **novo órgão da administração indireta**, assinale, entre as opções apresentadas, as dificuldades de natureza político-institucional que podem se colocar como entraves a serem enfrentados:

☐ contexto de restrição fiscal que cria constrangimentos a qualquer iniciativa de constituição de novas entidades

☐ a dependência de aprovação de leis no Congresso Nacional e consequentemente os tempos requeridos para esta tramitação e aprovação

☐ resistências setoriais, corporativas e decorrentes de disputas institucionais

☐ restrição de práticas clientelistas recorrentes no setor, especialmente aquelas relacionadas com a execução de emendas parlamentares ao Orçamento da União

☐ outras dificuldades (favor comentar)

Na visão dos painelistas, as principais dificuldades a serem enfrentadas são:

- (47%) assinalam para o contexto de **restrição fiscal** que cria constrangimentos a qualquer iniciativa de constituição de novas entidades
- (47%) assinalam para a **dependência de aprovação de leis no Congresso Nacional** e consequentemente os tempos requeridos para esta tramitação e aprovação
- (44%) assinalam para **resistências setoriais, corporativas** e decorrentes de disputas institucionais
- (25%) assinalam para **restrição de práticas clientelistas** recorrentes no setor, especialmente aquelas relacionadas com a execução de emendas parlamentares ao Orçamento da União.

105

Também aqui o somatório das respostas é maior que 100% porque as opções não são excludentes. No campo sobre “outras dificuldades”, são feitos 2 comentários sobre a forma de criação deste novo órgão e do desafio de se construir o consenso político necessário para este tipo de iniciativa.

O longo tempo requerido para a tramitação e aprovação de leis no Congresso não poderia, neste caso, ser contornado mediante a adoção de Medida Provisória?

Falta de apoio político com forte presença no cenário nacional, dadas as resistências já sobejamente conhecidas, além da ausência de uma política na forma de lei, já definida para o setor saneamento.

O mesmo tipo de análise é proposto na **questão 28** para avaliar a hipótese de reestruturação de órgão existente da administração indireta (no caso, a FUNASA) e sua vinculação ao Ministério das Cidades.

28. Na hipótese de reestruturação de órgão existente da administração indireta (no caso, a FUNASA) e sua vinculação ao Ministério das Cidades, assinale, entre as opções apresentadas, as dificuldades de natureza político-institucional que podem se colocar como entraves a serem enfrentados:

☐ resistência de uma organização existente se submeter a uma nova agenda e sob outra coordenação

☐ superar os *modus operandi* e a cultura interna da organização existente, não compatíveis com as diretrizes definidas pela SNSA/MCidades

☐ dificuldade de instituir mecanismos de controle sobre os cargos de direção descentralizada

Na visão dos painelistas, as dificuldades de natureza político-institucional que podem se colocar como entraves a serem enfrentados na reestruturação da FUNASA e sua vinculação à SNSA/MCidades são hierarquizadas da seguinte forma:

106

- (56%) superar os *modus operandi* e a **cultura interna da organização existente**, não compatíveis com as diretrizes definidas pela SNSA/MCidades
- (54%) resistência de uma organização existente **se submeter a uma nova agenda** e sob outra coordenação
- (22%) dificuldade de **instituir mecanismos de controle** sobre os cargos de direção descentralizada

Sabe-se que a vinculação da FUNASA ao Ministério da Saúde lhe assegura um orçamento privilegiado, em face da existência de fundo constitucional que garante recursos para a saúde. Após a Emenda Constitucional nº. 29/2000, que estabelece vinculação de receitas para a saúde, a FUNASA tornou-se a principal fonte de recursos não onerosos para o saneamento.

Os comentários feitos pelos painelistas alertam para a natureza vinculatória dos recursos da FUNASA ao orçamento da saúde. Dessa forma, o cenário trabalhado de reestruturação e vinculação da FUNASA ao Ministério das Cidades pode trazer um risco potencial no que se refere à garantia de continuidade da aplicação dos recursos da saúde em saneamento básico. Quatro comentários corroboram esta preocupação.

Perda dos recursos do Ministério da Saúde para saneamento, os quais estão protegidos por mecanismos de vinculação de receitas. A FUNASA/MS conta com razoável orçamento para saneamento.

Dificuldade de incorporar os recursos financeiros hoje destinados à FUNASA através do orçamento do Ministério da Saúde.

Acho que poderá ocorrer todas as três dificuldades elencadas, porém não vejo nenhuma delas como insuperável. É preciso decisão política e competência e firmeza na condução para a superação das mesmas.

O modelo somente se viabilizaria se o Presidente da FUNASA fosse também o Secretário Nacional de Saneamento Ambiental. Inclusive, com essa solução, seria desnecessário que a FUNASA se desvinculasse do MS.

29. Em sua avaliação final, aspectos relevantes deste Estudo deixaram de ser tratados neste questionário? Se for o caso, favor apresentá-los com uma descrição sucinta sobre cada um.

--

Na **questão 29** (a última do 1º Questionário), o objetivo do Estudo é justamente consultar os especialistas se algum aspecto relevante deixou de ser tratado. Alguns comentários se referem ao próprio questionário e outros são dirigidos ao próprio Programa.

Dos comentários feitos pelos painelistas, há um grupo que destaca os aspectos positivos do Questionário, em termos de forma e de abordagem. Outro grupo, responde de forma bastante direta à pergunta feita nesta questão e elenca alguns outros aspectos ou dimensões que ou não foram tratados ou o foram de forma insuficiente. São contribuições que sinalizam para uma ampliação do escopo de avaliação do próprio Questionário. Por fim, um último grupo de comentários traz algumas recomendações sobre a atuação futura do PMSS.

107

Aspectos positivos do Questionário

O estudo foi bem abrangente e serviu para mostrar a importância do PMSS no contexto do saneamento ambiental, tanto na sua regulação, estruturação e planejamento em âmbito federal.

Avalio que o presente questionário atendeu as expectativas e objetivos aos quais se propôs quando da sua elaboração.

Acreditamos que todos os enfoques foram considerados.

Para os fins a que se propõe, entendo que o questionário está completo, tendo descrito o necessário para se avaliar as consequências desastrosas ao governo federal caso venha a ser extinto o PMSS, que foi originalmente concebido como um projeto piloto, e acabou se transformando em programa permanente do Governo Federal. Desde o seu início, pelas suas características, o Programa constituiu-se em importante instrumento de execução e aperfeiçoamento da Política Nacional de Saneamento Ambiental - PNSA. Não pode ser deixado de se considerar a relevância do Programa, que desde o seu início, e como tal digno de ser

elogiado, tem atuado de forma muito eficiente na promoção de uma gama variada de estudos, análises e trocas de informações relacionadas com o setor, e que vem servindo como balizas para a modernização e avanços para o desenvolvimento urbano e o saneamento ambiental, sem falar na universalização dos serviços.

Analisei com calma o instrumento de pesquisa e acredito que todas as questões foram contempladas.

Não identifico aspectos relevantes que tenham deixado de ser tratados neste questionário.

Contribuições e Críticas ao Questionário

Talvez as dimensões sociais como capacitação, mobilização social, educação ambiental e controle social tenham ficado um tanto sombreados frente aos aspectos tidos como 'técnicos'.

O questionário deveria ser menos fechado, levando a respostas limitadas aos objetivos da atual política do governo federal. Há meios mais efetivos de levantar demandas, como a realização de discussões efetivas e de tempo em tempo, desde que se possa também discutir objetivos, diretrizes, estratégias e prioridades. O questionário não é capaz disso. A avaliação do PMSS não deveria se limitar a um questionário, muito menos a definição de uma proposta de continuidade e reorganização e financiamento. Muitas das perguntas levam à suspeita de que apenas se busca legitimar uma proposta pré-concebida, o que ainda se reforça pelo desconhecimento da amostragem a ser utilizada.

108

Achei o questionário, em várias situações, está um pouco direcionado, como se fosse uma receita pronta.

A nossa entidade entende que toda organização do Estado deverá ser montada em função dos objetivos pretendidos e, na falta dessa explicitação, a resposta a essa pergunta fica prejudicada, mesmo reconhecendo a grande contribuição do Programa e a atuação dos seus técnicos.

O questionário deveria ser mais aberto e as entidades setoriais deveriam ser convidadas não apenas a respondê-lo e sim também a formulá-lo, uma vez se trata de Programa de Modernização, do interesse do setor.

Não faz sentido, como alternativas de resposta, se falar, por exemplo, em PMSS como órgão da Administração e não tratá-lo como Programa exclusivamente.

Não há também questões sobre alternativas ao PMSS, para implementar programas de modernização, e em especial estudos e o SNIS, na hipótese da não renovação do Acordo em 2007 pelo Banco Mundial. Esta hipótese, aparentemente, não existe "a priori".

Como órgão de apoio técnico à já complexa estrutura administrativa governamental existente, deverá ser tratado tão somente como PROGRAMA.

Algumas observações gerais:

- O estudo apresenta o PMSS sem vínculos, sem sua fonte financiadora, como um ente autônomo, e sabemos que nesses 13 anos foram muitos senhores distintos a quem serviu.
- E, como toda instituição, pretende se perpetuar. É apresentada de forma ambígua a continuação do Acordo de Empréstimo e sua incorporação pela burocracia estatal, seja direta ou indireta.
- O entrevistado é levado, na forma em que algumas perguntas estão a reforçar a idéia (implicitamente defendida) de que o PMSS é um sucesso. Claro que o PMSS contribuiu em muitos aspectos para o saneamento brasileiro, mas há uma indução para maximizar esse papel.
- Em muitas situações é clara a participação do PMSS, mesmo que se ache que ela foi inadequada politicamente ou que não obteve sucesso ou ainda que o impacto social é incipiente.
- A pergunta da FUNASA aparece deslocada e descontextualizada

Acho que os itens 13 e 19 deveriam possibilitar a opção “não sei”, pois embora os especialistas da área de saneamento, em geral, conheçam o PMSS, não conhecem todos os aspectos nos quais atua.

Sugestões para ampliar o escopo de avaliação do Questionário

Representatividade das ações implantadas pelo PMSS e o critério de escolhas dos municípios e estados beneficiados pelos projetos.

Análise da estrutura e quadro de pessoal existente e para a 3ª fase do setor.

Diante da pequena estrutura do PMSS, o foco (ou a falta deste) dado ao programa foi correto?

Necessidade de dotar o programa de uma estratégia de descentralização.

Não se detalhou informações importantes, por exemplo: em números globais, quais investimentos realizados pelo PMSS ano a ano; qual o número de seus servidores e o vínculo que atualmente mantém – no caso de temporários, ainda é possível se prorrogar contratos?

As questões relativas à falta de agilidade do PMSS e os caminhos para superação; a pluralidade maior que deveria haver no trato de alguns temas – regulação, modelos de gestão, capacitação.

Alguns comentários gerais:

- Aspectos de comunicação e marketing;
- Lista de Produtos e serviços do PMS , poderiam ser avaliados;
- Avaliação do grau de satisfação com o PMSS, sob o ponto de vista de: Publicações, nível dos consultores, produtos e serviços, conhecimento, etc.
- Sugestão de novos produtos e serviços

- *Contrapartida das organizações durante e pós- apoio do PMSS para avaliar os resultados*
- *Análise de impacto dos trabalhos do PMSS na organização, etc.*

Pesquisar experiências bem sucedidas de criação de órgãos da administração indireta, à semelhança do que poderá ocorrer com o PMSS.

Uma vez citada a possibilidade de unificação da FUNASA ao PMSS, na SNSA, fica difícil ponderar sobre essa unificação sem conhecer as possibilidades de atuação dessa fundação, em novo formato, com base em seu documento estatutário vigente.

Acredito que no caso da unificação com a FUNASA, restaria ainda: i) resolver as questões salariais atuais, as questões dos empregados sem concurso, terceirizados, etc.; ii) saber se o corpo funcional da FUNASA tem interesse nessa junção, ou por outro lado, estudar como criar a condição de que eles “queiram”.

Apesar de todas as ações do PMSS e da SNSA a impressão corrente no meio técnico ligado ao Setor e da opinião pública em geral é de que não há (não parece haver) uma ação decisiva para os problemas do saneamento no Brasil. Apesar dos óbvios problemas políticos, há que superar esse estágio e trazer a público de forma mais alargada o esforço gigantesco necessário para o Setor e o que vem sendo feito. Essa abordagem não foi tocada nesse questionário.

110

Não foi dada ênfase à fase de investimentos do programa (PMSS I), que no caso da nossa empresa, foi muito importante para o seu desenvolvimento.

Sugestões para a atuação futura do PMSS

Sugerimos que haja participação dos operadores de saneamento na definição dos tipos de trabalhos institucionais a serem desenvolvidos.

Na reordenação jurídica do setor, após a lei de regulação, o PMSS poderia ser um instrumento importante de apoio técnico para viabilizar o aporte de recursos da iniciativa privada como alternativa aos financiamentos internacionais, no objetivo de se atingir a tão almejada universalização.

Trabalhar para que investimento no saneamento não seja considerado custo e sim investimento.

Trabalhar para que não haja contingenciamento na área de saneamento. Esta área trabalha saúde, qualidade de vida e gera muito emprego. Ainda temos no Brasil um número enorme de brasileiros sem saneamento em suas moradias.

Maior integração das questões de saneamento com as de habitação, transporte, urbanização, inclusão social, geração de trabalho e renda, promoção do desenvolvimento local.

A necessidade de maior articulação entre o PMSS e o Programa de Resíduos Sólidos Urbanos, Coordenado pela SQA/MMA.

O processo de regionalização e a gestão associada no saneamento ambiental podem representar um segundo estágio de resgate da cidadania, correspondente a uma segunda fome zero (ou opressão zero): a aproximação efetiva do cidadão à gestão dos serviços que dizem respeito à salubridade ambiental do seu ambiente mais próximo. Esse estágio da cidadania, que sucede à fome de alimento e é paralelo à fome de trabalho, está ligado à fome de habitação decente, que eleva mais ainda a auto-estima do povo, e pode ser construído num processo de educação para a participação, com o desenvolvimento institucional do ente federativo mais próximo das pessoas, que é o município. A sua associação regionalmente adequada resgata a economia de escala necessária para uma autonomia política dos espaços brasileiros, que é impraticável no modelo oligárquico/clientelista da atual relação Estado-“Mini-município”, particularmente no Nordeste. Portanto, a elaboração de um Plano Estratégico de Aplicação da Regionalização e da Gestão Associada no Saneamento Ambiental é um passo extremamente oportuno para as administrações estaduais que entrarão em 2007, e pode ser desenvolvido pelo PMSS.

A hipótese de reestruturação de órgão da administração indireta, no caso a FUNASA, vinculando-a à estrutura do MCidades se mostra bastante atraente. Muitas vantagens poderiam ser obtidas, fruto da uniformização de posicionamento político e de procedimentos no tocante ao saneamento no âmbito do Governo federal.

Por outro lado, a vinculação da FUNASA ao Ministério da Saúde, lhe assegura um orçamento privilegiado, face à existência de fundo constitucional que garante recursos para a saúde. Embora os serviços de saúde sejam muito mais favorecidos segundo a visão assistencialista do que a preventiva, a vinculação da FUNASA ao MSAúde lhe traz certo conforto.

111

Portanto, para se pensar na incorporação da FUNASA ao MCidades é importante se ter em mente a necessidade de que o saneamento seja sempre entendido no seu caráter de agente preventivo para as condições de saúde, independentemente do Ministério ao qual a FUNASA esteja vinculada. A incorporação da FUNASA ao Ministério das Cidades só será produtiva se houver a correspondente ampliação dos recursos para ações de saneamento do MCidades.

Temas de política tarifária, incluindo as questões de incentivos a eficiência e de subsídios cruzados e focados, poderiam ser objetos de apoio e fomento no PMSS, não só pela sua importância absoluta como também por serem partes de destaque na nova proposta de marco regulatório para o setor.

Há que se pensar também na reformulação do quadro de contas do SNIS para permitir melhor visualização das questões tarifárias e de rateio de custo nas fases e serviços operados.

Para o setor privado é vital a continuidade do PMSS, de seu sistema de informação e das pesquisas e estudos desenvolvidos e dos programas de capacitação e assistência técnico-institucional.

Acredito que, no caso da continuidade do Programa, após outubro de 2007, independentemente da forma que o PMSS venha assumir, deveria haver especial atenção às questões situadas na ampla interface existente entre o setor saneamento e a área de recursos hídricos, tendo por objetivo comum a promoção do uso sustentável de água pelos serviços de saneamento. São inúmeras as possibilidades de integração das ações promovidas pela SNSA/MCidades, via PMSS, e pela ANA e demais entidades do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH).

No apoio a gestão integrada dos resíduos sólidos urbanos, se faz necessário ampliar para as questões sociais que envolvem os catadores de materiais recicláveis e co-gestão dos serviços urbanos priorizando os grupos excluídos.

Estruturar um comitê que coordene nacionalmente grupos técnicos com objetivo de desenvolvimento harmônico do setor de saneamento, iniciando pelas atividades mais críticas relativas a gestão.

Acho que o saneamento básico: água e esgoto, resíduos sólidos e meio ambiente, de forma geral, são questões que devem ser estudadas de forma técnica, e competência. Nesse sentido precisamos melhorar muito, pensando no PMSS, que está empenhado, e dedicando todos os esforços na solução dessas questões. Entretanto, para o tamanho desses problemas, tem-se que investir em treinamento e capacitação de todos.

Parabéns pelo trabalho. Mesmo atrasado espero que minhas opiniões possam contribuir.

112

Como oportunidade de melhoria gostaria de apontar a necessidade de uma investigação mais detalhada quanto aos desafios que o cenário futuro reserva ao GF e suas instituições que atuam no saneamento. Fontes e alternativas de investimento, requisitos ambientais crescentes, arranjo institucional em decorrência da PNS e da definição da titularidade a partir do STF, dentre outros temas.

Apenas uma observação final, relacionado com a atuação do PMSS no último mandato: conforme já destacado nos próprios documentos que acompanham este questionário, o PMSS sempre teve um matiz ideológico coerente com a orientação do governo federal. Tanto que foi criado visando fomentar a privatização em um governo que fortemente visava esse caminho. Avalio que em alguns momentos, a SNSA e o PMSS não tiveram essa clareza na mobilização de alguns estudos e programas e na seleção de seus colaboradores. Tal fato, embora pontual, é grave, na medida em que, ao se acionar “especialistas” conservadores, o programa acaba por reproduzir uma visão tradicional e atrasada do saneamento e, pior, oferecendo seu endosso para tanto. Em síntese, quando se fala em mobilizar a “inteligência” do saneamento, não se deveria entender qualquer “inteligência”, mas sim aqueles colaboradores que pudessem trazer inovações e avanços em relação à maneira atrasada com que vem se praticando o saneamento ao longo das muitas décadas atrás.

Conforme dito anteriormente, minha opinião é que as ações que garantam um fortalecimento do setor e melhoria do quadro atual deveriam estar a cargo direto da SNSA ou por meio de agência nacional de saneamento com forte representação da SNSA/MCidades num primeiro momento. No médio e longo prazo teria receita própria, diretoria colegiada etc. conforme dito anteriormente – com isto teríamos uma

maior representação das diversas entidades que atuam no setor, uma maior chance de compromissos assumidos e negociações.

Não concordo com a assistência técnica a estados e municípios prestada diretamente pelo PMSS, pois acho que é muito esforço em termos de recursos (humanos e financeiros) envolvidos e resultados, ainda que satisfatórios sujeitos a descontinuidade administrativa e políticas locais. Não creio que seja este o papel do Governo Federal na área de saneamento. Por fim, faltam estudos importantíssimos para o direcionamento do setor – por exemplo: a questão tarifária, a questão contábil, como buscar uma solução para o tratamento dos esgotos sanitários X viabilização tarifas X exigências ambientais. Relacionamento com outros setores (recursos hídricos principalmente).

V. RESULTADOS DA 2ª RODADA

Dando continuidade à Pesquisa Delphi, o 2º Questionário integra a etapa final do Estudo de Cenários para a Reestruturação do PMSS.

Sabe-se que para caracterizar uma pesquisa Delphi são necessárias minimamente duas rodadas de consulta ao Grupo de Painelistas. Nesta segunda rodada, busca-se confirmar as tendências predominantes sinalizadas no 1º Questionário e esclarecer questões que não ficaram suficientemente claras. Para isso, as questões do 2º Questionário foram formuladas tomando por base os resultados estatísticos e os comentários feitos pelos painelistas na 1ª rodada. Este método cria uma oportunidade para que cada especialista possa revisar suas visões individuais em face dos argumentos apresentados pelo grupo.

1ª Questão

Os resultados do 1º Questionário sobre as características do PMSS que devem ser priorizadas num cenário de reestruturação do programa revelam que: i) 83% dos painelistas indicam a necessidade de manter e evoluir o SNIS; ii) 78% indicam a necessidade de manter a assistência técnica a estados, municípios, operadores e reguladores de serviços de saneamento; iii) 76% avaliam ser necessário criar as condições adequadas para se trabalhar o planejamento integrado do setor saneamento no longo prazo; e, iv) 72% dos painelistas avaliam que se deve aproveitar a oportunidade para transformar o programa em uma “think-tank” de referência nacional e internacional para o setor saneamento.

São resultados que reafirmam o papel do PMSS de suporte técnico à Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental – SNSA, do Ministério das Cidades, no exercício de sua missão de fomentar o processo de formulação, implementação, acompanhamento e avaliação de diretrizes e políticas públicas para o setor saneamento.

Contudo, pode-se observar que alguns comentários de painelistas alertam para a necessária distinção de atribuições da SNSA e do PMSS.

O apoio prestado pelo PMSS à SNSA consiste em fornecer o capital técnico necessário para que a Secretaria disponha de um ambiente adequado para definir a agenda político-institucional para o setor. O Programa submete sua atuação junto ao setor à observância dessas diretrizes e políticas em suas ações de assistência técnica, capacitação, difusão de informações, que são implementadas em melhores condições pelo Programa, tendo em vista as suas características de flexibilidade operacional.

Em sua visão, o PMSS deve manter esta agenda de trabalho em seu papel de prestar o suporte técnico à SNSA?

☐ Sim

☐ Não

Se você respondeu não, por favor, justifique sua resposta.

Na **questão 1** são apresentadas as respostas obtidas no 1º Questionário sobre atuação do PMSS mediante uma avaliação hierarquizada das ações desenvolvidas pelo Programa e que devem ser priorizadas num cenário de reestruturação.

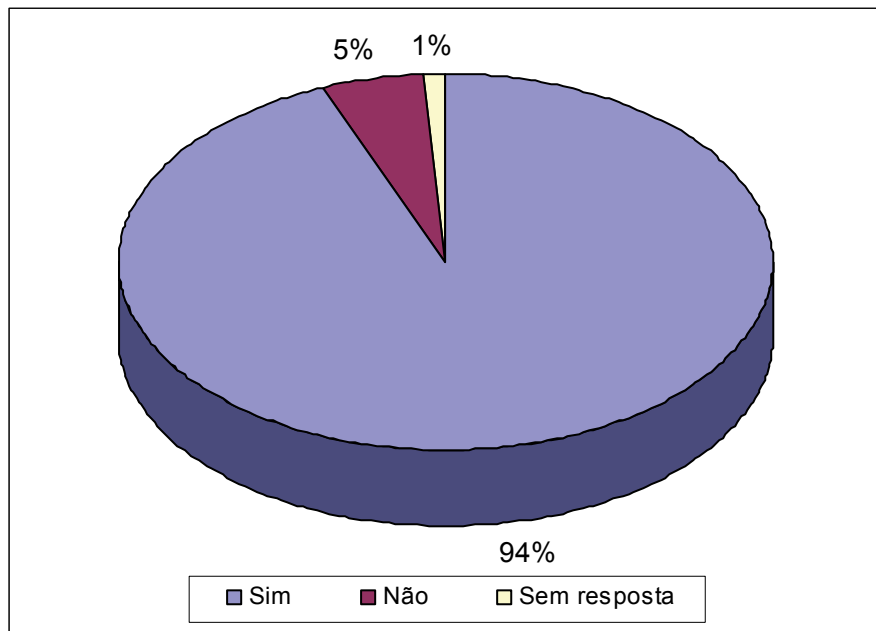
A questão indaga aos painelistas se o PMSS deve manter esta **agenda de trabalho** em seu papel de prestar o suporte técnico à SNSA.

A reflexão subjacente é justamente sobre o papel do PMSS em face da missão da SNSA. A agenda de trabalho do Programa amplamente avaliada na 1ª rodada da pesquisa (estudos e pesquisas, assistência técnica, capacitação, SNIS) constitui a base do papel do PMSS no cenário político-institucional em vigor.

Das respostas obtidas nesta questão, verifica-se que:

- **94%** dos painelistas responderam que o suporte técnico prestado à SNSA/MCidades deve continuar a ser o foco da atuação do PMSS.

GRÁFICO 11 – QUESTÃO 1



Dos 64 painelistas, apenas 3 (três) responderam que “não” concordam em manter a atual agenda de trabalho do PMSS.

117

Entre estes, 1 comentário sinaliza para a necessidade de esclarecer melhor como o Estudo define a agenda de trabalho, tal como formulado nesta questão.

Qual é a agenda de trabalho mencionada na pergunta? A pergunta trata de uma das missões do programa, e não da sua agenda de trabalho. A resposta fica prejudicada.

Importa destacar que o papel do PMSS de prestar o suporte técnico à SNSA se realiza efetivamente através da implementação de sua agenda de trabalho, focalizada em ações como o SNIS, a assistência técnica, o programa de capacitação, a realização de estudos e pesquisas. Agenda esta amplamente tratada e avaliada no 1º Questionário. Não há, portanto, indefinição conceitual na formulação da questão como sugere o comentário.

Outros 5 comentários reforçam esta agenda e reconhecem a legitimidade do papel do Programa em relação à SNSA. Destacam, no entanto, a necessidade de dar ou preservar maior ênfase a uma ou outra ação em especial.

O PMSS atualmente tem tido uma participação marcante de suporte técnico à SNSA, inclusive apoiando as ações de planejamento estratégico na busca de diretrizes e políticas públicas para o setor saneamento. O supracitado programa vem atuando em sintonia e observância com as diretrizes de ações da SNSA e

assim presta relevantes serviços de assistência técnica, capacitação e difusão de informações, em especial no que concerne a assistência técnica na regulação dos serviços (Agências Reguladoras) e também na busca do desenvolvimento institucional do setor e melhoria da gestão com ações através da revitalização dos operadores públicos e ações de capacitação, melhorando assim as relações político-institucionais entre os diversos agentes que atuam no setor (Governo federal, gestores, reguladores, operadores e usuários).

Não sei se podemos inferir que a agenda político-institucional discutida para o PMSS inclui a gestão do componente técnico dos operadores e reguladores dos serviços de água e esgotos. Não podemos perder esse ângulo importantíssimo de apoio técnico do Programa. Especialmente, nos serviços autônomos, no geral, eles não sabem que têm problemas de gestão técnica, administrativa, financeira, etc.

Não concordo, especificamente, com as ações de assistência técnica executadas pelo PMSS – considero que as mesmas consomem grande potencial em termos de tempo, recursos e mobilização profissional nem sempre atingindo os resultados esperados ou então com resultados temporários. Sugiro que a atuação do PMSS seja mais no nível de produção de estudos, trabalhos, pesquisas, informações (SNIS, etc.), visando o apoio técnico à SNSA na formulação de políticas públicas, com enfoque na modernização do setor saneamento no país.

O PMSS é um programa que deve cuidar de estudos e da evolução do SNIS. Não cabe definir este Programa como suporte técnico à SNSA, como se fosse um departamento.

118 *Há necessidade de envolver os operadores estaduais e municipais de saneamento no processo.*

Um outro grupo de 3 comentários chama a atenção para a relevância do papel e da agenda de trabalho do PMSS, mas alerta para a necessidade de se fortalecer a estrutura permanente da SNSA/MCidades, reservando ao PMSS as características e as expectativas próprias de um programa.

O PMSS deve ser um Programa da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental – SNSA, o qual é de alta relevância para a melhoria da gestão dos serviços de saneamento. No entanto, o Ministério das Cidades deve contar com estrutura permanente com corpo técnico qualificado e quadro de pessoal permanente para coordenar e implementar os programas da Secretaria Nacional de Saneamento, inclusive o próprio PMSS. Recomenda-se o reforço dos quadros da SNSA e a criação e estruturação de um órgão da administração indireta do Ministério das Cidades vinculado tecnicamente a SNSA.

Considero que, no mínimo, o PMSS deve prestar suporte técnico à SNSA, mas isto não impede que no cenário de reestruturação institucional o PMSS seja absorvido em uma nova estrutura, desde que esta seja eficiente.

Entretanto o suporte deve ser limitado a questões de natureza específica como projetos que demandam estudo de maior complexidade. A SNSA deve ter sua própria estrutura de pessoal.

2ª Questão

Os resultados obtidos na 1ª rodada reconhecem o SNIS como o mais importante produto do PMSS: i) 82% associam a evolução do setor com a consolidação do SNIS; ii) 96% atribuem ao SNIS o conceito “muito importante” e “importante” ao avaliar o grau de relevância da atuação do PMSS para o setor; e, iii) 65% avaliam que, com a descontinuidade do programa, o SNIS corre um risco de intensidade “forte” em relação à sua continuidade e evolução.

Contudo, apesar deste significativo reconhecimento da importância do SNIS para o setor e para o desempenho do PMSS, alguns comentários de painelistas apontam para a necessidade de o SNIS ser ampliado e aprimorado. Neste sentido, corroboram a importância da evolução em curso com adoção de novas ferramentas de geoprocessamento, indicadores de avaliação e da inclusão do SNIS na estrutura de incentivos como critério de acesso aos programas de investimentos do Governo federal. Também destacam a necessidade de o SNIS passar a coletar dados que possam servir para o estabelecimento de outros indicadores, que não apenas os atuais gerenciais, e passe a dialogar com os sistemas de informações das áreas de saúde, meio ambiente, recursos hídricos.

Você concorda com esta posição?

☐ Sim

☐ Não

Se você respondeu Não, por favor, justifique sua resposta.

A **questão 2** tem por objetivo aprofundar a análise sobre o SNIS, identificado por mais de 90% dos painelistas como a mais relevante contribuição do PMSS para a evolução do setor saneamento.

119

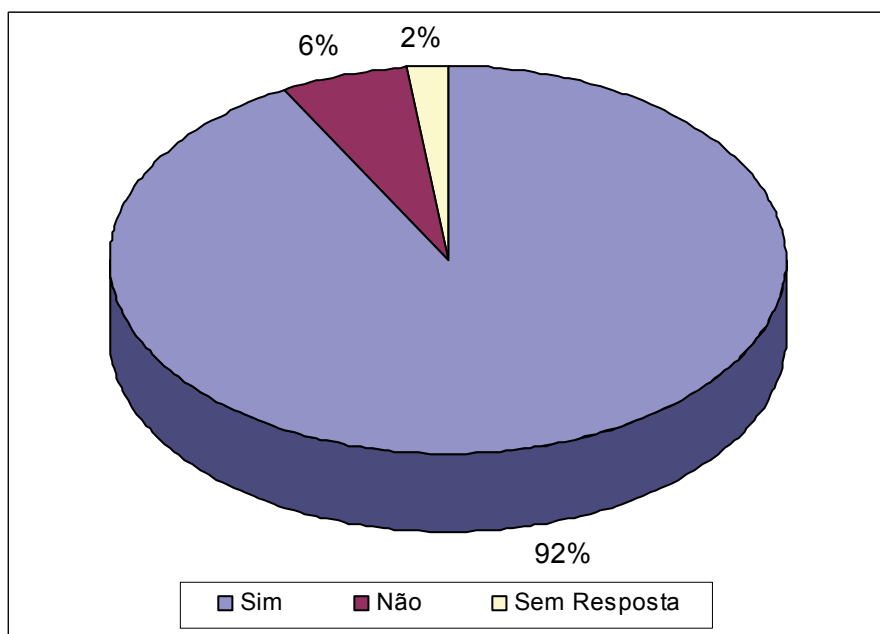
Contudo, apesar deste significativo reconhecimento da importância do SNIS para o setor e para o desempenho do PMSS, alguns comentários de painelistas na 1ª rodada da pesquisa. Esses comentários constituíram a base para a formulação desta questão sobre o SNIS no 2º Questionário Delphi.

A questão trata da necessidade de o SNIS ser ampliado e aprimorado no sentido de avançar na evolução em curso com adoção de novas ferramentas de geoprocessamento, indicadores de avaliação e da inclusão do SNIS na estrutura de incentivos como critério de acesso aos programas de investimentos do Governo federal. Também destaca a necessidade de o SNIS passar a coletar dados que possam servir para o estabelecimento de outros indicadores, que não apenas os atuais gerenciais, e passe a dialogar com os sistemas de informações das áreas de saúde, meio ambiente, recursos hídricos.

Das respostas a esta questão 2, verifica-se que:

- 92% dos painelistas concordam com a necessidade de se investir na evolução do SNIS na perspectiva sugerida no Estudo.

GRÁFICO 12 - QUESTÃO 2



Do campo aberto nesta questão para comentários apenas para aqueles painelistas que responderam que “não” concordam com esta evolução, aparecem 2 comentários dos que concordam, mas reforçam alguns aspectos desta evolução.

120

Sim, mas acho que o SNIS deve contribuir para o sistema evolutivo da melhoria da gestão e dos resultados das organizações com foco no benefício a olhos vistos pelos cidadãos.

Sim. As informações devem estar interligadas, porém estas devem ser de fácil acesso para as prestadoras de serviços de abastecimento de água e esgoto e serem divulgadas e fornecidas pelos órgãos responsáveis no município e não apenas pelas prestadoras de serviços.

Outros 3 comentários relativizam alguns aspectos desta evolução. O argumento mais recorrente alerta para o risco de, ao se ampliar o escopo dos dados coletados pelo SNIS incorrer no risco de se perder a especificidade deste sistema de informação para os operadores do setor. Destacam ainda que a maior interação com sistemas de informações de outras áreas (saúde, meio ambiente, recursos hídricos) pode ser viabilizada mediante o uso de ferramentas da informática.

Concordo com a evolução mediante a adoção de novas ferramentas, mas não concordo com a ampliação da gama de informações a serem coletadas no SNIS o que implicaria a necessidade de consulta a outras fontes além dos prestadores de serviço. O diálogo entre sistemas pode e deve existir sem que seja necessário coletar todas as informações no âmbito do SNIS.

A falha principal do sistema está hoje na falta de completeza e qualidade dos dados. O uso de ferramentas mais avançadas antes de resolver estas falhas irá ampliá-las. O geoprocessamento não é a ferramenta prioritária, mas sim a estatística. O sistema já possibilita o diálogo com outros. Não lhe cabe, entretanto, executar tais diálogos; esses devem ser executados pelos usuários, segundo seus interesses.

Ainda mais, o SNIS deve promover, no seu interesse, o desenvolvimento ferramental que facilite a produção de dados e informações pelos operadores, especialmente aqueles menos estruturados, de forma a canalizar os dados e as informações de forma mais apurada e confiável.

Os 4 painelistas que não concordam com a evolução do SNIS, nos termos apresentados na questão, argumentam que o sistema, da forma como vem se consolidando atende bem ao setor e deve manter-se nesta linha. Além disso, deve evitar o risco de disputar espaço com outros sistemas e com isto perder o seu foco e a própria evolução já atingida com a série histórica de 10 anos.

Não totalmente; concordo com as primeiras afirmações, mas entendo que do diálogo com outros sistemas de informação talvez indiquem a necessidade de mais mudanças nos demais sistemas, que são mais precários, do que alterar um sistema que construiu a duras penas uma série histórica, coisa rara no país. É preciso garantir que uma das grandes qualidades do SNIS não se perca: melhorar sempre, mas devagar, de acordo com as possibilidades REAIS.

Há que cuidar-se para que o SNIS não perca o seu Foco, especialmente voltado para os serviços de saneamento. Com este perfil, ele é o único e imprescindível. Há ferramentas no campo da informática que permite o diálogo com os vários sistemas de informações já existentes nas áreas de saúde, meio ambiente e recursos hídricos, especialmente quando georreferenciadas. O SNIS não deve invadir e disputar outros espaços, sob pena de fragilizar-se.

121

O PMSS é um programa que cumpre atualmente com suas finalidades. Agregar mais funções e tarefas diferentes não nos parece nem adequado nem oportuno.

Não foi apresentada uma posição, mas várias distintas, onde não é possível haver um posicionamento distinto. A pergunta deveria ser reformulada, ou as respostas deveriam ser dirigidas a distintas perguntas e possibilidades. Por exemplo, vemos com muita preocupação a “inclusão do SNIS na estrutura de incentivos como critério de acesso aos programas de investimentos”. Os critérios de acesso devem ser – elegibilidade e prioridade – muitas vezes são externos ao âmbito do SNIS. Ademais, critérios de acesso também devem ser diferenciados em função do programa de investimentos, de suas fontes, objetivos, etc. Assim, a resposta fica prejudicada.

Este último comentário faz menção ao enunciado da questão. Um outro também se direciona a formulação da questão, porém, destacando um aspecto conjuntural.

“A aprovação da lei reformula, pelo menos em parte, esta questão.”

O envio do 2º Questionário foi feito anteriormente à aprovação do PL 7.361/2006, em 12 de dezembro de 2006. No entanto, a aprovação da lei do saneamento ratifica a pesquisa, da forma como foi desenvolvida sob a perspectiva conceitual e metodológica.

3ª Questão

Os resultados aferidos na 1ª rodada da pesquisa Delphi indicam empate técnico entre as opções apresentadas para o cenário futuro de reestruturação do PMSS: i) 40% dos painelistas optam por uma terceira fase como Programa, ii) 43% optam pela forma Administração Indireta, vinculada à SNSA/MCidades.

Tomando por base os critérios metodológicos da técnica Delphi, a presente questão busca extrair destes resultados a tendência predominante. Para isso, reapresentam-se para nova avaliação dos painelistas as seguintes alternativas de reestruturação do PMSS.

☐ uma terceira fase como **Programa**, executado pela SNSA/MCidades, e preservando as características do **atual PMSS**;

☐ atuação sob a forma de órgão de governo da **Administração Indireta**, vinculado à SNSA/MCidades;

☐ um cenário de **transição**, onde inicialmente sob a forma de Programa são estabelecidas condições necessárias para a transformação do PMSS em um órgão da Administração Indireta, vinculado à SNSA/MCidades

A 3ª questão, com base no recurso da técnica Delphi, retoma a questão do 1º Questionário sobre a forma que o PMSS deve assumir neste contexto de reestruturação institucional e organizacional com vistas a, na 2ª rodada da pesquisa, tentar extrair do empate técnico a tendência predominante.

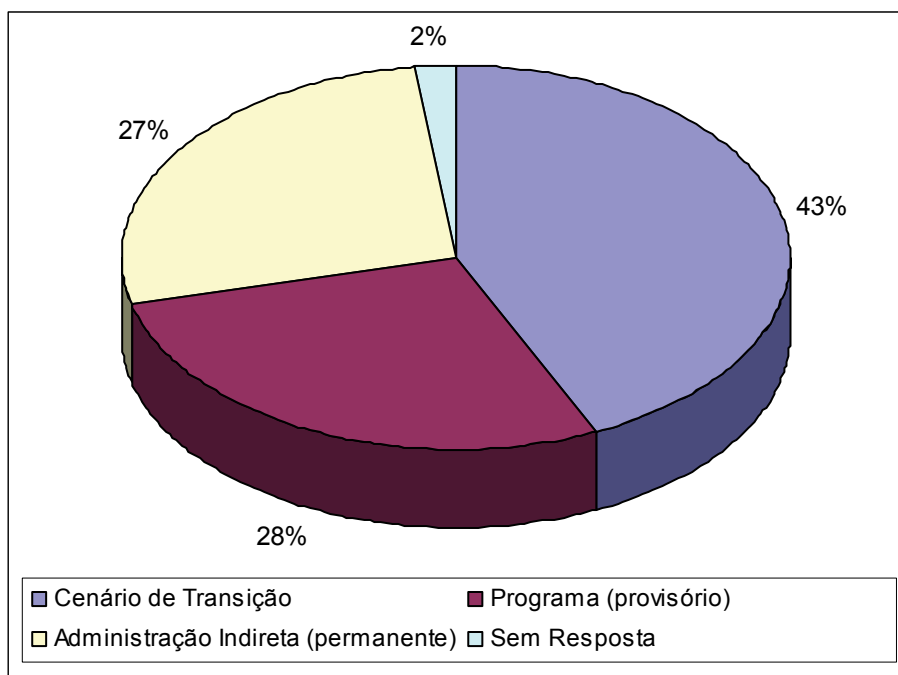
122

Contudo, a concentração de respostas nas alternativas “programa” e “administração indireta”, associado ao resultado das Oficinas de Trabalho realizadas na 1ª etapa deste Estudo com os dirigentes e equipe da SNSA e da UGP/PMSS, levaram a inclusão de um “cenário de transição”, configurando uma alternativa intermediária entre as duas opções mais votadas.

Os resultados obtidos no 2º Questionário confirmam a pertinência da inclusão deste terceiro cenário na medida em que:

- 43% dos painelistas optam pelo **cenário de transição**, onde inicialmente sob a forma de Programa são estabelecidas condições necessárias para a transformação do PMSS em um órgão da Administração Indireta, vinculado à SNSA/MCidades;
- 28% dos painelistas optam por uma terceira fase como **Programa**, executado pela SNSA/MCidades, e preservando as características do **atual PMSS**; e
- 27% dos painelistas optam por uma atuação sob a forma de órgão de governo da **Administração Indireta**, vinculado à SNSA/MCidades.

GRÁFICO 13 – QUESTÃO 3



Somados as respostas atribuídas à alternativa “cenário de transição” (equivalentes a 43%) e as respostas atribuídas à alternativa “administração indireta” (equivalentes a 27%), avalia-se que:

- 70% dos painelistas optam pela forma **Administração Indireta**, sendo que deste universo, os que preferem o cenário de transição se mostram apenas mais cautelosos para se efetuar a reestruturação do Programa.

123

A **questão 4** também retoma a discussão sobre a forma administração indireta.

Diante dos resultados da Questão 26 do 1º Questionário sobre a forma de organização do PMSS na hipótese de sua transformação em órgão da Administração Indireta, optou-se por também representar esta questão no 2º Questionário.

De acordo com as regras da técnica Delphi, a representação da questão pode estar embasada nos resultados quantitativos de outras questões que guardem algum nível de correlação com o objeto central da questão a ser reavaliada e também nos resultados qualitativos que podem ser apurados dos comentários feitos pelos painelistas.

Neste sentido, a questão foi representada da seguinte forma:

4ª Questão

Os resultados da Questão 26 do 1º Questionário sobre a forma de organização do PMSS na hipótese de sua transformação em órgão da Administração Indireta indicam que: i) 51% optam por um **novo** órgão da Administração Indireta; ii) 45% optam por reestruturar a **Fundação Nacional de Saúde-FUNASA**, vinculando-a a SNSA/MCidades.

Reapresenta-se para avaliação dos painelistas esta mesma questão, porém considerando nesta análise as dificuldades assinaladas nas questões 27 e 28 do 1º Questionário referentes a cada alternativa.

Para a alternativa de criação de **novo órgão da Administração Indireta**, os painelistas assinalam que as dificuldades a serem enfrentadas são: i) 47% para o contexto de restrição fiscal; ii) 47% para a dependência de aprovação de leis no Congresso Nacional; iii) 44% para as resistências setoriais e corporativas; iii) 25% para a restrição de práticas clientelistas recorrentes no setor.

Para a alternativa de reestruturação da **FUNASA e sua vinculação à SNSA/MCidades**, os painelistas assinalam que as dificuldades a serem enfrentadas são: i) 54% para resistência de uma organização existente em se submeter a uma nova agenda e sob uma nova coordenação; ii) 56% para superar o *modus operandi* e a cultura interna existentes; iii) 22% para dificuldade de instituir mecanismos de controle sobre os cargos de direção descentralizada.

Diante deste quadro, solicita-se uma nova avaliação dos painelistas, escolhendo uma das opções em seguida apresentadas.

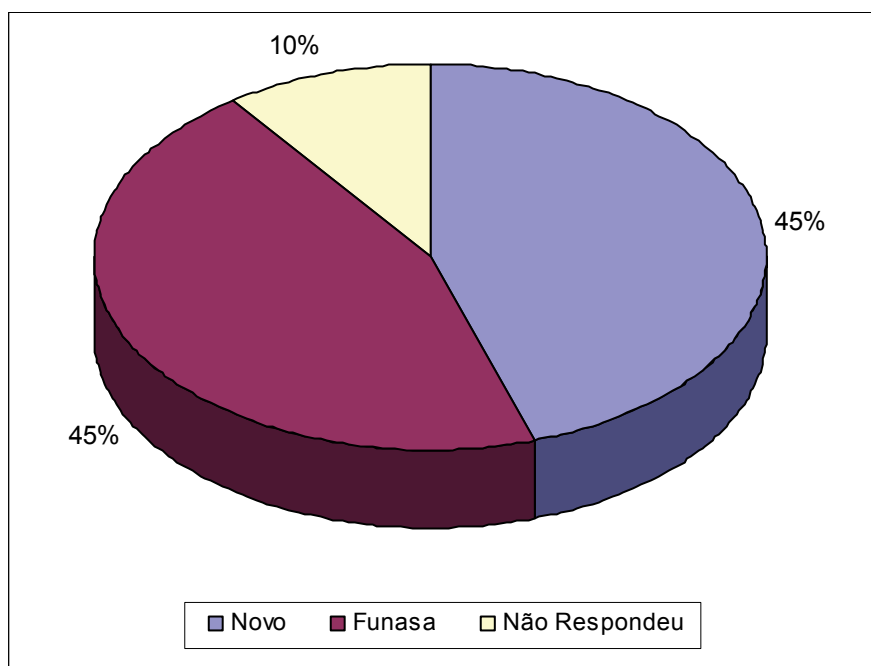
☐ criar um **novo** órgão da Administração Indireta, vinculado ao MCidades, para prestar o suporte necessário à SNSA.

☐ **reestruturar a FUNASA**, vinculado-a a SNSA/MCidades.

As respostas obtidas nesta 2ª rodada são:

- 45% dos painelistas optam por criar um **novo** órgão da Administração Indireta, vinculado ao MCidades, para prestar o suporte necessário à SNSA.
- 45% dos painelistas optam por **reestruturar a FUNASA**, vinculado-a a SNSA/MCidades.

GRÁFICO 14 - QUESTÃO 4



Significa que as respostas obtidas na 2ª rodada da pesquisa além de não elucidar a tendência predominante, transformam o que era empate técnico em empate acirrado entre a opção “criar

um novo órgão da administração indireta, vinculado a SNSA/MCidades” e a opção de “reestruturar a FUNASA, vinculado-a a SNSA/MCidades”.

Cabe fazer aqui alguns comentários de natureza metodológica, no que tange a formulação da questão para melhor compreensão dos resultados obtidos.

Primeiramente, importa observar que para subsidiar a análise das opções apresentadas foram revelados os resultados das questões do 1º Questionário: a questão 27 que remete à alternativa “criação de novo órgão” e a questão 28 que remete à “reestruturação da FUNASA”.

Estas questões tratam de aspectos relacionados às dificuldades que podem ser enfrentadas na tentativa de viabilizar uma alternativa ou outra. Portanto, foi adotado o mesmo princípio (no caso, o das dificuldades a serem enfrentadas) para embasar a escolha dos painelistas. Poderia ser um princípio de outra natureza, é verdade. Por exemplo, elencar as vantagens associadas a cada alternativa. O que não mudaria a precisão da forma, isto é, de como a questão foi formulada.

Em segundo lugar, para melhor compreensão do contexto em que a questão foi formulada, é preciso resgatar o enunciado da questão 23 do 1º Questionário para observar que as alternativas de reestruturação do PMSS são apresentadas tomando como contexto geral uma possível reorganização do arranjo institucional do saneamento no nível do Governo federal.

Significa dizer que a hipótese de reestruturação da FUNASA ou de criação de um novo órgão da administração indireta, vinculado ao MCidades/SNSA, estaria dentro deste contexto e não apenas para equacionar a reestruturação do PMSS. Em outras palavras, não é reestruturar a FUNASA apenas para abrigar o PMSS, sob nova forma.

A proposta desenvolvida no Estudo é estratégica no sentido de se aproveitar a oportunidade criada com o final do Acordo de Empréstimo, que dá sustentação ao PMSS, para se avaliar a pertinência (ou não) de um novo arranjo do saneamento na esfera da União.

Três painelistas que não responderam a questão 4 do 2º Questionário argumentaram que apenas a opção “programa” o satisfazem.

Consideramos que nenhuma das alternativas se aplica à opção selecionada na 1ª rodada, ou seja, continuidade em uma 3ª fase do PMSS.

A hipótese de transformação do PMSS em órgão da Administração não cabe. O PMSS deve permanecer como Programa, com a atual vinculação à SNSA.

Curiosamente, as questões 3 e 4 que tratam da proposta de criação de um órgão ou entidade nacional a partir do PMSS, não permite comentários. Ademais, suas opções não esgotam o tema e há contradições entre as questões 3 e 4. Na questão 4 se parte de um pressuposto de haver um órgão federal para o

saneamento, ainda que seja a transformação da FUNASA (que tem entre suas funções muitas outras para além do saneamento básico, e cujo objetivo é a fornecer instrumentos para ações de saúde pública e implementação desta política). Na questão 3 há opção de manter o PMSS como um programa, em uma terceira fase. Assim, não é possível responder à questão 4.

Outros 2 comentários alertam para o risco de se perder, no cenário de se reestruturar a FUNASA vinculando-a ao MCidades/SNSA, a vinculação orçamentária de recursos para a saúde com aplicação garantida em saneamento básico. Em linha complementar, sugerem a redefinição do papel da FUNASA sem, contudo, desvinculá-la do Ministério da Saúde.

Redefinir o papel da FUNASA no ambiente do Ministério da Saúde e articular programas e políticas com SNSA e SQA/MMA.

Foi muita luta junto ao Ministério da Saúde para conseguir utilizar os recursos financeiros deste Ministério em Saneamento Ambiental, principalmente demonstrando o impacto das ações de Saneamento na Saúde. Caso vê vincule a FUNASA ao PMSS e ao MCidades, todos de saneamento perderemos a oportunidade que foi criada de utilizar estes recursos da saúde.

VI. SÍNTESE CONCLUSIVA

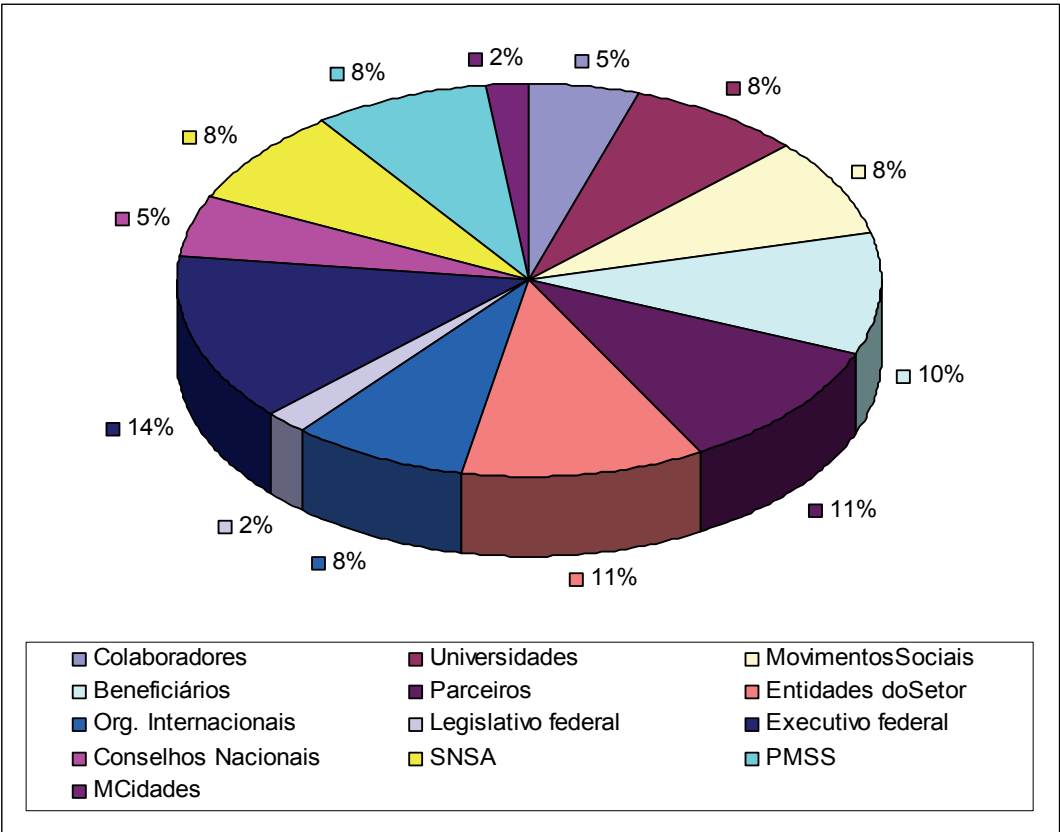
A primeira conclusão geral é de natureza metodológica. O Estudo foi muito bem sucedido em sua capacidade de mobilizar um seleto grupo de participantes.

Na primeira etapa, quando reuniu a equipe da SNSA e do PMSS, envolvendo dirigentes da Secretaria (secretário nacional, diretores, gerentes, coordenadores de programas, consultores) e equipe-base do PMSS, alcançando cerca de 50 profissionais. Na segunda etapa, a pesquisa Delphi contou com a participação de um grupo de especialistas, muito representativo dos agentes com atuação destacada no setor.

Deste grupo, participaram agentes governamentais, ministérios e órgãos do Governo federal que atuam nesta área e agentes que constituem a “esfera pública ampliada” do saneamento brasileiro. São universidades, centros de pesquisa, entidades específicas do setor, movimentos sociais, que historicamente discutem e definem a agenda do saneamento em nosso país.

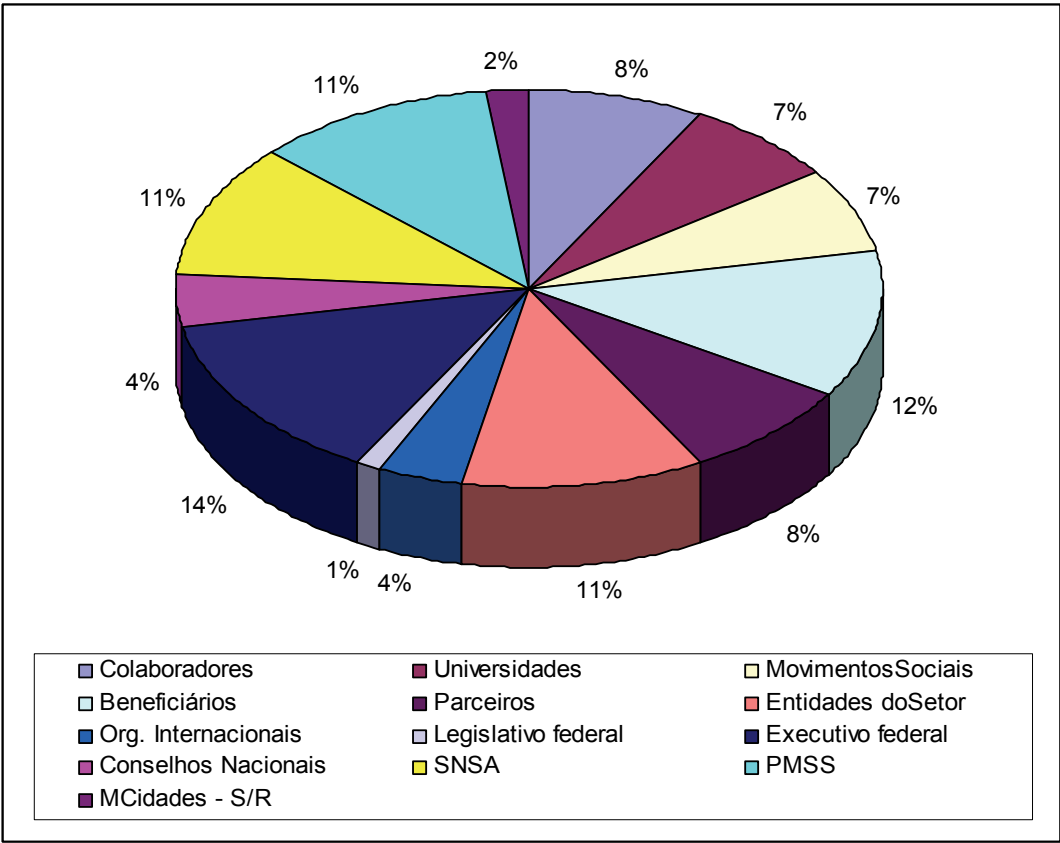
Análise do Grupo de Painelistas: *composição*

GRÁFICO 15 – GRUPO DE PAINELISTAS (COMPOSIÇÃO ORIGINAL)



128

GRÁFICO 16 – COMPOSIÇÃO DO GRUPO DE PAINELISTAS (2ª RODADA)



A análise dos gráficos demonstra que a composição do Grupo de Painelistas, mobilizado para participar do presente Estudo, atende satisfatoriamente aos parâmetros definidos pela técnica Delphi.

Dos 13 segmentos que constituem o Grupo de Painelistas, verifica-se que:

- há uma participação amplamente representativa de **agentes externos** ao objeto em estudo, o PMSS. Além da equipe do Programa e dos representantes da SNSA, todos os demais segmentos constituem o bloco de agentes externos: até mesmo o Ministério das Cidades, representando pelas demais secretarias nacionais que o integram, bem como demais órgãos de governo com atuação em saneamento;
- há uma correlação equilibrada sob a ótica da relação **Governo/Sociedade**. A representação da sociedade organizada e atuante no setor se dá por intermédio da participação dos seguintes segmentos: i) entidades específicas do setor saneamento; ii) movimentos sociais; iii) conselhos nacionais (sob o viés do espaço ampliado da esfera governamental); iv) universidades, pelo centro de excelência e de autonomia que a caracterizam; v) parceiros, basicamente organizações não governamentais.
- há o equilíbrio possível na relação **público/privado**. No segmento “entidades específicas do setor” participam entidades que representam a presença da iniciativa privada no setor saneamento. Contudo, sabe-se que a participação pública é historicamente hegemônica no saneamento brasileiro.

129

Cabe também verificar que os painelistas representam instituições, entidades e organizações que qualificam o debate nacional sobre o setor saneamento com posições e idéias plurais e, em determinadas conjunturas, disputam projetos opostos para o setor. A diversidade de opiniões e de posições também está contemplada no Grupo de Painelistas que participou do Estudo, o que confirma o atendimento não apenas ao princípio democrático, como tecnicamente aos critérios definidos pela técnica Delphi.

Por fim, destaca-se que o perfil de cada painalista o credencia como **especialista** e **formador de opinião** do setor saneamento.

Análise do Grupo de Painelistas: nível de resposta

Durante a pesquisa Delphi foram ouvidos 72 painelistas na 1ª rodada, e destes 64 também participaram da 2ª rodada. Comparativamente à amostra original definida pelo Estudo para ser consultada, o nível de resposta do Grupo de Painelistas foi bastante satisfatório nas duas rodadas e acima dos parâmetros aceitos pelo método Delphi.

Os resultados foram:

- 1ª rodada: 97 questionários enviados e 72 respondidos, o que equivale a um nível de resposta da ordem de **74%**, ou seja, 26% de perda. A técnica Delphi estabelece que esta perda deva ficar situada na faixa entre 30 e 50%;
- 2ª rodada: 72 questionários enviados e 64 respondidos, o que equivale a um nível de resposta da ordem de **88%**, ou seja, 12% de perda. A técnica Delphi estabelece que esta perda deva ficar situada na faixa entre 20 e 30 %.

Os gráficos apresentados em seguida confirmam estes resultados e demonstram que não houve perda significativa dos mesmos, se observado por segmento e comparativamente à 1ª e à 2ª rodada.

As poucas exceções correspondem às Secretarias do MCidades (Habitação e Programas Urbanos, que não participaram por dificuldade de agenda das secretárias nacionais), na 1ª rodada um percentual de retorno menor do desejado no caso do segmento “organismos internacionais” e, na 2ª rodada, não houve retorno do legislativo federal, a despeito da justificativa apresentada pela deputada federal que participou com entusiasmo da 1ª rodada.

GRÁFICO 17 – RETORNO DOS QUESTIONÁRIOS 1ª RODADA (convidados/participantes)

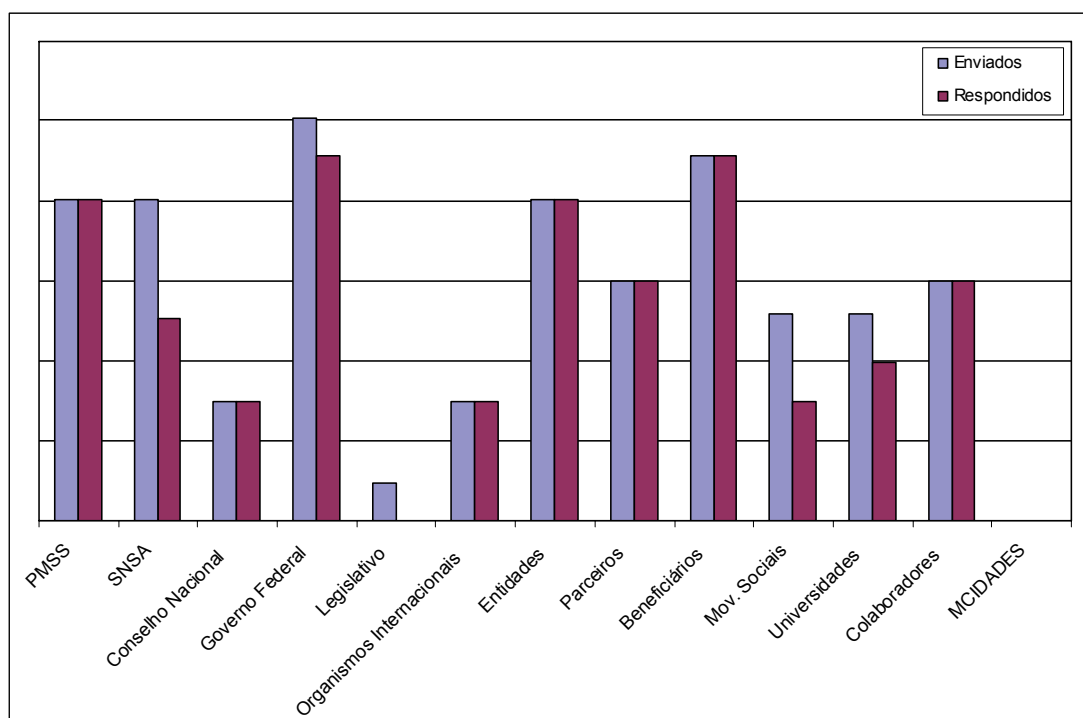
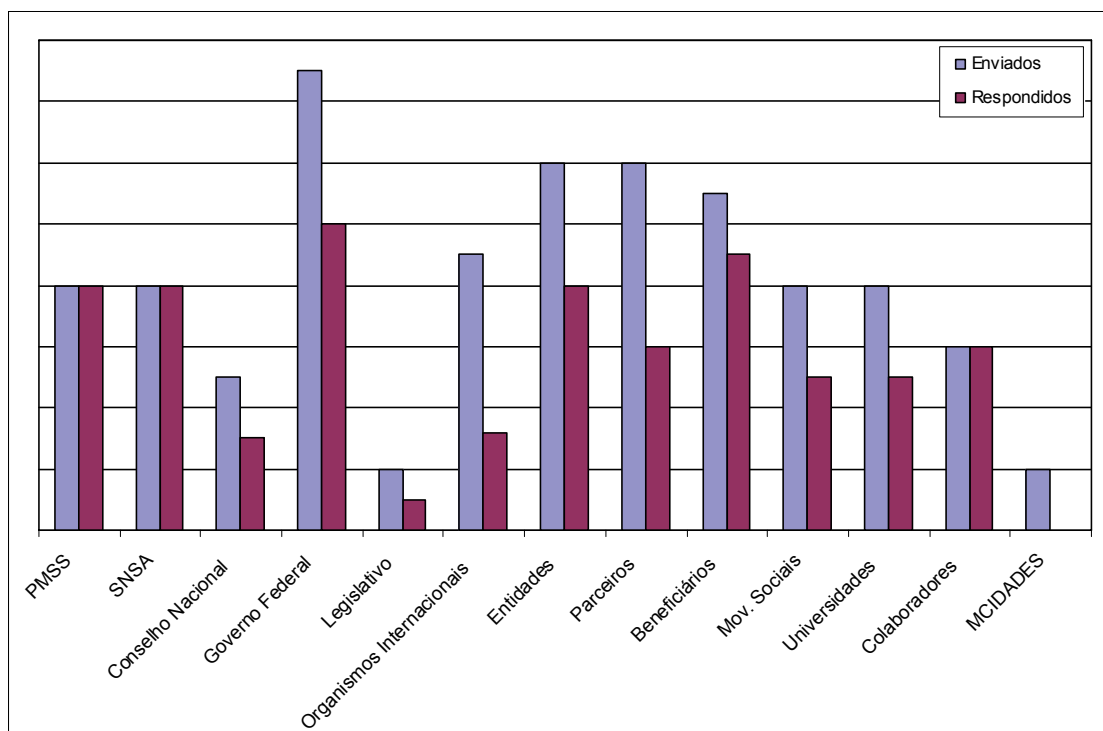


GRÁFICO 18 – RETORNO DOS QUESTIONÁRIOS – 2ª RODADA



Em seguida, apresenta-se a síntese conclusiva dos **principais resultados do Estudo**, tomando como referência as grandes questões colocadas para análise e destacando as principais hipóteses e tendências predominantes identificadas na pesquisa.

131

Capacidade de Resposta do PMSS

A despeito do presente Estudo não tratar da avaliação interna do Programa sob os aspectos de desempenho, a avaliação global do painel 1 que caracteriza a relação do painelista e da instituição a que se vincula com o PMSS demonstra a boa capacidade de resposta do Programa. Dos 74% dos participantes que desenvolvem algum tipo de trabalho com o PMSS,

- 72% afirmam que **nunca ocorreu de não ser atendido** pelo Programa.

Das demandas encaminhadas ao PMSS:

- 47% dos participantes afirmam se tratar de **demanda induzida**.

Uma avaliação de desempenho do Programa, além de não ser o foco principal de um estudo de cenários que visa avaliar e projetar o papel estratégico do PMSS para a evolução do setor e no apoio técnico à SNSA/MCidades no exercício de sua missão, requereria uma outra composição do Grupo de Painelistas, provavelmente com maior predominância dos beneficiários do Programa.

Avanços do Saneamento brasileiro

Para **mais de 80%** dos participantes da pesquisa, os dois principais avanços do saneamento brasileiro entre as opções apresentadas pelo Estudo são: a evolução na construção e aprovação de um **marco regulatório**⁵ para o saneamento e a consolidação do **SNIS**. São avanços decorrentes de ações da SNSA/MCidades, que contam com ativa participação do PMSS, de acordo com a visão dos próprios painelistas, comentada mais adiante.

Cabe destacar que este bom resultado foi apurado antes mesmo da aprovação pela Câmara dos Deputados do Projeto de Lei nº. 7.361, em 12 de dezembro de 2006, e mais ainda, antes da promulgação da Lei do Saneamento nº. 11.445/2007, como comentado na Apresentação deste documento. Esta conquista, associada à Lei dos Consórcios Públicos e Gestão Associada dos Serviços Públicos, já regulamentada, é resultado do esforço coletivo do governo e da sociedade que se renderam a um processo participativo e democrático. Este arcabouço legal ainda que não atenda a todas as reivindicações dos diversos agentes que atuam no setor, é indubitavelmente o acontecimento mais significativo para o saneamento brasileiro nos últimos 20 anos. Além de equacionar a histórico vazio institucional do setor, a regulamentação do setor estimula o controle social, assegura direitos do consumidor e dá segurança e transparência aos investimentos em saneamento.

132

Dados do SNIS, lançados no Diagnóstico nº. 11, em 21 de dezembro de 2006, mostram crescimento significativo dos níveis de cobertura dos sistemas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário do país nos últimos quatro anos (2002-2005), acompanhados de maior preocupação com a eficiência e a qualidade da prestação dos serviços.

Relevância do PMSS para o setor

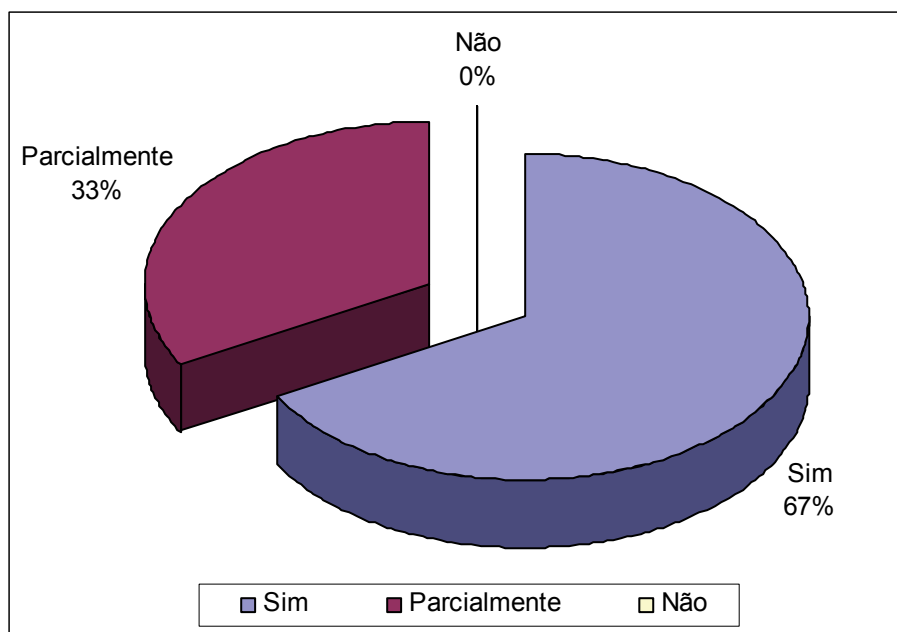
O Estudo também propôs avaliar o avanço do setor sob a perspectiva da **contribuição do PMSS** para esta evolução.

Nesta análise pesa o fato do Programa existir a 13 anos e ter apresentado significativa estabilidade institucional ao sobreviver a diversos arranjos institucionais do saneamento no Governo federal. Os resultados indicam que **100%** dos painelistas que responderam a esta questão reconhecem que o PMSS contribui decisivamente ou parcialmente para os avanços verificados no saneamento brasileiro.

O gráfico a seguir demonstra que a opção “Não” obteve zero (0%) de respostas.

⁵ Assumindo orientação do Ministro Eros Grau, a SNSA recomenda substituir o termo “marco regulatório” pelo termo regulamentação do setor.

GRÁFICO 19 – PARTICIPAÇÃO DO PMSS NOS AVANÇOS DO SETOR (QUESTÃO 12)



Importante destacar que o Estudo parte do princípio que outros agentes também desempenham papel decisivo para o avanço do setor. É neste sentido que o questionário sempre trabalha com a opção “parcialmente”.

Para explorar mais profundamente a qualidade da participação do PMSS, o Estudo toma como quadro de referência conceitual o papel do Programa de suporte técnico à SNSA/MCidades.

133

No exercício deste papel, o Estudo coloca para avaliação dos painelistas a **agenda de trabalho do PMSS**.

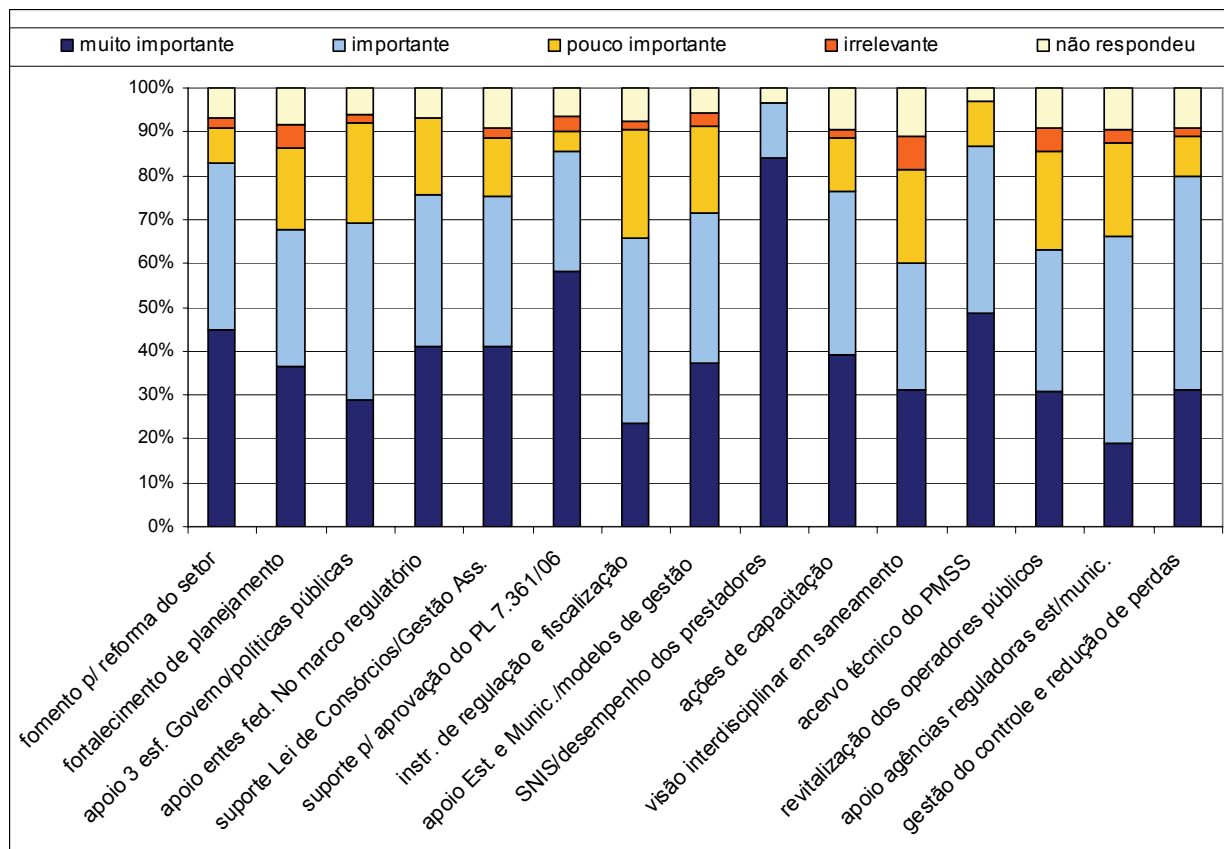
Para os painelistas, as ações do Programa que mais contribuem para a evolução do setor são:

- 96% para o **SNIS**
- 86% para o **marco regulatório**
- 83% para o papel de fomento a um ambiente de discussão sobre a relevância da **reforma institucional** e criação das condições propícias para **as mudanças no setor**
- 80% para as medidas tomadas em **gestão do controle e redução de perdas de água e de energia elétrica** em saneamento.

Cabe observar que praticamente todas as demais ações do PMSS, os painelistas atribuem relevância da ordem de 70%. Exceção apenas para revitalização dos operadores públicos e apoio à instalação e funcionamento das agências reguladoras (estaduais e municipais) que obtiveram índices próximos a 60%.

Interessante verificar que há coerência das respostas entre o que é, na visão dos painelistas, avanço do setor e o que melhor caracteriza a importância da atuação do PMSS.

GRÁFICO 20 – RECONHECIMENTO DA PARTICIPAÇÃO DO PMSS PARA OS AVANÇOS DO SETOR (QUESTÃO 13)



134

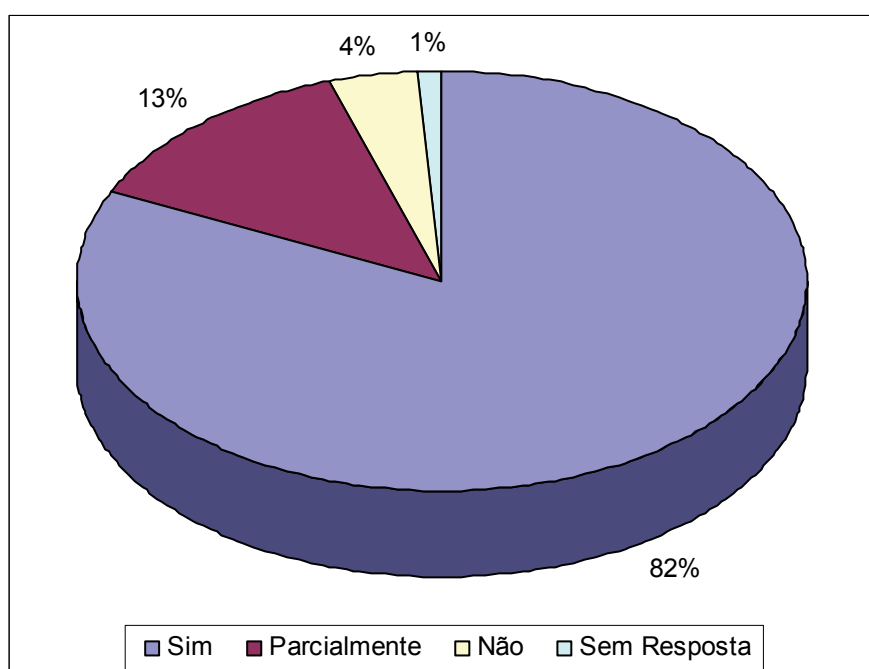
Riscos para o setor com o término do PMSS

O Estudo investiga se há o risco de retrocesso do setor com o término do PMSS, devido ao encerramento do Acordo de Empréstimo, em 31/10/2007, que viabiliza o Programa.

Para quase a totalidade dos participantes da pesquisa (96%) **este risco existe**; sendo:

- de forma potencial para 82%; e
- parcialmente para 13%.

GRÁFICO 21 – POSSIBILIDADE DO ENCERRAMENTO DO PMSS CAUSAR IMPACTO NEGATIVOS AO SETOR SANEAMENTO (QUESTÃO 18)



Significa dizer que dos painelistas que responderam a esta questão

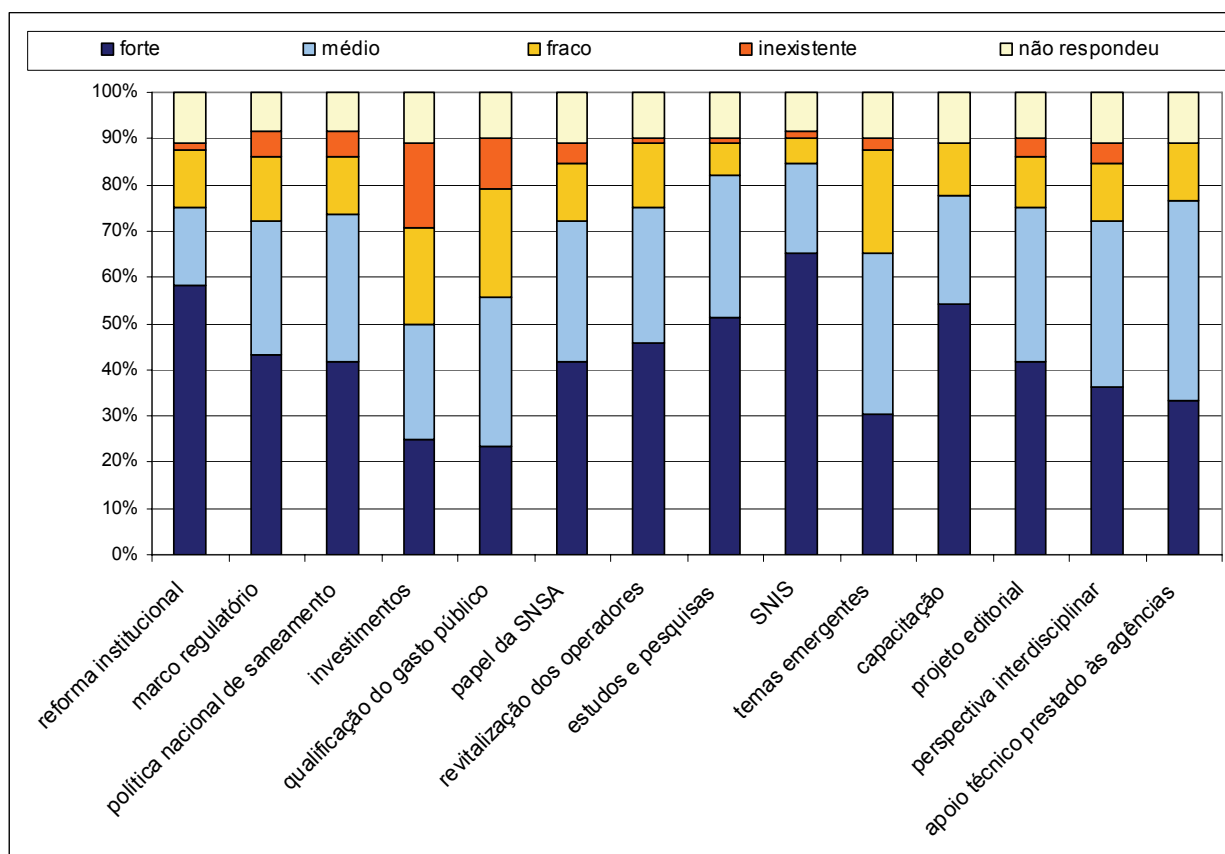
- **95%** afirmam que o fim do PMSS implicaria, de forma decisiva ou parcial, em riscos de retrocesso do setor saneamento.

135

Ao qualificar este risco, os painelistas avaliam que a descontinuidade das ações do PMSS relativas principalmente à continuidade e evolução do SNIS, ao apoio à reforma institucional, à continuidade e ampliação do programa de capacitação e ao desenvolvimento de estudos e pesquisas implicará, de forma mais decisiva, em impactos negativos para o setor.

Da agenda de trabalho realizada pelo PMSS, em apoio à missão da SNSA/MCidades, a descontinuidade de praticamente todas as ações desenvolvidas pelo Programa representa risco forte ou médio, para 70% dos painelistas. Abaixo deste percentual, exceções apenas para as ações relacionadas à retomada dos investimentos e qualificação do gasto público, de fato, mais afetas às decisões e medidas adotadas pela SNSA.

GRÁFICO 22 – RISCOS DE RETROCESSO NO SETOR PELA DESCONTINUIDADE DO PMSS
(QUESTÃO 19)



136

No campo específico da gestão integrada de **resíduos sólidos** e do manejo integrado das **águas pluviais urbanas**, 82% dos participantes da pesquisa avaliam que o término do PMSS pode implicar em retrocesso significativo dessas ações.

Este risco se torna ainda mais grave, de acordo com alguns comentários feitos pelos painelistas, no sentido da atuação da SNSA, com o suporte do PMSS, resgatar uma dívida histórica do saneamento nas áreas de resíduos e de manejo de águas pluviais; e, além disso, apoiar os municípios na implementação de um novo paradigma, pautado na intervenção integrada no espaço urbano.

Abordagem Conceitual sobre Estado e Políticas Públicas

O fio condutor proposto no Estudo para a avaliação de cenários visando à reestruturação do PMSS coloca uma cunha conceitual para inscrever o exercício de análise.

Esta cunha conceitual se refere à concepção de Estado e o sentido das políticas públicas e se aplica efetivamente aos objetivos desta pesquisa, na medida em que a reestruturação do PMSS deve observar o pressuposto de sua vinculação à SNSA e ao seu ministério supervisor, o MCidades.

Este pressuposto trabalha com uma concepção de Estado que reserva ao nível estratégico de governo a missão de definir diretrizes, formular políticas e instituir mecanismos de acompanhamento e avaliação que induzam ao aprimoramento da atuação governamental no sentido de fazer com que a implementação dessas políticas se dê, de forma sustentável, e em benefício dos cidadãos.

Nesta concepção, as secretarias formuladoras de políticas públicas atuam no núcleo decisório do Estado e, em conjunto com ministros e chefe de governo, participam das decisões estratégicas para cada setor.

Ainda sob esta concepção, as políticas públicas e respectivas diretrizes devem ser objeto de formulação por parte do poder Legislativo e da sociedade. Neste sentido, a experiência do atual governo é bastante concreta e bem sucedida com a instituição e funcionamento do Conselho Nacional das Cidades e de sua câmara temática em saneamento ambiental e o próprio processo democrático e participativo liderado pela SNSA para discussão da proposta de uma política nacional para o setor.

Dentro deste contexto mais amplo, o Estudo indagou aos participantes se o término do PMSS poderia comprometer a capacidade da SNSA de exercer sua missão sob a orientação do paradigma que inscreve o saneamento como política pública com apelo social, dimensão urbana e ambiental e promotora de desenvolvimento. Dos painelistas que responderam a esta questão:

- 79% afirmam que **este risco existe**, de alguma forma.

Cenário Futuro do PMSS

Para a avaliação de cenários visando à reestruturação do PMSS, da forma como proposta no presente Estudo, é necessário contextualizar esta análise sob uma perspectiva mais ampla de uma possível reorganização do arranjo institucional do saneamento no nível do Governo federal.

Neste sentido, os cenários futuros trabalhados no Estudo consideram alternativas de reestruturação organizacional e institucional do PMSS que dialogam com este contexto mais geral.

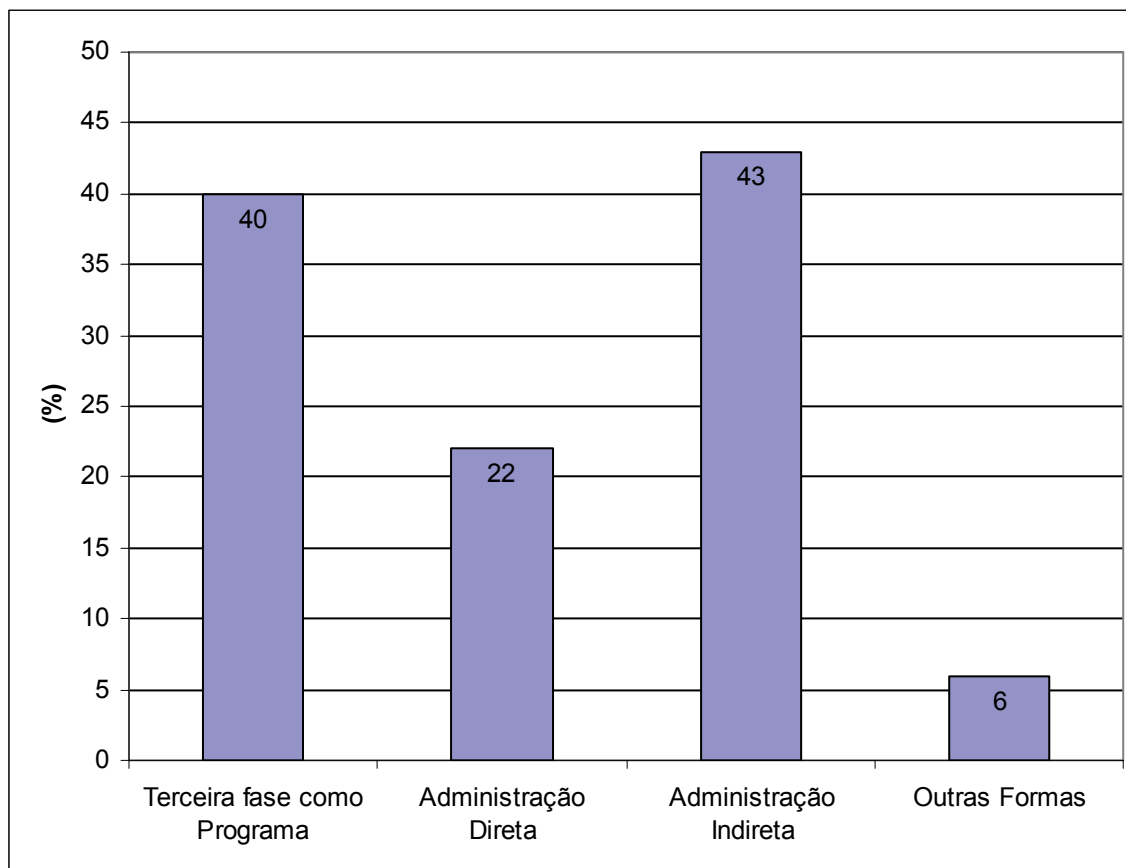
Os resultados finais da pesquisa revelam uma situação de empate técnico entre dois cenários para a reestruturação do PMSS.

Programa ou Administração Indireta

Na 1ª rodada:

- 40% dos painelistas escolheram uma **terceira fase do Programa**, e
- 43% escolheram a atuação do PMSS sob a forma de órgão de governo da **Administração Indireta**.

GRÁFICO 23 - QUESTÃO 23



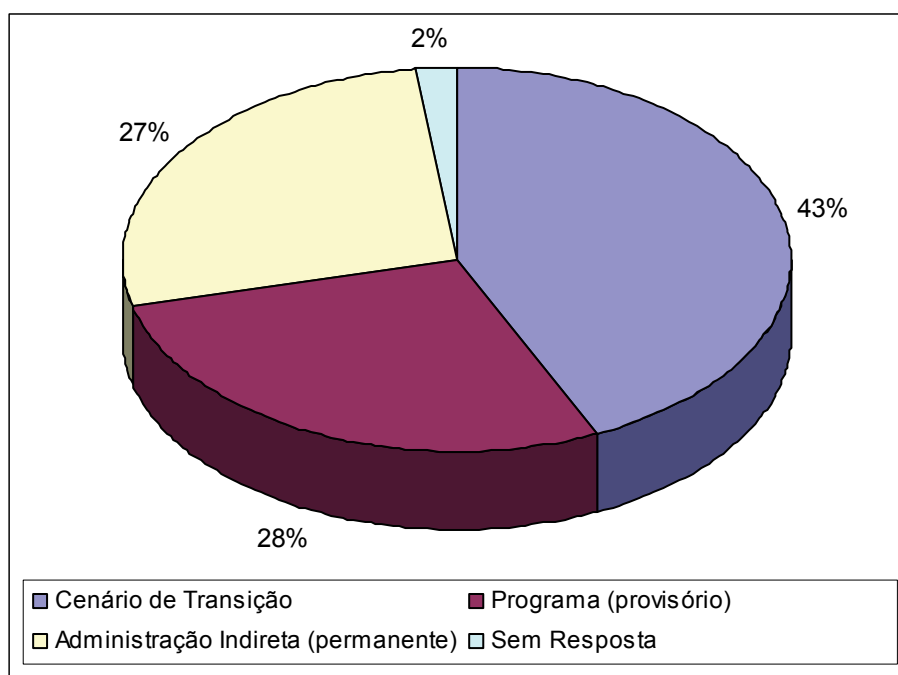
Em função de não se ter uma tendência claramente predominante, esta questão foi retomada na 2ª rodada, de acordo com os critérios da técnica Delphi.

Este empate técnico fundamentou a formulação de uma terceira alternativa, caracterizada como um “cenário de transição”, onde inicialmente sob a forma de programa são estabelecidas as condições necessárias para a transformação do PMSS em um órgão da administração indireta, vinculado à SNSA/MCidades.

Dessa nova consulta na 2ª rodada:

- 43% dos participantes optaram por este **cenário de transição**;
- 28% dos painelistas optam por uma terceira fase como **Programa**, executado pela SNSA/MCidades, e preservando as características do atual PMSS; e
- 27% dos painelistas optam por uma atuação sob a forma de órgão de governo da **Administração Indireta**, vinculado à SNSA/MCidades.

GRÁFICO 24 – QUESTÃO 3 (2º questionário)



Conforme avaliado anteriormente, pode-se concluir que cerca de 70% dos painelistas optam pela forma **Administração Indireta**, sendo que deste universo, os que preferem o cenário de transição se mostram apenas mais cautelosos para se efetuar a reestruturação do Programa em direção a uma estrutura permanente.

139

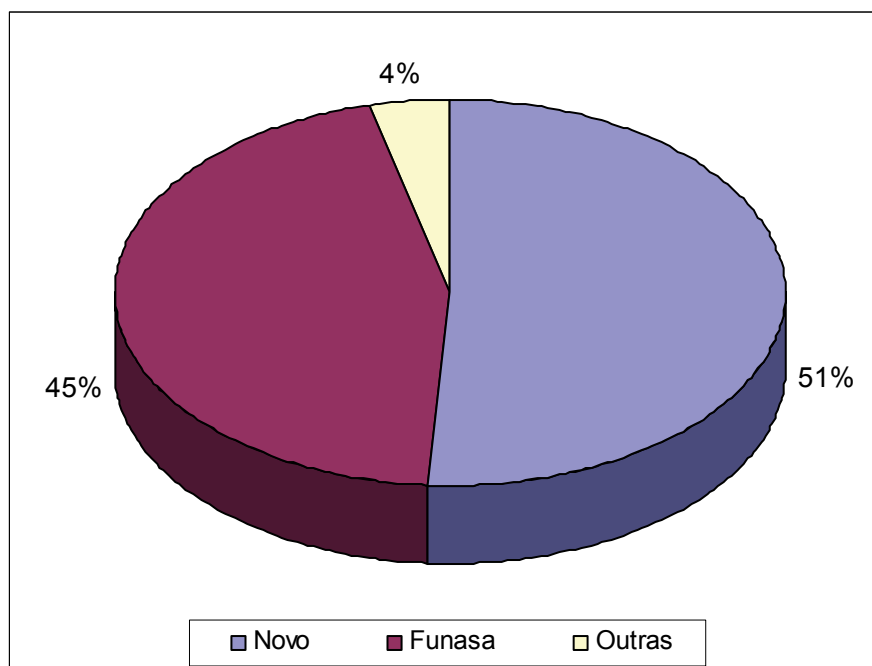
Administração Indireta: um novo órgão ou a reestruturação e vinculação da Funasa

Ao explorar o cenário de reestruturação do PMSS sob a forma de órgão de governo da administração indireta, o Estudo propôs a análise de dois cenários: a criação de um novo órgão da administração indireta ou a reestruturação de um órgão da administração indireta já existente e que atue no saneamento no nível da União, no caso a Funasa.

Também aqui foi difícil identificar uma tendência predominante entre os painelistas consultados na 1ª rodada da pesquisa:

- 51% optaram por um **novo** órgão da Administração Indireta;
- 45% optaram por reestruturar a Fundação Nacional de Saúde - **Funasa**, vinculando-a a SNSA/MCidades.

GRÁFICO 25- QUESTÃO 4 (2º questionário)



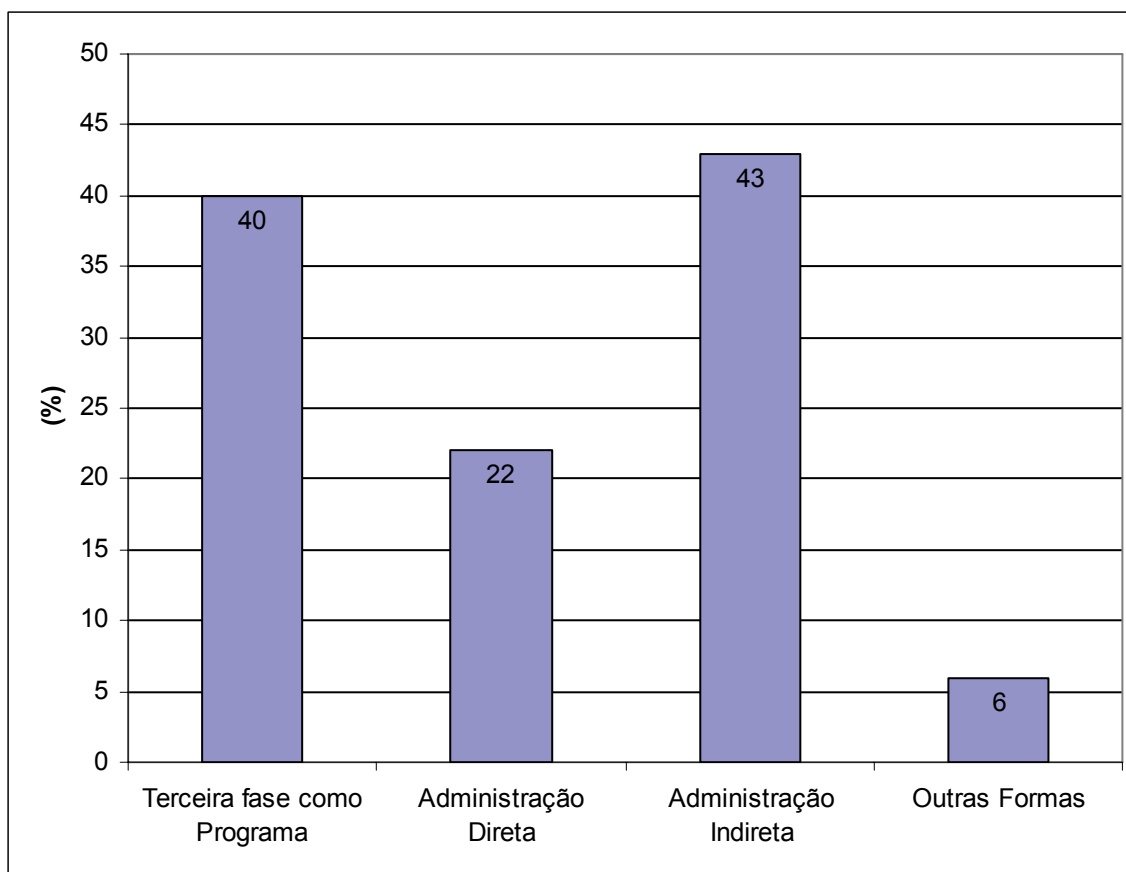
A questão foi reapresentada ao Grupo de Painelistas no 2º Questionário, considerando nessa análise as dificuldades identificadas no 1º Questionário referentes a cada alternativa.

Na visão dos painelistas, as principais dificuldades a serem enfrentadas na hipótese de criação de um novo órgão da administração indireta, são:

140

- (47%) assinalam para o contexto de **restrição fiscal** que cria constrangimentos a qualquer iniciativa de constituição de novas entidades
- (47%) assinalam para a **dependência de aprovação de leis no Congresso Nacional** e consequentemente os tempos requeridos para esta tramitação e aprovação
- (44%) assinalam para **resistências setoriais, corporativas** e decorrentes de disputas institucionais
- (25%) assinalam para **restrição de práticas clientelistas** recorrentes no setor, especialmente aquelas relacionadas com a execução de emendas parlamentares ao Orçamento da União.

GRÁFICO 26



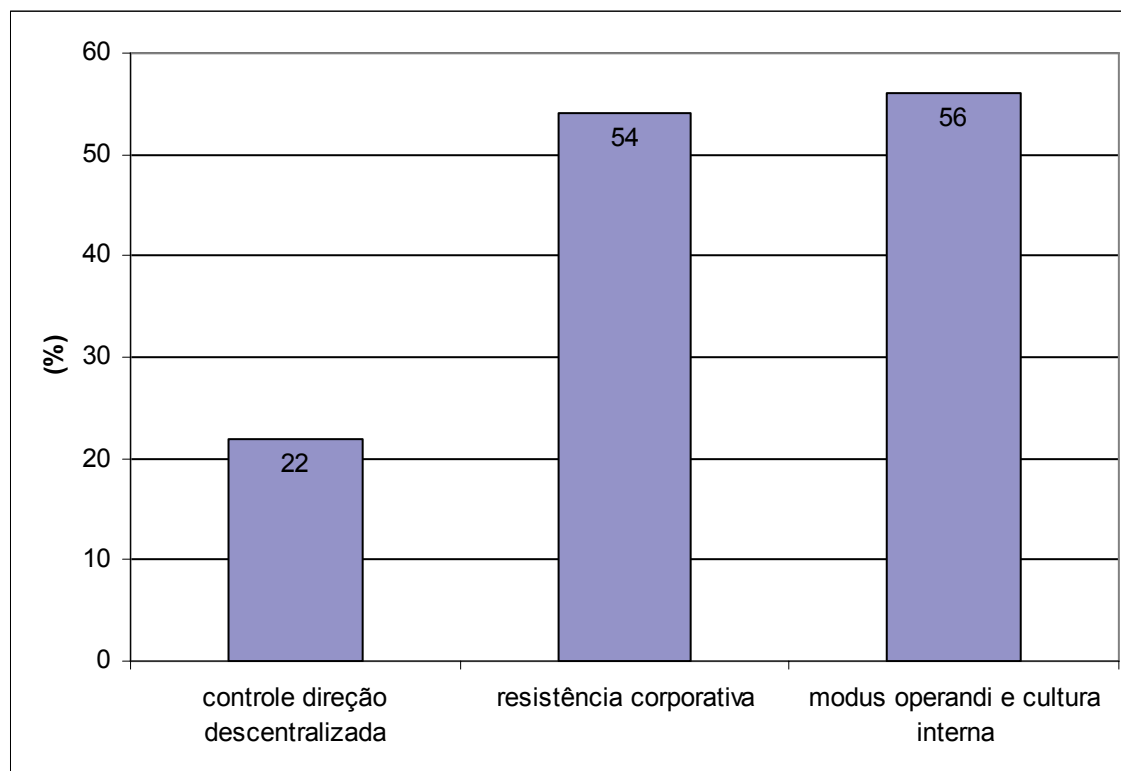
Também aqui o somatório das respostas é maior que 100% porque as opções não são excludentes.

141

Na visão dos painelistas, as dificuldades de natureza político-institucional que podem se colocar como entraves a serem enfrentados na reestruturação da FUNASA e sua vinculação à SNSA/MCidades são hierarquizadas da seguinte forma:

- (56%) superar os *modus operandi* e a **cultura interna da organização existente**, não compatíveis com as diretrizes definidas pela SNSA/MCidades
- (54%) resistência de uma organização existente **se submeter a uma nova agenda** e sob outra coordenação
- (22%) dificuldade de **instituir mecanismos de controle** sobre os cargos de direção descentralizada

GRÁFICO 27



Também aqui o somatório das respostas é maior que 100% porque as opções não são excludentes.

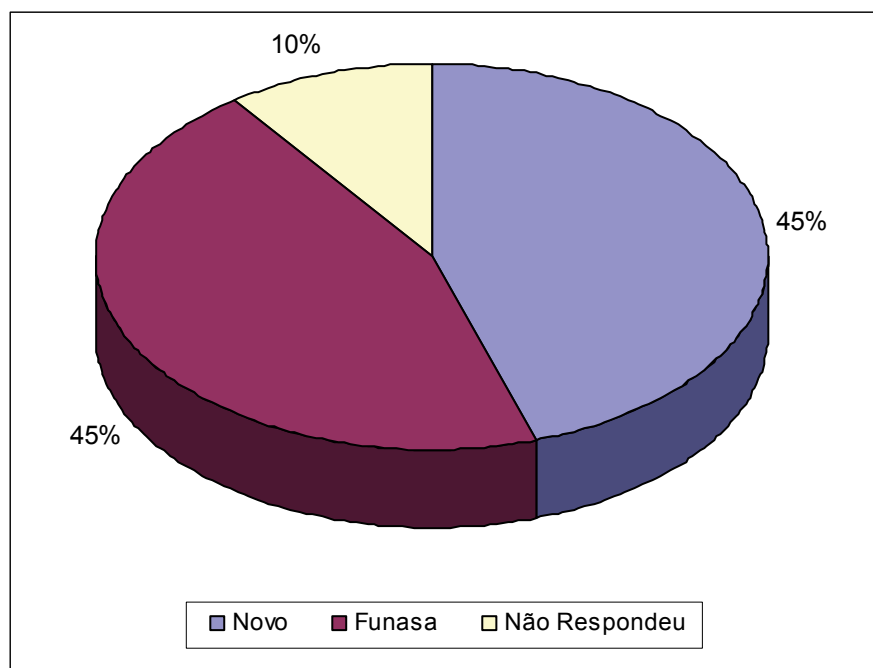
142

Mesmo sob esta contextualização, na 2ª rodada, o empate apresentou-se ainda mais acirrado:

- 45% dos painelistas optam por criar um **novo** órgão da Administração Indireta, vinculado ao MCidades, para prestar o suporte necessário à SNSA; e
- 45% dos painelistas optam por **reestruturar a FUNASA**, vinculado-a a SNSA/MCidades.

Dos 64 painelistas que participaram da 2ª rodada, 6 não se manifestaram sobre esta questão (o equivalente a cerca de 10% do total).

GRÁFICO 26



Outra orientação da técnica Delphi para se identificar tendências predominantes é fazer uma análise filtrada por tipo de segmento, entre os que compõem o Grupo de Painelistas.

Este exercício foi feito para as duas situações de empate: técnico no caso da escolha entre programa e administração indireta na 1ª rodada (questão 23), e acirrado no caso da escolha entre um novo órgão da administração indireta e a reestruturação da FUNASA e sua vinculação a SNSA/MCidades, na 2ª rodada (questão 4).

143

Quando os resultados da questão 23 do 1º Questionário são analisados por segmento, constata-se que:

A forma **programa** foi escolhida por 86% dos especialistas que respondem pelo segmento “entidades específicas do setor”. Ao contrário, no segmento “universidade”, a forma programa não recebeu nenhuma resposta favorável. Interessa observar que também o segmento “organismos internacionais” não atribuiu nenhuma resposta a favor da alternativa “programa”, o que pode sinalizar negativamente para possibilidades de financiamento internacional para uma eventual terceira fase do Programa.

A forma **administração indireta** recebeu um maior número de respostas nos segmentos “beneficiários do Programa”, “SNSA”, “PMSS”, num patamar da ordem de 55% em relação às outras formas (programa e administração direta). Importa observar que a forma administração indireta obteve do segmento “Governo federal” apenas 1 resposta favorável (dos 9 especialistas consultados). Este resultado aponta para a necessidade de um trabalho mais articulado no âmbito da União, se a decisão for tomada na direção desta alternativa.

Desta análise por segmento, os resultados também confirmam o **cenário de transição** como o mais viável para orientar a reestruturação do PMSS, conforme descrito anteriormente nesta Síntese Conclusiva.

Sobre os resultados apurados por segmento a respeito da escolha entre a criação de um novo órgão da administração indireta e a reestruturação da FUNASA e sua vinculação a SNSA/MCidades, a questão 23 do 1º Questionário dá uma dica para investigar o empate: no segmento “entidades específicas do setor”, dos 7 especialistas consultados na 1ª rodada, 6 não responderam a esta questão por avaliarem que apenas a opção “programa” o satisfaziam.

Quando esta questão é retomada no 2º Questionário, dos especialistas consultados no segmento “entidades específicas do setor”, 4 optaram pela **reestruturação da FUNASA e sua vinculação a SNSA/MCidades**, apenas 1 resposta favorável para novo órgão e 3 especialistas persistiram em não responder.

Dos 3 especialistas que integram o segmento “organismos internacionais” todos responderam a favor da reestruturação da FUNASA. Por outro lado, no segmento “universidade” esta opção recebeu zero de respostas, isto é, a reestruturação da FUNASA não é uma opção viável na visão dos especialistas vinculados a academia.

144

A opção pela **criação de um novo órgão da administração indireta, vinculado a SNSA/MCidades** é a preferida entre todos os especialistas do segmento “universidade” e também de todos os especialistas que responderam pelo segmento “conselhos nacionais”. No segmento “beneficiários do Programa”, esta opção recebeu respostas favoráveis de 7 especialistas, num universo de 9 consultados.

Cabe fazer aqui alguns comentários de natureza metodológica, no que tange a formulação desta questão (a 4 do 2º Questionário) que trata da escolha entre a criação de um novo órgão da administração indireta ou da reestruturação da FUNASA.

Retomando o pressuposto do Estudo de se inscrever a análise dos cenários de reestruturação do Programa no contexto mais geral de uma possível reorganização do arranjo institucional do saneamento no nível do Governo federal, é importante destacar que a hipótese de reestruturação da FUNASA e sua vinculação a SNSA/MCidades, estaria dentro deste contexto e não apenas para equacionar a reestruturação do PMSS. Em outras palavras, não é reestruturar a FUNASA apenas para abrigar o PMSS, sob nova forma.

Outro aspecto que merece ser destacado por ter sido recorrentemente abordado nos comentários dos painelistas é a necessidade de se avaliar a hipótese de reestruturação da FUNASA sob o risco de se perder, no cenário de sua migração para o MCidades/SNSA, a vinculação orçamentária de recursos para a saúde com aplicação garantida em saneamento básico.

Se equacionado este aspecto orçamentário no contexto de vinculação da FUNASA à SNSA/MCidades, alguns painelistas chamaram a atenção para as vantagens de se aproveitar uma estrutura existente o que implicaria em menor restrição da área econômica na implementação dessa medida por não depender da criação de novos cargos e funções. Por outro lado, esta estrutura existente tanto pode ser valorada positivamente, se considerada a referência técnica que a instituição representa para o saneamento, quanto pode ser avaliada negativamente em função de uma “cultura” institucional pouco atualizada, que pode se colocar resistente a uma outra agenda de atuação no setor.

Em direção a uma avaliação global dos resultados do Estudo, sob a ótica da aplicabilidade da metodologia Delphi, pode-se dizer que as tendências predominantes convergem no sentido de se distribuírem de forma bem eqüitativa entre esses dois cenários: a criação de novo órgão ou a reestruturação da FUNASA e sua vinculação a SNSA/MCidades.

Especificamente sobre a reestruturação do PMSS, avalia-se conclusivamente que o “cenário de transição”, o mais pontuado na 2ª rodada, acomoda bem as opiniões anteriormente divididas entre “terceira fase como programa” e atuação sob a forma de órgão da “administração indireta”.

Como já mencionado, os que optaram pelo cenário de transição também referendam a alternativa de atuação do PMSS sob a forma de órgão da administração indireta, vinculado a SNSA/MCidades. Trata-se, apenas de uma postura mais cautelosa.

145

Agora, quando este cenário é inscrito no contexto mais geral de se repensar o arranjo institucional do saneamento no Governo federal, os painelistas sinalizam para os dirigentes da SNSA/MCidades que **os dois caminhos que atendem satisfatoriamente**.

- seja a reestruturação do PMSS mediante criação de um novo órgão da administração indireta,
- seja por intermédio da reestruturação da FUNASA e sua vinculação a SNSA/MCidades, equacionando também neste caso a transição do PMSS para a forma administração indireta.

O Estudo revela dois grandes consensos. O primeiro:

- confere **autoridade à SNSA** como *locus* legítimo de definição de diretrizes e formulação de políticas e programas para o setor.

Para isso, os painelistas e os participantes das oficinas de trabalho alertam para a necessidade de fortalecimento da Secretaria.

Indiferentemente do cenário a ser adotado para reestruturação do PMSS, a avaliação qualitativa extraída da pesquisa demonstra com clareza o quanto é majoritária a opinião a favor deste fortalecimento e que isto depende necessariamente de decisão política, inclusive com impacto no orçamento da União para o setor.

As opiniões só se dividem quanto às medidas a serem tomadas para fortalecer a Secretaria. Podem ser medidas mais tradicionais de ampliação da estrutura permanente com criação de quadros próprios e de carreira. Outros defendem que este fortalecimento não implique em se criar uma estrutura burocrática pesada. O modelo poderia ser uma estrutura dirigente pequena, mas estrategicamente organizada para viabilizar acesso a meios ágeis de atuação, recorrendo, por exemplo, a parceria com diversas entidades técnicas do setor, universidades, consultorias especializadas e interlocução qualificada e sistemática com os movimentos sociais que atuam no saneamento brasileiro.

O outro grande consenso revelado pelo Estudo confirma a importância do suporte técnico que o Programa presta à SNSA e ao Ministério das Cidades. Neste sentido, referenda:

- a pertinência da **agenda de trabalho** desenvolvida pelo PMSS, caracterizada principalmente por:
 - i) sua vocação para atuar como uma *think-tank* do setor, destacando-se como espaço privilegiado do pensamento sobre o saneamento, apoiando a Secretaria na formulação e avaliação das políticas e programas por intermédio da realização de estudos, pesquisas, produção e difusão de informação;
 - ii) o apoio aos agentes do setor (gestores, reguladores, operadores, usuários) mediante ações de **assistência técnica** visando à melhoria do desempenho e da qualidade da prestação dos serviços de saneamento;
 - iii) o fomento à **capacitação**, que tem se revelado um instrumento estratégico para a evolução geral do setor e qualificação dos agentes que nele atuam.

O Estudo revela o reconhecimento da importância do PMSS para o saneamento brasileiro e para o cumprimento da missão da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, do Ministério das Cidades.

Os resultados do Estudo também inferem à agenda de trabalho do PMSS um novo escopo de ações que devem ser empreendidas pragmaticamente ainda, sob a forma de PMSS II.

Uma dessas ações é a realização de um estudo específico sobre custos. Esta análise deverá tomar como referência o valor do PMSS II, equivalente a cerca de R\$ 70 milhões (setenta milhões de reais), desembolsados em quatro anos.

Neste aspecto sobre recursos financeiros, a presente pesquisa foi desenvolvida tomando como referência o documento elaborado no início do Estudo, intitulado “Alternativas de Organizações Institucionais” (Anexo II), que trata também de fontes de financiamento para qualquer que venha a ser a organização jurídica adotada para garantir a continuidade das funções e atividades do PMSS.

Como também já mencionado neste Relatório, as hipóteses trabalhadas nas Oficinas da SNSA e da UGP/PMSS conformaram a base para a formulação das questões e verificação de tendências na etapa da pesquisa Delphi.

Conclusivamente, cabe assinalar que as hipóteses apresentadas no Documento-Síntese foram amplamente confirmadas pelo Grupo de Painelistas.

Especificamente sobre o cenário futuro do PMSS sob a forma de órgão da administração indireta, vinculado à SNSA/MCidades, o Documento-Síntese traz uma proposta que complementa o processo evolutivo de reestruturação do Programa. Nesta proposta, a forma administração indireta que permite derivações como autarquia (comum ou especial), instituto, fundação pública ou fundação privada, evolui para a forma **autarquia nacional**. Uma outra etapa, mais de longo prazo, seria atribuir à futura autarquia a qualificação de agência executiva.

A idéia de, no médio prazo, qualificar a autarquia como agência executiva condiz com a concepção de Estado que tem por base a distinção entre duas funções primordiais: a primeira, em nível estratégico, que é a de formular e avaliar diretrizes e políticas públicas, garantindo que sua implementação se dê em benefício de todos os cidadãos; a segunda, em nível executivo, que é a de implementar as políticas formuladas, com observância das diretrizes definidas. Ambas são funções de competência exclusiva do Estado, não podendo, portanto, ser delegadas a entidades que estejam fora do âmbito estatal. É justamente neste nível executivo que, como o nome indica, se situam as Agências Executivas.

147

Por fim, cabe destacar que o consenso revelado pelo Estudo favorável ao **cenário de transição** para a reestruturação do Programa, engloba nesta transição as ações que devem ser tomadas **ainda sob a forma de PMSS II**.

Para isso, o Programa deve incluir imediatamente em sua agenda de trabalho as medidas necessárias para que:

- a) se aprofundem os estudos para implementação das alternativas sinalizadas nesta pesquisa;
- b) se estruturem formas pelas quais, com o final do Acordo de Empréstimo, não se prejudique o patrimônio até aqui acumulado pelo Programa;

- c) se estabeleça um ambiente favorável, no campo político e institucional, para se encaminhar um projeto de criação de um novo órgão da administração indireta ou da reestruturação da FUNASA e sua vinculação a SNSA/MCidades;
- d) se criem as condições objetivas no campo organizacional e logístico para promover esta transição.

O aprofundamento dos estudos e análises referidos no tópico “a” apontará (ou não) para a viabilidade de se atribuir à nova autarquia a qualificação de agência executiva.

VII. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

WRIGHT, James Terence Coulter e GIOVINAZZO, Renata Alves. **DELPHI: uma ferramenta de apoio ao planejamento prospectivo**. Caderno de Pesquisas em Administração, São Paulo, v. 01, n.12, 2º trimestre, 2000.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Estudo DELPHI: atores sociais e tendências do sistema de saúde brasileiro**. Cadernos ENSP/FIOCURZ. Escola Nacional de Saúde Pública, Fundação Oswaldo Cruz. Rio de Janeiro, 2002.

PROGRAMA DE GOVERNO DO PRESIDENTE LULA. Anexo de Saneamento. **Reordenamento Institucional do Setor Saneamento no Governo Federal**. Brasília, 2006.

FILHO, Abelardo de Oliveira. **Institucionalização e Desafios da Política Nacional de Saneamento: um breve balanço**. Boletim Informativo da ASSEMAE, Brasília, 2006.

ANEXOS

ANEXO I
Documento Justificativa do Projeto



MINISTÉRIO DAS CIDADES
Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental
Programa de Modernização do Setor Saneamento-PMSS
Unidade de Gerenciamento do Programa-UGP/PMSS



PROJETO

Estudo de Cenários para Reestruturação Institucional e Organizacional do PMSS visando à Continuidade do Programa

DOCUMENTO JUSTIFICATIVA DO PROJETO - RESUMO

1. OBJETIVOS

Desenvolver propostas de conteúdo conceitual e metodológico para subsidiar o processo de discussão sobre alternativas para reestruturação institucional e organizacional do PMSS, visando à continuidade do Programa, cujo acordo de empréstimo com o Banco Mundial se encerra em 30/10/2007. O projeto também tem por objetivo identificar as medidas requeridas para a inscrição do PMSS no contexto do Governo federal, na condição de instância permanente de apoio à Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental – SNSA, do Ministério das Cidades, como *locus* privilegiado de pensamento, formulação e aprimoramento das políticas públicas por meio de estudos, pesquisas, indicadores e processos de avaliação da atuação governamental e suporte na execução dos programas e projetos para o setor, incluindo:

- desenvolvimento de estudos e pesquisas em saneamento com abordagem de temas emergentes que informam sobre a evolução do setor, sob a perspectiva da sustentabilidade ambiental, econômica, institucional e social;
- incremento do SNIS à condição de instrumento maior de planejamento e de controle, visando por um lado orientar a aplicação dos investimentos e construir estratégias de ação e mecanismos de acompanhamento de programas e projetos, e, por outro, subsidiar a regulação e o controle sobre a prestação dos serviços;
- implementação de programas e ações de capacitação dos diversos agentes (públicos, privados e sociais) que atuam no setor buscando convergência com os princípios, diretrizes e instrumentos definidos no âmbito das políticas, dos programas e projetos;
- apoio a gestores, reguladores, prestadores e usuários do setor mediante programas de assistência técnica que visam o desenvolvimento técnico e institucional do setor, contribuindo para a melhoria dos serviços prestados;
- implantação de um projeto editorial para o setor com produção sistemática de publicações que auxiliem na tarefa de disseminação do conhecimento e difusão da informação.

O projeto deverá produzir cenários para o processo de tomada de decisão que considerem, em qualquer circunstância, clara identificação das atribuições e responsabilidades da SNSA e do PMSS.

Um fio condutor para orientar esta distinção, referencia a atuação da SNSA na condução de programas inter-setoriais, condizente com sua missão de coordenar as ações do Governo federal em saneamento; e atribui ao PMSS o desenvolvimento de estudos, avaliações e suporte na execução de políticas públicas para o setor de saneamento.

2. BREVE HISTÓRICO DO PROGRAMA

- **Identificação do Programa**

Criado há 13 anos, em 1993, originalmente como um projeto piloto (PMSS I), o programa foi transformado pelo Governo brasileiro em ação permanente, executada em etapas sucessivas. Em 06/06/1999 é instituído o PMSS II, resultado do Acordo de Empréstimo nº. 4292-BR, celebrado entre o Governo brasileiro e o Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento – BIRD, devendo esta etapa ser executada até 30.10.2007.

Dois componentes integram este Acordo de Empréstimo: um, sobre Reforma Institucional e Regulação e; outro, sobre “Gerenciamento e Promoção. No primeiro componente situam-se as ações de: assistência técnica a Estados e Municípios, direcionada a gestores, operadores e reguladores, mediante Acordos de Cooperação Técnica (ACTs); desenvolvimento de estudos e pesquisas; atividades de capacitação e desenvolvimento tecnológico através de cursos, difusão e publicações; apoio a entidades do setor saneamento; apoio especializado à SNSA na proposição do marco legal e regulatório para o setor; além, do próprio Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento – SNIS. O segundo componente abriga iniciativas de visibilidade do programa através de participação dos seus dirigentes e técnicos em eventos (seminários, simpósios, congressos, reuniões, etc.) e realização de atividades próprias do monitoramento e avaliação do Programa.

A estrutura do PMSS é composta por instâncias de supervisão e execução: o Comitê de Direção do Programa (CDP) e a Unidade de Gerenciamento do Programa (UGP). Para execução do programa, foi firmada uma parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, por meio do Documento de Projeto – PRODOC nº. BRA/99/030.

A mais recente avaliação do programa, denominada “Revisão de Meio Termo do PMSS II (*Mid-Term Review*)” foi realizada em maio de 2005, tendo por objetivos: i) avaliar impactos e resultados alcançados pelo programa; ii) revisar organização e alcance e os projetos a serem executados na continuidade do programa; iii) rever, atualizar e complementar os indicadores de avaliação do programa; iv) avaliar os resultados do SNIS; v) avaliar os arranjos institucionais e internacionais para implementação do programa, incluindo a possível reestruturação da UGP/PMSS.

Participaram desta missão representantes do MCidades, da SEAIN/MP e do BIRD. Nesta ocasião foram firmados compromissos para execução do Plano de Ação do PMSS II, até outubro de 2007.

- **Institucionalidade do Programa: estrutura de relativa estabilidade institucional em cenários de transição governamental**

O PMSS, se analisado historicamente e sob a ótica de sua inserção em diversas administrações, apresentou relativa estabilidade institucional na esfera do governo federal. O programa sobrevive a diversos arranjos institucionais do saneamento no Governo federal, ao longo dos anos. Para apenas citar os mais recentes, o saneamento esteve vinculado à Secretaria de Política Urbana do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SEPURB/MPO), depois à Secretaria Nacional de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República (SEDU/PR) e, agora (desde 2003) à Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, do recém criado Ministério das Cidades.

Baseado neste lastro institucional, o PMSS se consolida como importante referência técnica para o setor com destaque para o SNIS, como o seu produto mais reconhecido. Além disso, o PMSS tem se apresentado como importante agente de mobilização do setor para a reflexão sobre o saneamento. As publicações, os trabalhos e eventos organizados pelo programa indubitavelmente promovem a qualificação do debate, mediante a participação integrada de profissionais de várias áreas do conhecimento, que inauguram uma visão interdisciplinar do saneamento ambiental brasileiro.

- **Apoio ao Fortalecimento Institucional do Setor: construção de uma referência político-institucional**

As reformas político-constitucionais desencadeadas com o processo constituinte de 1988, colocaram o setor saneamento em clara rota de reestruturação. O esforço para a superação do “vazio institucional”, desde a falência do Planasa, resultou em diversas propostas que disputavam a hegemonia de um projeto para o reordenamento institucional do setor.

Foram propostas de matizes ideológicas distintas, umas de iniciativa e concepção governamental, a exemplo do PL 4147, outras originadas da base social e política do saneamento, a exemplo do PLC 199. Neste contexto, o PMSS atuou ativamente, promovendo estudos, debates e abrindo oportunidades de participação de especialistas que enriqueceram a leitura que se faz do setor, sob a ótica jurídica, institucional, econômica, ambiental e social.

Contudo, pode-se dizer que o PMSS agia com um nível de autonomia no âmbito do governo federal que, em determinadas situações, o tornava refém de tendências internacionais. As agências de fomento, por meio de expressivos programas de investimentos nos países em desenvolvimento, visavam ajustar o setor às políticas de liberalização, desregulamentação e privatização, hegemônicas nos anos 90. Nos anos seguintes, a expansão deste modelo de livre mercado sofre forte inversão em escala global. No Brasil, este modelo ainda ganha uma sobrevida. O marco deste período foi o veto integral do então Presidente Fernando Henrique Cardoso ao PLC 199, em janeiro de 1995. Em substituição, o governo apresenta o PL 4147.

A inversão do modelo só se dá com a decisão do Governo Lula de retirar o PL 4147 e construir uma proposta de marco legal para o setor saneamento baseado no planejamento integrado, na regulação, na cooperação federativa e no controle social. O PMSS contribuiu de forma destacada para a discussão e aprovação da Lei 11.107/2005 que regulamenta os Consórcios Públicos e no apoio à SNSA na construção do PL 5.296/2005, que institui a política nacional de saneamento básico e as diretrizes gerais para a prestação dos serviços.

Observando o PMSS neste contexto, fica evidente a inscrição do programa na agenda político-institucional da SNSA e do MCidades. O que se pretende com o projeto, ora em discussão, é justamente efetivar esta vinculação do PMSS à estrutura do Governo federal, atribuindo-lhe um caráter permanente e estável, e ao mesmo tempo assegurando o grau de autonomia administrativa, financeira e de flexibilidade funcional que o caracterizou até aqui.

3. PROJETOS ESTRUTURANTES DO PMSS

A trajetória histórica do PMSS certamente já oferece elementos que justificam sua continuidade. Reforçam este argumento alguns projetos que estão em pleno desenvolvimento, com significativo impacto para o setor, e que envolvem articulações com diversos parceiros, nacionais e internacionais. São eles:

- o **Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento – SNIS**, que em 10 anos de implementação, consolida importante instrumento de formulação e execução de políticas e programas, de avaliação do desempenho dos serviços e orientação às atividades regulatórias, de fiscalização e controle social sobre o setor;
- o programa continuado de **Assistência Técnica** a Estados e Municípios brasileiros que alcança gestores, reguladores e prestadores de serviços de saneamento com resultados de melhoria dos índices de eficiência, qualidade e capacidade de financiamento do setor. Destacam-se: o apoio ao Governo do Estado do Piauí em ações de reestruturação dos serviços de água e esgotos, incluindo ações de revitalização da AGESPISA; o apoio ao Governo do Estado do Pernambuco e à Prefeitura do Recife na renegociação da concessão dos serviços; diagnóstico e proposições para a revitalização da CASAN; proposição de reestruturação do modelo de gestão dos serviços de água e esgotos no Rio Grande do Norte; planejamento técnico-operacional dos serviços de água e esgotos em Rondônia, incluindo a CAERD; apoio à reestruturação da CAER/RR; planejamento técnico-operacional dos serviços de água e esgotos dos municípios de Diadema/SP; Salto/SP; Itabirito/MG; Barbacena/MG e Birigui/SP; apoio à SANECAP/Cuiabá em desenvolvimento técnico-institucional da empresa; apoio à proposição de um modelo de gestão associada para os serviços de água e esgotos de Jaraguá do Sul, envolvendo 5 municípios vizinhos.
- a criação do **1º Consórcio Público de Saneamento – CORESA -PI**, com base na Lei nº 11.107/2005. O consórcio reúne 36 municípios do sul do Piauí e o Governo do Estado. O PMSS, em articulação com a SNSA e o MMA, subsidiou tecnicamente sessões da Assembléia Legislativa e das Câmaras de Vereadores e capacitou 400 gestores entre prefeitos, vereadores e secretários municipais destes municípios. Encontra-se em desenvolvimento os estudos

técnicos e os planos de intervenções em melhorias e ampliações dos serviços destes municípios.

- a **Rede Nacional de Capacitação e Extensão Tecnológica em Saneamento Ambiental – ReCESA**, que agrega cerca de 100 instituições em torno dos Núcleos Regionais, entre universidades, prestadores dos serviços e entidades do setor, na proposição e realização de uma agenda nacional de capacitação e intercâmbio técnico. Os resultados desta iniciativa podem conferir ao saneamento um sistema nacional de certificação profissional.
- a **Cooperação Brasil-Itália**, que em sua 1ª fase contou com a participação de instituições do Governo italiano e da HYDROAID – Escola Internacional da Água para o Desenvolvimento, além da participação de 4 municípios brasileiros (Manaus, Recife, Belo Horizonte e Santo André), envolvendo governos locais e universidades. Na 2ª fase, além dessas instituições, a Cooperação agrega instituições de Portugal e o estado do Piauí. A experiência acumulada credencia o Governo brasileiro a implantar a **Escola das Águas**, que pode se constituir em uma referência internacional para os países da África de língua portuguesa e da América Latina;
- o **Sistema de Gestão Comercial e Operacional em Saneamento**, que inaugura uma plataforma inédita para o setor no campo da assistência e do apoio técnico aos prestadores de serviços, mediante disponibilização gratuita de *softwares* livres. Estão sendo desenvolvidos pilotos deste sistema na COMPESA; CAERN e CAER, com perspectiva de implantação também na CAGEPA e AGESPISA.
- a parceria com o **Programa Nacional de Combate ao Desperdício de Água (PNCDA)** e o **Programa de Conservação de Energia Elétrica (PROCEL)**, que promove o desenvolvimento de estudos e guias técnico-operacionais e apóia 10 prestadores de serviços (companhias estaduais e serviços municipais), selecionados em chamada pública, na implantação de projetos demonstrativos de Conservação e Uso Racional de Energia Elétrica e Água no Setor de Saneamento Ambiental, envolvendo as áreas administrativa, institucional, financeira, comercial, de engenharia e social.
- o **Projeto Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL) aplicado a Resíduos Sólidos**, em parceria com o BIRD, Governo do Japão e PNUD, que apóia 30 municípios brasileiros, selecionados em chamada pública, no desenvolvimento dos estudos de viabilidade e cursos de capacitação para técnicos municipais, catadores, ONG's e lideranças comunitárias de áreas próximas aos lixões. Será aberto um processo de licitação nacional e internacional para selecionar empresas de consultoria que formularão propostas de aplicabilidades desses estudos em planos de obras. Avalia-se que estes municípios estarão preparados para promover as intervenções necessárias para melhorar a gestão de resíduos sólidos, mediante redução das emissões de gases e conseqüente venda dos certificados destas reduções. Além desta nova oportunidade de ingresso de recursos, os municípios estarão aptos para captação de recursos visando implantação de empreendimentos desta natureza.
- o **apoio a entidades do saneamento brasileiro** em atividades de capacitação, divulgação e disseminação de experiências, prestando suporte técnico e financeiro a eventos de diversas entidades do setor.
- o **projeto editorial** com publicações regulares que fomentam a reflexão político-institucional e o intercâmbio técnico entre os agentes do setor, a exemplo da Série e da Revista "Saneamento para Todos".

4. RESULTADOS ALCANÇADOS

- **Metas e Indicadores de Monitoramento e Avaliação do Programa**

Tomando por base o Acordo de Empréstimo, os indicadores demonstram que o PMSS II já cumpriu com todos os resultados e metas previstas até o seu encerramento. Diante desses resultados, o BIRD e o Governo Brasileiro concordaram em definir novas metas e respectivos indicadores para avaliação dos resultados do PMSS II até outubro de 2007. São indicadores relativos aos resultados alcançados em:

- a) Reforma Institucional e Regulatória: estados e municípios com marcos legais e regulatórios aprovados em lei; municípios que formalizaram a relação com agências reguladoras (estaduais e municipais); etc.
- b) SNIS: inclusão no sistema de informação sobre qualidade do serviço e atenção aos clientes, municípios que prestam informação ao sistema; média mensal de consultas à página eletrônica do SNIS; etc.
- c) Capacitação: nº beneficiados; diversidade de temas tratados e público-alvo atendido;
- d) Estudos setoriais, publicações e eventos realizados: uso dos estudos nas ações do PMSS, regularidade das publicações, tiragem média e política de distribuição; entidades apoiadas com patrocínio do PMSS na realização de eventos; etc.

- **Desempenho Econômico-Financeiro do Programa**

No período entre junho/2000 a dezembro/2002, o PMSS II realizou dispêndios no valor de US\$ 2.331.443,67. De janeiro/2003 até junho/2006, os dispêndios foram de US\$ 7.289.263,94 acumulando em todo o projeto US\$ 9.620.707,61, ou seja, 33,5% do total de recursos alocados ao programa, que é de US\$ 28.750.000,00. Contudo, se considerados os projetos já contratados com empresas e consultores, desde junho/2000 a maio/2006 (com desembolso em andamento ou concluído), estes totalizam US\$ 6.310.421,00 e os projetos em processo de contratação, com os respectivos editais já lançados ou cartas de acordo firmadas totalizam US\$ 8.593.680,15. Significa dizer que entre contratações efetivadas e contratações em andamento, o PMSS II mobilizou recursos da ordem de US\$ 14.904.101,15 correspondentes a 51,8% do total alocado ao programa. As fontes destes recursos são 85% do BIRD e 15% do Governo brasileiro (OGU). Por ocasião da Missão de Revisão do Meio Termo, o Governo brasileiro e o BIRD atualizaram o Plano de Aquisições do PMSS para o período entre março/2006 a outubro/2007, visando atender às necessidades impostas pelo atual Plano de Ação do PMSS. Este plano implicará em significativo incremento do montante total a ser mobilizado pelo Programa até o final do Acordo de Empréstimo.

5. METODOLOGIA PARA CONDUÇÃO DO DIÁLOGO

Pretende-se desenvolver o presente projeto, visando à continuidade do PMSS, a partir de uma proposta de diálogo que prevê momentos e formas de abordagem diferenciada para a participação dos diversos agentes. Serão adotadas estratégias para construção de um consenso mínimo em torno de uma proposta, que refere-se sua aprovação ao final do processo.

Para isto, o diálogo mobiliza os agentes em quatro momentos distintos: a) aqueles que participam desde a formulação da proposta; b) aqueles que serão chamados a apreciar a proposta consensual da SNSA e do PMSS; c) aqueles que serão mobilizados para conhecer a proposta consensual do Governo federal; d) e, por fim, os agentes formais que terão a atribuição de validar a proposta.

Neste primeiro momento, serão realizadas oficinas com a participação de dirigentes e técnicos da SNSA e do PMSS. Estas oficinas serão moderadas pelos colegas de Guarulhos – *João Roberto Rocha Moraes* e *Marcos Tamai*. No segundo momento, a idéia é trabalhar com alguma ferramenta específica¹ para ausculta de outros agentes relevantes do setor, visando conferir à proposta o nível de legitimidade indispensável à sua aprovação.

¹Por exemplo, a denominada *Investigação Apreciativa* (AAC). Utilizada no Pacto Global, durante as oficinas da ONU sobre os Objetivos do Milênio; e recentemente pelo Governo brasileiro, na realização da Mesa Redonda “Mobilização e Diálogo Social para promover o avanço dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio”, promovido pela Secretaria do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência.

ANEXO II
Texto sobre Alternativas de Organizações Institucionais

Alternativas de Organizações Institucionais

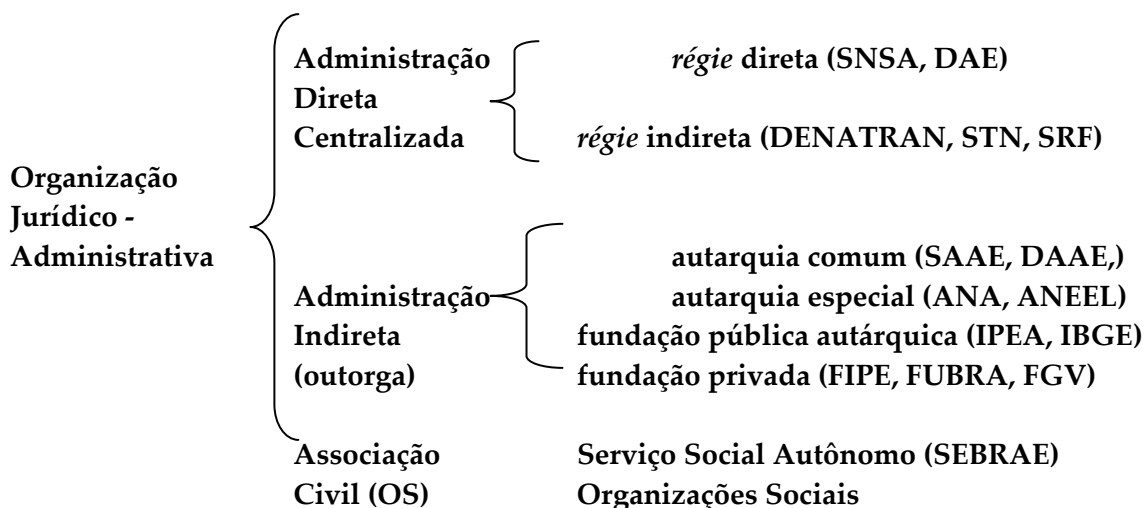
1. OBJETIVO

Identificar e avaliar alternativas de organização institucional mais adequada à inserção do PMSS na estrutura organizacional do Governo federal, como “locus” privilegiado de pensamento/formulação, estudos e suporte na execução de políticas públicas para o setor de saneamento.

2. FORMAS ORGANIZACIONAIS

Em análise preliminar foram identificadas várias formas de organização jurídica cuja implementação poderia abrigar as funções e atividades hoje desenvolvidas pela UGP/PMSS de modo permanente e institucionalizado no âmbito do Governo federal.

Descartadas aquelas formas jurídicas que não se aplicam ao caso, como as OSCIPs, por se tratar de organizações exclusivamente da sociedade civil, a sociedade de economia mista e a empresa pública, tendo em vista não se tratar de prestação de serviço público remunerado por tarifa ou exploração de atividade de caráter econômico ou com característica empresarial, restam as alternativas configuradas no diagrama seguinte:



Alguns exemplos dessas organizações na esfera federal são:

A FUNASA – Fundação Pública vinculada ao Ministério da Saúde;

O IPEA - fundação pública subordinada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, cuja missão maior é subsidiar a elaboração, formulação e aprimoramento das políticas públicas por meio de estudos, pesquisas, indicadores e processos de avaliação da atuação governamental.

O IBGE - Fundação Pública federal, subordinada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que possui quatro diretorias e dois outros órgãos centrais.

IBAMA - entidade autárquica de regime especial, com autonomia administrativa e financeira, dotada de personalidade jurídica de direito público, criada pela Lei nº 7.735, de 22 de fevereiro

de 1989, vinculada ao Ministério do Meio Ambiente, tem como finalidades executar as políticas nacionais de meio ambiente referentes às atribuições federais permanentes, relativas à preservação, à conservação e ao uso sustentável dos recursos ambientais e sua fiscalização e controle.

DENATRAN – órgão da Administração Direta integrante da estrutura do Ministério das Cidades, com competências executivas próprias definidas no instrumento de sua criação/regulação (*Regie* indireta).

ANA - autarquia sob regime especial, com autonomia administrativa e financeira, vinculada ao Ministério do Meio Ambiente, conduzida por uma Diretoria Colegiada composta por cinco membros - um Diretor-Presidente e quatro Diretores, todos nomeados pelo Presidente da República, com mandatos não coincidentes de quatro anos.

INMETRO - autarquia federal, vinculada ao Ministério da Indústria e do Comércio, com personalidade jurídica e patrimônio próprio.

O SEBRAE – Associação civil sem fins lucrativos (Serviço Social Autônomo), com a participação direta da União e de entidades a ela vinculadas, além de entidades privadas.

No caso da Administração Direta (*regie* direta), situam-se todas as unidades administrativas dos ministérios (Secretarias, Gabinetes, Departamentos, etc) que não tenham sido criadas como unidades executivas específicas de funções públicas privativas.

A criação de órgãos da Administração Direta Federal se dá por meio de Decreto do Poder Executivo (art. 47 da Lei nº 10.683/2003).

A criação de entidades da Administração Indireta depende de lei específica, no caso das autarquias e, no caso de fundação, também de lei complementar (Art. 37, Inciso XIX, da CF).

Conforme o Prof. Paulo Modesto², as organizações sociais são pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, voltadas para atividades de relevante valor social, que independem de concessão ou permissão do Poder Público, criadas por iniciativa de particulares segundo modelo previsto em lei, reconhecidas, fiscalizadas e fomentadas pelo Estado. Não são um novo tipo de pessoa jurídica privada nem entidades criadas por lei e encartadas na estrutura da administração pública.

A participação da União ou de outros entes da Federação em associações civis qualificadas como organizações sociais (OS), constituídas sob a forma de associações civis sem fins lucrativos, é regida pela Lei nº 9.637/98, cujo campo de atuação restringe-se ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde. A relação jurídico-administrativa do Poder Público com a OS se dá por meio da participação obrigatória no Conselho de Administração e pela celebração de contrato de gestão para a realização de objetivo comum.

² Professor de Direito Administrativo da Universidade Federal da Bahia (UFBA) e da Universidade Salvador (UNIFACS).

O caso do SEBRAE é uma situação jurídica excepcional, pois se trata de Serviço Social Autônomo, instituído por escritura pública sob a forma de entidade associativa de direito privado, sem fins lucrativos, conforme a Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990 e alterações posteriores, regulamentada pelo Decreto nº 99.570, de 09 de outubro de 1990, que dispuseram sobre a desvinculação da entidade da administração pública federal (antigo CEBRAE).

3. ASPECTOS JURÍDICOS INSTITUCIONAIS

Por definição as fundações têm origem a partir da atribuição de personalidade jurídica a um patrimônio (fundo), voltado a uma finalidade específica. Essa solução é muito usada por pessoas físicas ou jurídicas privadas para a constituição de entidades filantrópicas, para o que destinam parte de suas fortunas.

Em relação às Fundações de Direito Público, predomina na doutrina a tese de que essas seriam espécies do gênero autarquia, quando constituídas e regidas por norma legal específica e por, normalmente, não atenderem àquele pressuposto na sua constituição.

Até a promulgação da CF de 1988, denominava-se fundação pública a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado (constituída conforme o Código Civil) , sem fins lucrativos, criada em virtude de autorização legislativa, para o desenvolvimento de atividades que não exijam execução por órgãos ou entidades de direito público, com autonomia administrativa, patrimônio próprio gerido pelos respectivos órgãos de direção, e funcionamento custeado por recursos da União e de outras fontes (Lei 7.596/87, alterou art. 4º do DL 200/67).

A Constituição de 1988, nos arts. 22, XXVII, 37, XIX, 38 e 150, § 2º, refere-se sempre a dois tipos distintos de entidades: Fundações e autarquias, entendendo-se que ambas se tratam de pessoas jurídicas de direito público interno, com traços comuns, mas que não se confundem, requerendo inclusive instrumentos legais diferentes para sua criação. Da interpretação dos citados dispositivos constitucionais deduz-se que é admitida, portanto, a criação de fundação como entidade de direito público, constituída e disciplinada por lei, regendo-se por estatuto e regimento próprio.

Como o art. 4º do DL 200/67 permanece em vigor, tem-se então que o Estado também pode, devidamente autorizado por lei, instituir fundação de direito privado para o exercício de atividades de interesse público, solução bastante adotada nos diversos níveis da Federação especialmente para a área de educação. A criação e organização de fundação de direito privado se dão por meio de escritura pública ou testamento e rege-se pelo Código Civil, conforme os arts. 62 a 69 da Lei nº 10.406/2002 (Novo Código Civil).

Em ambos os casos, as fundações constituídas pelo Poder Público só poderão atuar em áreas definidas em lei complementar, restringindo-se assim a sua criação indiscriminada.

A autarquia, por sua vez, é exclusivamente entidade de direito público constituída para o exercício de funções, atividades e serviços públicos *strictu sensu*, ainda que tais serviços sejam passíveis de delegação a entes privados, como os serviços de saneamento básico.

Em princípio, a partir da CF de 1988 o Poder Público não poderia criar autarquia para exploração de atividade econômica. Essa restrição, entretanto, não tem entendimento definitivo,

pois o § 3º, art. 150, da CF (do Sistema Tributário) admite de forma indireta, mas explicitamente, essa hipótese.

A preocupação com a criação indiscriminada de entidades da Administração Indireta da União foi objeto do Decreto n.º 86.212/1981 (revogado pelo Dec 99.244/90) que estabeleceu restrições à criação, no âmbito federal, de autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações, considerando que, em grande número de casos, a criação de entidades personalizadas tem sido motivada apenas pela necessidade de se atribuir a determinados órgãos da Administração Direta maior flexibilidade operacional.

Conforme o mesmo Decreto, para atender a esses casos especiais, é desnecessário dotar o órgão administrativo de personalidade jurídica, sendo suficiente conferir-lhes a flexibilidade limitada, específica e peculiar exigida pela natureza das tarefas a seu cargo.

Com esse fim o referido Decreto estabeleceu em seus arts. 1º e 2º:

“Art. 1º - Não se promoverá, no âmbito da Administração Federal, a criação de autarquia, empresa pública, sociedade de economia mista ou fundação ou a transformação de órgãos da Administração Direta em qualquer tipo de entidade dotada de personalidade jurídica, quando os objetivos pretendidos puderem ser alcançados com a utilização da faculdade prevista no artigo 172 do Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, observado o disposto no presente decreto.

Art. 2º - A autonomia limitada a que alude o artigo 172 do Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, será atribuída, a exclusivo critério do Presidente da República, aos órgãos que, em razão da natureza especial de suas atividades, exijam tratamento administrativo ou financeiro diverso do aplicável aos demais órgãos da Administração Direta.”

O art. 172. do DL 200/67, **em vigor**, por sua vez estabelece:

“Art. 172. O Poder Executivo assegurará autonomia administrativa e financeira, no grau conveniente aos serviços, institutos e estabelecimentos incumbidos da execução de atividades de pesquisa ou ensino ou de caráter industrial, comercial ou agrícola, que por suas peculiaridades de organização e funcionamento, exijam tratamento diverso do aplicável aos demais órgãos da administração direta, observada sempre a supervisão ministerial. (Redação dada pelo DL nº 900/69)

§ 1º Os órgãos a que se refere este artigo terão a denominação genérica de Órgãos Autônomos. (Renumerado pelo DL nº 900/69)

§ 2º Nos casos de concessão de autonomia financeira, fica o Poder Executivo autorizado a instituir fundos especiais de natureza contábil, a cujo crédito se levarão todos os recursos vinculados às atividades do órgão autônomo, orçamentários e extra-orçamentários, inclusive a receita própria. (Incluído pelo DL nº 900/69)”

Mantida essa disposição legal e o pressuposto anterior, fica evidente que o Executivo Federal, sempre que possível, evitará a criação de entidades da administração indireta, autárquica ou fundacional, caso o objetivo pretendido não requeira regime jurídico especial.

Outra consideração importante encontra-se na Lei nº 8.958/1994, regulamentada pelo Decreto nº 5.205/2004, que dispõe sobre as relações entre as instituições federais de ensino superior e de

pesquisa científica e tecnológica e as fundações de apoio por elas constituídas. O art. 2º dessa norma estabelece que as referidas fundações deverão estar constituídas na forma de fundações de direito privado, regidas pelo Código Civil Brasileiro, e estarão sujeitas à fiscalização pelo Ministério Público, nos termos do Código Civil, e à legislação trabalhista.

4 - ASPECTOS POSITIVOS E NEGATIVOS

No que se refere à constituição jurídica não há dúvida que a alternativa que oferece maior facilidade é a criação de órgão da Administração Direta por meio de Decreto do Poder Executivo, que poderá, como seria o caso, conferir-lhe o necessário grau de autonomia administrativa e os limites financeiros e orçamentários a que estará sujeito.

A desvantagem dessa alternativa reside no grau de limitação dado à gestão financeira e orçamentária e ainda no campo funcional, estando os servidores do órgão subordinados ao regime jurídico único adotado pela Administração Direta Federal.

Em situação inversa estão tanto a autarquia como a fundação, cuja criação depende de lei específica, constitutiva no primeiro caso e autorizativa no segundo, sendo que esta última ainda requer a definição em lei complementar do seu campo de atuação, tornando mais difícil o processo.

Por outro lado essas instituições podem ser constituídas com elevado grau de autonomia administrativa e financeira, além de maior flexibilidade na sua organização funcional, com a adoção da legislação trabalhista civil.

Se houver indicações de que a instituição a ser criada poderá contar com fontes próprias de receitas orçamentárias, ainda que parcial, porém significativas, uma destas duas últimas alternativas é a opção recomendável, com prevalência da fundação, de preferência a fundação de direito privado, considerando-se, entretanto, o maior grau de dificuldade político-administrativa de sua criação.

No aspecto econômico-administrativo a autarquia e a fundação levam desvantagem em relação a órgão da Administração Direta, pois seus custos são onerados por uma estrutura organizacional mais complexa, especialmente para as atividades meio de gestão, enquanto aquele normalmente compartilha os recursos administrativos comuns com os demais órgãos da pasta a que estiver vinculado.

Nos demais aspectos da gestão pública não se verificam grandes diferenças entre as alternativas organizacionais existentes, exceto as OS, visto que, com a CF de 1988, todos os órgãos e entidades da Administração Pública, direta e indireta, estão sujeitas às mesmas normas de gestão e de controle administrativos – licitação, contratos, concurso público, etc.

5 – AGÊNCIA REGULADORA E AGÊNCIA EXECUTIVA

Segundo manifesta o Prof. Paulo Modesto, no aspecto jurídico, agência reguladora e agência executiva são formas de qualificação de autarquias especiais. Para esse jurista a expressão autarquia especial é imprecisa no direito brasileiro e a rigor, como todas as autarquias são constituídas por leis específicas, qualquer autarquia deveria ser considerada especial.

Na concepção legal, conforme ensina o referido jurista, as agências reguladoras são definidas como autarquias especiais porque o legislador lhes confere, desde o momento da constituição, um conjunto de garantias em face da Administração Direta suficientes para caracterizar uma particular ampliação da autonomia decisória, administrativa ou financeira dessas entidades em relação às demais autarquias.

A autonomia a que se refere essa definição expressa, de modo ortodoxo, a capacidade de editar direito próprio, fazer ou reconhecer as normas de sua própria ação, prerrogativa exclusiva de entidades dotadas de poder político. Exclusivamente por este prisma, as autarquias dotadas de capacidade exclusivamente administrativa, não podem ser consideradas autônomas. No entanto, a expressão autonomia também pode ter o sentido de auto-administração, de esfera de atuação independente, de prerrogativa administrativa para resolver, em última instância, questões nas suas áreas de competência, diferentemente de outras entidades de igual ou diferente natureza.

A Lei nº 9.649/98 introduz no direito brasileiro o conceito inovador da agência executiva como mecanismo jurídico flexível capaz de modificar o regime de autonomia ou independência de autarquias e fundações públicas mediante um simples ato administrativo de qualificação, o qual funciona como mecanismo de enquadramento da entidade num regime jurídico de caráter especial, abstratamente previsto em lei.

Segundo o Prof. Paulo Modesto, a denominação agência executiva designa tão somente um título jurídico que pode ser atribuído a autarquias e a fundações públicas, não significando a criação de uma nova forma de pessoa jurídica pública, e também não é qualidade original de qualquer entidade da administração indireta.

O ato de qualificação da agência executiva é de natureza administrativa, expedido no uso de competência discricionária do executivo, que pode ser concedido, suspenso e revogado, cabendo ao Legislativo apenas definir em normas gerais, de modo genérico ou abstrato, as situações jurídicas mais favoráveis para essas entidades.

No âmbito da União, a qualificação de agência executiva é conferida mediante decreto do Presidente da República que deve ser específico para cada entidade. Essa qualificação, embora discricionária, é condicionada ao cumprimento pela entidade de dois requisitos previstos na lei:

- a) ter apresentado um plano estratégico de reestruturação e de desenvolvimento institucional em andamento;
- b) ter celebrado um contrato de gestão com o respectivo Ministério supervisor.

O contrato de gestão definido na lei não gera novos direitos ou obrigações para as partes, nem significa a liberação da entidade beneficiada do regime da legalidade, mas objetiva tão somente a “ampliação da autonomia gerencial, orçamentária e financeira” de entidades e órgãos públicos previstos na norma constitucional (CF, art. 37, § 8º).

No campo funcional as agências reguladoras geralmente exercem funções normativas, fiscalizadoras e de mediação de conflitos, mas não o fornecimento de comodidades materiais diretas aos administrados. Inversamente, as agências executivas exercitaram funções administrativas de execução de serviço público de forma direta.

As agências reguladoras operam intervenção em mercados específicos, regulando a relação entre a oferta e demanda e a qualidade dos serviços prestados, mediando a implementação de políticas públicas por entidades públicas e privadas. As agências executivas são elas próprias executoras de políticas públicas, não se ocupando em formular normas de eficácia externa ou em disciplinar a atuação de outras entidades.

As agências reguladoras gozam de maior estabilidade institucional (uma vez que os predicados de sua autonomia ampliada são fixados por lei casuística) e, em geral, de maior grau de autonomia administrativa e decisória. As agências executivas, por seu turno, podem ser fiscalizadas intensamente, seus dirigentes geralmente não gozam de estabilidade (mandato) e a condição especial que desfrutam pode ser retirada por simples ato administrativo.

As agências reguladoras são entidades que gozam de regime de autonomia administrativa estável enquanto as agências executivas são, por natureza, administrativamente instáveis, em razão da discricionariedade dos atos de sua qualificação.

6 - FONTES DE FINANCIAMENTO

Qualquer que venha a ser a organização jurídica adotada para solução de continuidade das funções e atividades do PMSS, o seu funcionamento dependerá do custeio de sua estrutura administrativa permanente, de sua estrutura operacional permanente (SNIS) e temporária e dos projetos contratados junto a terceiros (ACTs).

Em princípio podem ser consideradas as seguintes fontes de financiamento:

- a) OGU – Custeio integral ou parcial (particularmente da estrutura administrativa e operacional permanente);
- b) Agências Financeiras Internacionais – atividades fins não permanentes (continuidade do Acordo de Empréstimo nº. 4292-BR, BIRD);
- c) Contrapartida de governos ou de entidades beneficiadas pelo programa;
- d) Co-participação de outras entidades em projetos/ações comuns (Governo italiano e da HYDROAID);
- e) Remuneração pela prestação de serviços, pela realização de estudos, pesquisas, e cursos, cessão de uso ou licenciamento de sistemas, acesso ou aquisição de dados, etc. de interesse de outras instituições públicas, estatais (e privadas?);
- f) Subvenções de outros entes públicos e doações privadas.

Entre os serviços previstos na letra “e” poder-se-ia incluir:

- Atuação como “órgão técnico” junto ao FGTS, CEF, BNDES, BB, etc., para realização de pré-análise, acompanhamento e avaliação de projetos de saneamento básico financiados (onerosos e não onerosos);

- Assessoramento técnico ao FGTS para elaboração dos planos/programas anuais e plurianuais de investimentos em saneamento e avaliação permanente da execução dos mesmos;
- Realização de estudos de viabilidade de serviços de saneamento básico para os agentes financeiros, titulares e/ou prestadores dos serviços;
- Atuação, mediante delegação por convênio de cooperação, como órgão regulador/fiscalizador da prestação de serviços para consórcios públicos, governos estaduais e municipais (???...).
- Apoio técnico às agências reguladoras;
- Etc.

7 – CONCLUSÃO PRELIMINAR

Em face dos elementos apresentados, a definição da alternativa mais adequada ao fim pretendido, ou seja a continuidade e transformação das funções e atividades do PMSS em atribuições de caráter permanente, inseridas na estrutura administrativa do Governo Federal, depende dos seguintes fatores:

- a) grau de autonomia administrativa e financeira desejado;
- b) fontes de recursos orçamentários para o custeio administrativo e das ações;
- c) prorrogação do contrato com o Banco Mundial e/ou contratação de novos financiamentos externos para o mesmo fim;
- d) interesse do Executivo na questão; e
- e) principalmente, das condições políticas que o Governo enfrentará na próxima gestão.

BH, 16/07/06

João B Peixoto

ANEXOS

Lei 9.649 de 27 de maio de 1998

(fragmento)

“Art. 51. O Poder Executivo poderá qualificar como Agência Executiva a autarquia ou fundação que tenha cumprido os seguintes requisitos:

I - ter um plano estratégico de reestruturação e de desenvolvimento institucional em andamento;

II - ter celebrado *Contrato de Gestão* com o respectivo Ministério supervisor.

§ 1º A qualificação como Agência Executiva será feita por ato do Presidente da República.

§ 2º O Poder Executivo editará medidas de organização administrativa específicas para as Agências Executivas, visando assegurar a sua autonomia de gestão, bem como a disponibilidade de recursos orçamentários e financeiros para o cumprimento dos objetivos e metas definidos nos Contratos de Gestão.

Art 52. Os planos estratégicos de reestruturação e de desenvolvimento institucional definirão diretrizes, políticas e medidas voltadas para a racionalização de estruturas e do quadro de servidores, a revisão dos processos de trabalho, o desenvolvimento dos recursos humanos e o fortalecimento da identidade institucional da Agência Executiva.

§ 1º Os Contratos de Gestão das Agências Executivas serão celebrados com periodicidade mínima de um ano e estabelecerão os objetivos, metas e respectivos indicadores de desempenho da entidade, bem como os recursos necessários e os critérios e instrumentos para a avaliação do seu cumprimento.

§ 2º O Poder Executivo definirá os critérios e procedimentos para a elaboração e acompanhamento dos Contratos de Gestão e dos programas estratégicos de reestruturação e de desenvolvimento institucional das Agências Executivas.”

Decreto nº 2.488, de 2 de fevereiro de 1998

Define medidas de organização administrativa específicas para as autarquias e fundações qualificadas como Agências Executivas e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso das atribuições que lhe confere o art.84, incisos IV e VI, da Constituição, e de acordo com o disposto no parágrafo 2º do art. 51 da Medida Provisória nº 1.549-38, de 31 de dezembro de 1997.

DECRETA:

Art. 1º As autarquias e as fundações integrantes da Administração Pública Federal, qualificadas como Agências Executivas serão objeto de medidas específicas de organização administrativa, com a finalidade de ampliar a eficiência na utilização dos recursos públicos, melhorar o

desempenho e a qualidade dos serviços prestados, assegurar maior autonomia de gestão orçamentária, financeira, operacional e de recursos humanos e eliminar fatores restritivos à sua atuação institucional.

Art. 2º Não se aplicará às Agências Executivas os limites anuais estabelecidos pelo Decreto nº 948, de 5 de outubro de 1993, referentes à realização de serviços extraordinários, desde que sejam previamente atestadas a existência de recursos orçamentários disponíveis e a necessidade dos serviços para o cumprimento dos objetivos e metas do contrato de gestão.

Art. 3º Fica delegada aos Ministros supervisores competência para aprovação ou readequação das estruturas regimentais ou estatutos das Agências Executivas, sem aumento de despesas, observadas as disposições específicas previstas em lei e o quantitativo de cargos destinados à entidade.

Parágrafo único. O Ministro supervisor poderá subdelegar, ao dirigente máximo da Agência Executiva, a competência de que trata o “caput” deste artigo.

Art. 4º Fica permitida a subdelegação, aos dirigentes máximos das autarquias e fundações qualificadas como Agências Executivas, da competência para autorizar os afastamentos do País, prevista no art. 2º do Decreto nº 1.387, de 7 de fevereiro de 1995, de servidores civis das respectivas entidades.

Art. 5º As Agências Executivas poderão editar regulamentos próprios de avaliação de desempenho dos seus servidores, previamente aprovados pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado e por seu Ministério supervisor.

Parágrafo único. Os resultados da avaliação poderão ser considerados para efeito de progressão funcional dos servidores das Agências Executivas, observadas as disposições legais aplicáveis a cada cargo ou carreira.

Art. 6º Não se aplica às Agências Executivas que tenham editado regulamento próprio, dispondo sobre o registro de assiduidade e pontualidade de seus servidores, o disposto no § 7º do art. 6º do Decreto nº 1.590, de 10 de agosto de 1995, alterado pelo art. 4º do Decreto nº 1.867, de 17 de abril de 1996.

Art. 7º A execução orçamentária e financeira das Agências Executivas observará os termos do contrato de gestão e não se sujeitará a limites nos seus valores para movimentação, empenho e pagamento.

Art. 8º Fica delegada competência aos Ministros supervisores para a fixação de limites específicos, aplicáveis às Agências Executivas, para a concessão de suprimento de fundos para atender a despesas de pequeno vulto, prevista no inciso III do art. 45 do Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986, observadas as demais disposições do referido Decreto.

Parágrafo único. O Ministro supervisor poderá subdelegar, ao dirigente máximo da Agência Executiva, a competência de que trata o “caput” deste artigo.

Art. 9º As Agências Executivas poderão editar regulamento próprio dispondo sobre valores de diárias no País e condições especiais para sua concessão, objetivando atender, dentre outras, a

situações específicas de deslocamentos entre localidades próximas ou para regiões com características geográficas especiais com o uso de meios de transporte alternativos ou o oferecimento de facilidades por terceiros, inclusive quando incluídas ou não no custo de taxas de inscrição em eventos de interesse institucional.

Parágrafo único. O regulamento deverá respeitar o disposto no art. 2º do Decreto nº 343, de 19 de novembro de 1991, com as alterações do Decreto nº 1.656, de 3 de outubro de 1995, nos §§ 1º e 3º do art. 58 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, alterada pela Lei nº 9.527, de 10 de dezembro de 1997, e os valores máximos unitários estabelecidos na tabela editada pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado.

Art. 10. Ficam as Agências Executivas dispensadas da celebração de termos aditivos a contratos e a convênios de vigência plurianual, quando objetivarem unicamente a identificação dos créditos à conta dos quais devam correr as despesas relativas ao respectivo exercício financeiro.

§ 1º Para cumprimento do princípio da publicidade, a Agência Executiva fará publicar, no Diário Oficial da União, os dados relativos a número, valor, classificação funcional programática e de natureza da despesa, correspondentes à nota de empenho ou de movimentação de créditos.

§ 2º A Secretaria do Tesouro Nacional, do Ministério da Fazenda, disciplinará os procedimentos com vistas ao cumprimento do disposto neste artigo.

Art. 11. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 02 de fevereiro de 1998, 177º da Independência e 110º da República.

ANEXO III
Memória Estatística da Tabulação dos Questionários
Planilhas Excel e Memória de Cálculo de Mediana e Quartis

P E S Q U I S A D E L P H I
Painel I - Relação da Instituição com o PMSS

	SEGMENTO	QUESTÕES																															
		2		3						4		5								6		7		8						9		10	
		2.1	2.2	3.1	3.2	3.3	3.4	3.5	3.6	4.1	4.2	5.1	5.2	5.3	5.4	5.5	5.6	5.7	5.8	6.1	6.2	7.1	7.2	8.1	8.2	8.3	8.4	8.5	8.6	9.1	9.2	10.1	10.2
PNUD	OI	1	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0
ASSEMAE	ENT	1	0	0	1	0	0	0	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0
JNS Consultoria	PAR	1	0	1	0	1	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0
FNRU/FASE	MS	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	
FNL&C	MS	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	1	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	
UnB	UNIV	1	0	0	1	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	
PMSS (gerente)	PMSS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
PMSS (consultor)	PMSS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
IPEA	GF	1	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0
PMSS (consultor)	PMSS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
ARCE	CLI	1	0	1	1	0	1	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	1	1	0	1	1	0	1	0
PMSS (consultor)	PMSS	1	0	1	1	1	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	1	1	1	1	0	1	0	1	0
SNSA (gerente)	SNSA	1	0	1	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PUC Campinas	UNIV	1	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0
MDS	GF	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	
Indivíduo	COL	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
PMSS (consultor)	PMSS	1	0	1	0	1	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0
COMPESA	CLI	1	0	1	0	0	0	0		1	0	1	1	0	0	1	0	0	0	1	0	1	0	1	1	1	1	0	0	1	0	1	0
ABCON	ENT	1	0	0	1	1	1	1	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0
ReCESA	PAR	1	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0
Ministério da Integração - MI	GF	1	0	1	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	1	0	0	0	1	1	0	
EMBASA	CLI	1	0	1	1	0	0	0	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0	1	1	0
PMSS (consultor)	PMSS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Indivíduo	COL	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	
SNSA (assessoria técnica)	SNSA	1	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0
SEMAM/Prefeitura de Fortaleza	CLI	1	0	0	1	0	0	0	0	0	1	1	0	1	1	1	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0
Cia ÁGUAS DE JOINVILLE	CLI	1	0	1	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0
IPT	PAR	1	0	1	1	0	0	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	1	1	0	1	0
SNSA (diretoria)	SNSA	1	0	1	1	1	1	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0
IPEA	GF	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0
SNSA (gerente)	SNSA	1	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0
UFMG	UNIV	1	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0	1	1	0
GGSAN-PBH	CLI	1	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0
ANA	GF	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	
Indivíduo	COL	1	0	1	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0
Indivíduo	COL	1	0	1	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0
SINAENCO	ENT	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0
ABES-RJ	ENT	1	0	0	0	0	0	1	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0
PMSS (consultor)	PMSS	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0
SNSA (gerente)	SNSA	1	0	1	1	1	1	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	1	0	0	0	1	0	1	0
Ministério da Saúde	GF	1	0	0	1	1	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1
Indivíduo	COL	1	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0

P E S Q U I S A D E L P H I
Painel I - Relação da Instituição com o PMSS

	SEGMENTO	Q U E S T Õ E S																															
		2		3						4		5								6		7		8						9		10	
		2.1	2.2	3.1	3.2	3.3	3.4	3.5	3.6	4.1	4.2	5.1	5.2	5.3	5.4	5.5	5.6	5.7	5.8	6.1	6.2	7.1	7.2	8.1	8.2	8.3	8.4	8.5	8.6	9.1	9.2	10.1	10.2
Prefeitura do Recife	CLI	1	0	0	1	0	0	0	1	1	0	1	0	1	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	
FNSA	MS	1	0	1	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	
CONAMA	CN	1	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	
ABES-PB	ENT	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	
FUNASA	GF	1	0	0	1	0	0	1	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0
SNSA (assessoria técnica)	SNSA	1	0	1	1	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0
MNC	MS	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
BNDES	GF	1	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0
SNSA (gerente)	SNSA	1	0	1	1	0	1	1	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	0	0	1	1	0	0	1	0	1	0
ARSBAN - Natal	CLI	1	0	1	1	1	0	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0
Conselho Nacional de Saúde	CN	1	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1
AESBE	ENT	1	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	1	0	0	0	0	0	1	1	0	1	0
UFBA	UNIV	1	0	0	1	0	0	0	0	0	1	1	0	1	1	1	1	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0
SQA/MMA	GF	1	0	1	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0
PROCEL/Eletrobrás	PAR	1	0	1	1	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0
CPqAM-FIOCRUZ	UNIV	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	1	1	1	1	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0	1	1	0
JBIC	OI	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	
SAAE Guaratinguetá	CLI	1	0	1	1	0	1	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0
Indivíduo	COL	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0
SRH-MMA	GF	1	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0
ABDIB	ENT	1	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0
CONAM	MS	1	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1
IBAM	PAR	1	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0
PMSS (gerente)	PMSS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
SNSA (gerente)	SNSA	1	0	1	1	1	1	1	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0
SNSA (gerente)	SNSA	1	0	1	1	1	1	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0
Deputada Federal	LEG	1	0	1	0	0	1	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0
OPAS	OI	1	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0
ASFAMAS	ENT	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0
Cons. Nac. Rec.Hídricos (CNRH)	CN	1	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0
73																																	
74																																	
75																																	
76																																	
77																																	
78																																	
79																																	
80																																	
81																																	
82																																	
83																																	
84																																	

P E S Q U I S A D E L P H I
Painel I - Relação da Instituição com o PMSS

	SEGMENTO	QUESTÕES																															
		2		3						4		5								6		7		8						9		10	
		2.1	2.2	3.1	3.2	3.3	3.4	3.5	3.6	4.1	4.2	5.1	5.2	5.3	5.4	5.5	5.6	5.7	5.8	6.1	6.2	7.1	7.2	8.1	8.2	8.3	8.4	8.5	8.6	9.1	9.2	10.1	10.2
85																																	
86																																	
87																																	
88																																	
89																																	
90																																	
91																																	
92																																	
93																																	
94																																	
95																																	
96																																	
97																																	
98																																	
99																																	
100																																	
TOTAL1		53	12	25	34	12	12	23	12	26	34	10	2	9	6	7	4	3	6	13	52	11	4	1	2	6	3	1	6	41	23	57	7
TOTAL0		19	60	47	38	60	60	49	59	46	38	62	70	63	66	65	68	69	66	59	20	61	68	71	70	66	69	71	66	31	49	15	65

PESQUISA DELPHI
Painel II - Relevância do PMSS para o Setor de Saneamento
1ª Parte

	SEGMENTO	QUESTÕES																												
		11											12			13														
		11.1	11.2	11.3	11.4	11.5	11.6	11.7	11.8	11.9	11.10	11.11	12.1	12.2	12.3	13.1	13.2	13.3	13.4	13.5	13.6	13.7	13.8	13.9	13.10	13.11	13.12	13.13	13.14	13.15
PNUD	OI	1	0	1	0	0	0	0	0	1	0	1	1	0	0	4	3	0	4	0	4	3	0	4	0	0	3	0	4	0
ASSEMAE	ENT	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	0	0	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	3	4
JNS Consultoria	PAR	1	0	0	0	1	1	0	1	0	0	0	1	0	0	4	4	3	4	2	4	3	2	4	2	2	3	2	3	3
IPEA	MS	1	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	1	4	4	0	3	3	0	0	0	4	0	0	4	0	0	
PMSS (consultor)	MS	1	0	1	1	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	2	3	4	4	4	4	3	4	4	2	2	4	2	3	3
PMSS (gerente)	UNIV	1	0	1	1	0	1	0	1	0	0	1	1	0	0	3	2	2	3	2	4	2	2	4	2	1	3	2	3	3
UnB	PMSS	1	1	1	1	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	2	4	3	2	4	4	1	3	3	2	3	3	1	1	4
FNL&C	PMSS	1	1	1	1	1	0	0	0	1	1	0	1	0	0	4	4	4	3	4	4	4	4	4	4	3	3	3	3	3
FNRU/FASE	GF	1	1	1	1	1	1	0	0	0	1	1	0	0	1	3	4	4	2	2	3	2	3	4	4	4	3	3	2	3
PMSS (consultor)	PMSS	1	1	1	0	1	1	1	0	1	1	1	0	0	1	3	3	3	3	3	3	2	3	4	2	3	4	4	3	3
Marfisa - ARCE	CLI	1	0	0	0	0	1	1	1	1	0	0	1	0	0	3	1	1	2	2	4	3	2	4	3	1	2	3	3	3
PMSS (consultor)	PMSS	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	4	4	4	4	3	4	3	4	3	4	4	4	3	2	3
SNSA (gerente)	SNSA	1	1	1	0	0	1	0	0	1	1	0	0	0	1	3	2	3	2	3	4	2	2	4	4	3	4	2	2	3
PUC Campinas	UNIV	1	1	0	1	0	0	0	0	1	1	1	1	0	0	3	3	2	2	3	3	2	3	4	3	4	3	3	2	4
MDS	GF	1	0	1	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	1	3	0	4	0	4	3	2	2	3	0	3	4	2	0	0
Indivíduo	COL	1	1	0	0	0	1	0	0	1	0	1	0	0	1	0	0	2	3	3	3	2	4	4	2	2	3	1	2	3
PMSS (consultor)	PMSS	1	0	0	0	1	1	0	1	1	1	1	1	0	0	4	2	3	4	4	4	3	3	4	3	4	4	3	4	4
COMPESA	CLI	1	1	0	0	1	1	1	1	1	0	1	1	0	0	3	2	2	3	4	3	4	4	4	4	4	4	4	4	4
Carlos Henrique C.Lima-ABCON	ENT	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	0	0	4	3	3	4	3	4	4	4	4	4	4	4	3	4	4
ReCESA	PAR	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	0	0	0	1	3	3	3	3	3	3	3	4	4	4	4	4	4	3	3
MI	GF	1	1	1	0	1	0	0	1	1	1	0	0	0	1	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
EMBASA	CLI	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	1	1	2	2	4	2	2	4	1	4	2	1	3	1	4	2
PMSS (consultor)	PMSS	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	0	0	4	3	3	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
Indivíduo	COL	1	0	0	0	1	1	0	0	0	0	1	1	0	0	4	3	3	3	3	4	3	3	4	3	2	3	3	2	3
SNSA (assessoria técnica)	SNSA	1	1	1	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0	1	2	1	2	2	4	4	2	3	4	3	3	2	2	2	2
SEMAM/Prefeitura de Fortaleza	CLI	1	0	0	0	0	1	0	1	1	1	1	1	0	0	4	4	3	3	3	3	4	3	4	3	3	4	2	3	3
Cia ÁGUAS DE JOINVILLE	CLI	0	0	0	0	1	1	0	1	1	0	0	1	0	0	4	4	3	3	4	4	3	4	4	4	4	4	4	3	3
IPT	PAR	1	1	1	1	1	0	0	0	0	0	1	1	0	0	4	2	2	2	4	4	2	2	4	4	4	4	3	2	4
SNSA (diretoria)	SNSA	1	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	4	4	4	4	4	4	3	4	4	3	3	4	4	4	4
IPEA	GF	1	0	0	1	0	1	0	0	0	0	1	1	0	0	4	3	3	4	4	4	4	3	4	3	3	3	2	3	2
SNSA (gerente)	SNSA	1	1	1	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	2	1	2	2	1	2	3	3	4	4	3	4	3	2	2
UFMG	UNIV	1	1	1	1	1	1	1	0	0	1	1	0	0	1	3	3	2	2	3	3	3	4	4	3	2	3	3	3	3
GGSAN-PBH	CLI	1	1	1	0	1	1	0	0	1	0	1	1	0	0	3	3	3	3	3	3	3	3	4	4	4	4	4	4	4
ANA	GF	1	1	1	1	1	1	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0	3	3	0	0	0	4	4	3	0	4	0	0	3
Indivíduo	COL	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	0	1	0	0	4	4	4	4	4	4	4	3	4	4	3	4	3	3	4
Indivíduo	COL	1	1	1	1	0	1	0	0	0	1	0	1	0	0	3	4	4	4	3	4	4	3	4	4	3	4	3	3	4
SINAENCO	ENT	1	0	1	0	0	1	0	0	1	0	0	1	0	0	4	2	3	4	3	4	4	3	4	3	2	3	4	3	3
ABES-RJ	ENT	1	1	1	1	1	1	0	0	1	1	0	1	0	0	4	3	3	3	3	4	3	4	4	4	2	4	4	2	4
PMSS (consultor)	PMSS	1	1	1	0	1	1	1	0	1	0	0	1	0	0	3	2	3	4	4	3	2	4	4	3	3	3	2	1	3
SNSA (gerente)	SNSA	1	1	1	1	1	1	0	0	1	1	1	1	0	0	3	4	4	4	4	4	3	3	4	4	4	4	4	3	3
Ministério da Saúde	GF	1	1	1	1	1	1	0	0	0	1	0	1	0	0	1	0	2	0	0	3	0	4	0	0	0	0	0	0	0
Indivíduo	COL	0	0	0	0	1	1	0	1	0	0	0	0	0	1	3	3	3	3	0	0	3	3	4	0	0	3	3	3	0

PESQUISA DELPHI
Painel II - Relevância do PMSS para o Setor de Saneamento
1ª Parte

	SEGMENTO	QUESTÕES																												
		11											12			13														
		11.1	11.2	11.3	11.4	11.5	11.6	11.7	11.8	11.9	11.10	11.11	12.1	12.2	11.3	13.1	13.2	13.3	13.4	13.5	13.6	13.7	13.8	13.9	13.10	13.11	13.12	13.13	13.14	13.15
Prefeitura do Recife	CLI	1	1	0	1	1	1	0	0	1	1	0	0	0	1	3	3	3	4	4	3	3	2	4	3	4	4	2	2	1
FNSA	MS	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
CONAMA	CN	1	1	0	1	0	1	1	0	1	1	1	1	0	0	0	3	3	2	3	4	3	3	4	3	2	3	3	3	3
ABES-PB	ENT1	1	1	0	0	1	1	1	0	0	0	1	0	0	1	3	4	3	4	2	4	4	3	3	4	3	3	3	3	3
FUNASA	GF	1	1	1	1	1	0	0	1	1	1	0	0	0	1	3	2	2	3	2	3	3	3	4	3	2	4	2	3	3
SNSA (assessoria técnica)	SNSA	1	1	0	0	1	1	0	1	1	1	1	0	0	1	3	3	2	3	2	3	2	2	3	2	2	2	4	3	4
MNC	MNC	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	4	4	4	3	4	4	4	4	4	4	4	2	4	3	4
BNDES	GF	1	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	4	4	3	3	3	4	3	4	3	3	3	3	4	3	4
SNSA (gerente)	SNSA	1	0	0	0	1	1	1	0	0	1	1	0	0	1	4	2	3	4	4	3	3	3	4	3	3	4	3	3	3
ARSBAN - Natal	CLI	1	1	1	1	1	1	0	1	0	1	1	1	0	0	3	3	4	4	4	4	4	4	3	4	3	3	4	4	3
Conselho Nacional de Saúde (CNS)	CN	0	1	0	1	1	0	0	0	0	1	1	1	0	0	4	4	4	4	4	4	4	2	4	4	4	4	4	4	4
AESBE	ENT	0	0	0	0	0	1	1	1	0	0	0	0	0	1	4	1	2	3	1	1	2	1	4	1	1	2	2	3	3
UFBA	UNIV	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	4	4	4	4	4	4	3	4	4	3	4	3	4	3	4
SQA/MMA	GF	1	1	1	1	0	1	0	0	1	1	0	1	0	0	4	3	3	3	4	4	2	2	4	3	3	4	2	2	2
PROCEL/Eletrobrás	GF	1	1	1	0	1	1	1	0	1	1	0	0	0	1	3	2	3	2	3	3	2	4	4	3	2	3	3	3	3
CPqAM-FIOCRUZ	GF	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	4	3	2	4	3	4	3	2	4	3	2	2	2	3	4
JBIC	OI	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
SAAE Guaratinguetá	CLI	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
Indivíduo	COL	1	1	0	0	1	1	0	1	1	0	0	1	0	0	4	4	4	4	4	4	2	2	4	3	2	4	2	2	4
SRH-MMA	GF	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	0	0	4	4	3	4	3	4	3	4	4	4	4	4	4	3	3
ABDIB	ENT	0	0	0	0	0	1	1	1	1	0	0	0	0	1	4	2	2	2	2	1	2	2	4	2	1	3	1	3	3
CONAM	MS	1	1	1	1	0	1	1	0	0	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
IBAM	PAR	1	0	1	0	1	1	0	1	1	1	0	1	0	0	4	4	4	3	3	3	3	3	4	3	3	3	3	3	3
PMSS (gerente)	PMSS	1	0	0	0	1	1	0	0	1	0	0	1	0	0	3	3	3	4	4	4	3	4	4	4	4	4	4	3	3
SNSA (gerente)	SNSA	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	3	3	4	4	4	4	3	4	4	3	3	3	3	0	3
SNSA (gerente)	SNSA	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	4	4	4	4	3	4	3	4	4	4	4	4	4	3	3
Deputada Federal	LEG	1	1	1	0	1	1	0	0	0	1	1	1	0	0	3	2	3	4	4	4	2	3	4	3	3	3	2	2	3
OPAS	OI	1	0	1	0	1	0	1	0	0	1	0	1	0	0	3	2	3	2	3	3	3	3	4	4	3	3	3	2	2
ASFAMAS	ENT	1	0	0	0	0	1	1	1	0	0	1	1	0	0	2	3	2	2	3	2	2	2	4	3	2	4	2	2	3
Cons. Nac. Rec. Hídricos (CNRH)	CN	1	0	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	0	0	3	4	4	3	4	4	3	3	4	4	4	3	3	4	4
73																														
74																														
75																														
76																														
77																														
78																														
79																														
80																														
81																														
82																														
83																														
84																														

PESQUISA DELPHI
Painel II - Relevância do PMSS para o Setor de Saneamento
1ª Parte

	SEGMENTO	QUESTÕES																												
		11											12			13														
		11.1	11.2	11.3	11.4	11.5	11.6	11.7	11.8	11.9	11.10	11.11	12.1	12.2	12.3	13.1	13.2	13.3	13.4	13.5	13.6	13.7	13.8	13.9	13.10	13.11	13.12	13.13	13.14	13.15
85																														
86																														
87																														
88																														
89																														
90																														
91																														
92																														
93																														
94																														
95																														
96																														
97																														
98																														
99																														
100																														
TOTAL4		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	33	25	21	31	30	42	17	27	61	28	23	35	22	13	23
TOTAL3		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	27	23	30	23	25	20	31	25	8	27	23	28	23	34	35
TOTAL2		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5	14	16	14	9	3	18	14	0	9	14	6	17	16	6
TOTAL1		63	47	45	36	46	59	27	28	42	44	36	48	0	23	2	4	1	0	2	2	1	2	0	1	5	0	4	2	1
TOTAL0		9	25	27	36	26	13	45	44	30	28	35	24	72	49	5	6	4	4	6	5	5	4	3	7	7	3	6	7	7

PESQUISA DELPHI
PAINEL II - Relevância do PMSS para o Setor Saneamento - 2ª parte

	SEGMENTO	QUESTÕES															
		14			15			16						17			
		14.1	14.2	14.3	15.1	15.2	15.3	16.1	16.2	16.3	16.4	16.55	16.6	17.1	17.2	17.3	17.4
PNUD	OI	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0
ASSEMAE	ENT	0	0	0	1	0	0	4	4	4	4	4	0	0	0	0	0
JNS Consultoria	PAR	0	0	0	1	0	0	3	2	3	2	2	0	0	0	0	0
IPEA	MS	1	0	0	0	0	1	3	0	4	0	3	0	0	1	0	0
PMSS (consultor)	MS	0	0	0	1	0	0	3	2	3	3	4	0	0	0	0	0
PMSS (gerente)	UNIV	0	0	0	1	0	0	3	1	4	4	2	0	0	0	0	0
UnB	PMSS	0	0	0	1	0	0	4	2	2	1	4	0	0	0	0	0
FNL&C	PMSS	0	0	0	1	0	0	4	4	4	0	4	0	0	0	0	0
FNRU/FASE	GF	0	0	1	0	0	1	3	3	4	3	3	0	0	0	0	1
PMSS (consultor)	PMSS	0	1	0	1	0	0	3	3	4	4	4	3	0	0	0	0
ARCE	CLI	0	0	0	1	0	0	3	0	4	0	0	1	0	0	0	0
PMSS (consultor)	PMSS	0	0	0	1	0	0	3	4	4	3	4	4	0	0	0	0
SNSA (gerente)	SNSA	1	1	0	1	0	0	4	3	4	3	4	0	0	0	0	0
PUC Campinas	UNIV	0	0	0	1	0	0	3	3	4	3	4	0	0	0	0	0
MDS	GF	1	0	0	0	0	1	0	4	0	0	3	0	0	1	0	0
Indivíduo	COL	0	0	1	1	0	0	3	3	3	3	4	0	0	0	0	0
PMSS (consultor)	PMSS	0	0	0	1	0	0	4	3	4	4	4	0	0	0	0	0
COMPESA	CLI	0	0	0	1	0	0	3	3	3	4	4	0	0	0	0	0
ABCON	ENT	0	0	0	1	0	0	4	4	4	4	4	4	0	0	0	0
ReCESA	PAR	1	0	0	1	0	0	4	4	4	3	4	0	0	0	0	0
MI	GF	1	0	1	0	0	1	3	2	3	0	3	0	0	1	1	0
EMBASA	CLI	1	1	0	1	0	0	4	2	2	4	1	0	1	0	1	0
PMSS (consultor)	PMSS	0	0	0	1	0	0	4	3	4	3	4	1	0	0	0	0
Indivíduo	COL	0	0	0	1	0	0	4	3	2	4	3	0	0	0	0	0
SNSA (assessoria técnica)	SNSA	0	0	1	1	0	0	2	2	3	2	3	0	0	0	0	0
SEAM/Prefeitura Fortaleza	CLI	0	0	0	1	0	0	3	4	4	2	4	0	0	0	0	0
Cia ÁGUAS DE JOINVILLE	CLI	0	0	0	0	0	1	4	1	4	1	1	0	0	1	0	0
IPT	PAR	0	0	0	1	0	0	4	2	4	2	3	0	0	0	0	0
SNSA (diretoria)	SNSA	0	0	0	1	0	0	4	4	4	3	4	0	0	0	0	0
IPEA	GF	0	0	0	1	0	0	3	4	3	2	4	0	0	0	0	0
SNSA (gerente)	SNSA	0	1	1	0	0	1	3	2	3	2	4	0	0	1	0	0
UFMG	UNIV	0	0	1	0	0	0	4	4	4	0	4	0	0	0	0	0
GGSAN-PBH	CLI	0	0	0	1	0	0	4	3	4	4	4	0	0	0	0	0
ANA	GF	0	0	0	1	0	0	4	4	4	3	4	0	0	0	0	0
Indivíduo	COL	0	0	0	1	0	0	4	4	3	3	4	0	0	0	0	0
Indivíduo	COL	0	0	0	0	0	1	4	4	3	3	4	0	0	1	0	0
SINAENCO	ENT	0	0	0	1	0	0	4	3	3	3	3	0	0	0	0	0

PESQUISA DELPHI
PAINEL II - Relevância do PMSS para o Setor Saneamento - 2ª parte

	SEGMENTO	QUESTÕES															
		14			15			16						17			
		14.1	14.2	14.3	15.1	15.2	15.3	16.1	16.2	16.3	16.4	16.55	16.6	17.1	17.2	17.3	17.4
ABES-RJ	ENT	0	0	0	0	0	1	4	0	0	0	0	0	0	1	0	0
PMSS (consultor)	PMSS	0	0	0	1	0	0	4	3	4	2	4	0	0	0	0	0
SNSA (gerente)	SNSA	0	0	0	1	0	0	4	4	4	3	4	0	0	0	0	0
Ministério da Saúde	GF	0	0	0	1	0	0	1	2	3	0	4	0	0	0	0	0
Indivíduo	COL	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0
Prefeitura do Recife	CLI	1	0	0	0	0	1	4	4	4	4	4	4	0	1	0	0
FNSA	MS	0	0	0	1	0	0	4	4	4	4	4	0	0	0	0	0
CONAMA	CN	0	0	0	1	0	0	4	2	2	0	2	0	0	1	0	0
ABES-PB	ENT	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	0
FUNASA	GF	0	1	0	0	0	1	4	4	3	3	3	0	0	0	0	1
SNSA (assessoria técnica)	SNSA	0	0	1	1	0	0	3	2	4	4	2	0	0	0	0	0
MNC	MS	0	0	0	1	0	0	3	4	4	4	4	0	0	0	0	0
BNDDES	GF	0	0	0	0	0	1	2	3	3	2	3	0	0	0	0	0
SNSA (gerente)	SNSA	0	0	1	1	0	0	3	3	4	4	3	0	0	0	0	0
ARSBAN -Natal	CLI	0	0	0	1	0	0	3	3	4	4	3	1	0	0	0	0
Conselho Nacional de Saúde (CNS)	CN	0	0	0	1	0	0	4	4	4	4	4	0	0	0	0	0
AESBE	ENT	0	1	1	0	0	1	4	3	3	3	1	1	0	0	1	0
UFBA	UNIV	0	0	0	1	0	0	4	4	4	3	4	0	0	0	0	0
SQA/MMA	GF	0	0	0	1	0	0	4	4	4	2	4	0	0	0	0	0
PROCEL/Eletróbrás	GF	0	0	0	1	0	0	4	3	4	3	3	0	0	0	0	0
CPqAM-FIOCRUZ	GF	0	0	1	1	0	0	0	3	2	3	2	0	0	0	0	0
JBIC	OI	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
SAAE Guaratinguetá	OI	0	0	0	1	0	0	4	4	4	4	4	0	0	0	0	0
Indivíduo	COL	0	0	0	1	0	0	4	2	2	4	3	0	0	0	0	0
SRH-MMA	GF	0	0	0	1	0	0	3	4	4	4	4	0	0	0	0	0
ABDIB	ENT	0	1	1	0	0	1	4	3	3	4	2	0	0	0	1	0
CONAM	MS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
IBAM	PAR	0	0	0	1	0	0	4	4	4	4	4	0	0	0	0	0
PMSS (gerente)	PMSS	0	0	0	1	0	0	4	4	4	2	4	0	0	0	0	0
SNSA (gerente)	SNSA	0	0	0	1	0	0	4	4	4	4	4	0	0	0	0	0
SNSA (gerente)	SNSA	0	0	0	1	0	0	4	4	4	4	4	3	0	0	0	0
Deputada Federal	LEG	0	0	0	1	0	0	3	3	4	3	4	0	0	0	0	0
OPAS	OI	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0
ASFAMAS	ENT	0	0	0	1	0	0	3	2	2	2	2	0	0	0	0	0
Cons. Nac. Rec. Hídricos (CNRH)	CN	0	0	0	1	0	0	4	4	4	3	4	0	0	0	0	0
73																	

PESQUISA DELPHI
PAINEL II - Relevância do PMSS para o Setor Saneamento - 2ª parte

	SEGMENTO	QUESTÕES															
		14			15			16						17			
		14.1	14.2	14.3	15.1	15.2	15.3	16.1	16.2	16.3	16.4	16.55	16.6	17.1	17.2	17.3	17.4
74																	
75																	
76																	
77																	
78																	
79																	
80																	
81																	
82																	
83																	
84																	
85																	
86																	
87																	
88																	
89																	
90																	
91																	
92																	
93																	
94																	
95																	
96																	
97																	
98																	
99																	
100																	
TOTAL4		0	0	0	0	0	0	39	28	41	23	40	3	0	0	0	0
TOTAL3		0	0	0	0	0	0	22	20	16	21	14	2	0	0	0	0
TOTAL2		0	0	0	0	0	0	2	13	7	11	7	0	0	0	0	0
TOTAL1		8	7	11	52	3	14	1	2	0	2	3	4	4	11	5	2
TOTAL0		63	65	61	20	69	58	8	9	8	15	8	63	68	61	67	70

PESQUISA DELPHI

PAINEL III - Risco para o Saneamento Brasileiro com o Término do PMSS

	SEGMENTO	QUESTÕES																				
		18			19														20		21	
		18.1	18.2	18.3	19.1	19.2	19.3	19.4	19.5	19.6	19.7	19.8	19.9	19.10	19.11	19.12	19.13	19.14	20.1	20.2	21.1	21.2
PNUD	OI	1	0	0	4	4	4	3	3	4	2	3	4	3	2	1	2	3	1	0	1	0
ASSEMAE	ENT	1	0	0	4	4	4	1	1	4	4	4	4	4	4	4	4	3	1	0	1	0
JNS Consultoria	PAR	1	0	0	4	4	4	1	1	4	4	3	4	2	2	4	2	3	1	0	1	0
IPEA	MS	1	0	0	4	3	3	2	2	4	3	4	4	3	4	4	4	4	1	0	1	0
PMSS (consultor)	MS	1	0	0	4	2	3	2	4	4	3	4	3	4	4	4	4	3	1	0	1	0
PMSS (gerente)	UNIV	1	0	0	2	4	2	2	2	3	4	3	4	2	4	4	2	4	1	0	1	0
UnB	PMSS	1	0	0	3	4	1	3	4	4	2	3	4	2	2	3	4	3	1	0	1	0
FNL&C	PMSS	1	0	0	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	3	3	4	1	0	1	0
FNUR/FASE	GF	1	0	0	4	3	3	3	3	4	4	4	4	4	4	4	3	3	1	0	1	0
PMSS (consultor)	PMSS	1	0	0	4	3	2	2	2	3	4	4	3	3	4	4	3	4	1	0	1	0
ARCE	CLI	1	0	0	3	3	3	1	2	3	2	1	4	2	4	1	1	4	1	0	1	0
PMSS (consultor)	PMSS	1	0	0	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	3	1	0	1	0
SNSA (gerente)	SNSA	1	0	0	4	3	3	2	2	3	4	3	4	2	3	4	4	4	1	0	0	1
PUC Campinas	UNIV	1	0	0	4	3	3	3	2	3	3	2	4	3	4	4	3	2	1	0	1	0
MDS	GF	1	0	0	0	4	3	0	0	0	0	0	1	1	0	1	0	0	1	0	1	0
Indivíduo	COL	1	0	0	2	2	2	1	1	2	2	3	4	2	3	3	2	3	0	1	1	0
PMSS (consultor)	PMSS	1	0	0	4	4	4	4	4	3	4	4	4	4	4	3	4	4	1	0	1	0
COMPESA	CLI	1	4	4	4	4	4	4	3	4	4	3	4	4	4	4	4	4	1	0	1	0
ABCON	ENT	1	0	0	4	4	4	4	4	3	4	4	4	4	4	4	4	3	1	0	0	0
ReCESA	PAR	1	0	0	0	3	4	4	4	4	4	3	3	3	4	4	4	4	1	0	1	0
Ministério da Integração - MI	GF	0	0	1	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	1	0	1	0
EMBASA	CLI	0	0	1	1	1	3	1	1	3	1	3	3	2	3	2	3	2	0	1	0	1
PMSS (consultor)	PMSS	1	0	0	3	3	4	2	2	4	4	3	4	3	4	3	4	3	1	0	1	0
Indivíduo	COL	1	0	0	4	4	3	2	3	4	4	4	4	2	3	2	2	3	1	0	1	0
SNSA (assessoria técnica)	SNSA	1	0	0	3	4	4	2	2	4	2	2	2	2	4	3	4	2	1	0	1	0
SEMAM/Prefeitura de Fortaleza	CLI	1	0	0	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	1	0	1	0
Cia ÁGUAS DE JOINVILLE	CLI	1	0	0	4	4	3	4	2	4	4	3	2	2	2	3	3	3	1	0	1	0
IPT	PAR	1	0	0	4	2	3	1	2	3	3	4	4	4	4	4	2	4	1	0	1	0
SNSA (diretoria)	SNSA	1	0	0	4	2	4	2	1	3	4	4	4	3	3	4	3	3	1	0	1	0
IPEA	GF	1	0	0	3	4	4	3	3	4	2	2	4	2	4	2	3	3	1	0	1	0
SNSA (gerente)	SNSA	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1
UFMG	UNIV	1	0	0	4	4	3	1	2	2	4	2	4	3	4	4	3	3	1	0	1	0
GGSAN-PBH	CLI	1	0	0	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	1	0	1	0
ANA	GF	0	0	1	3	2	2	2	3	2	3	3	4	3	3	4	3	3	1	0	1	0
Indivíduo	COL	1	0	0	4	4	4	3	4	4	4	4	4	3	4	3	4	4	1	0	1	0
Indivíduo	COL	1	0	0	4	4	4	3	3	4	4	4	4	3	4	3	4	4	1	0	1	0
SINAENCO	ENT	1	0	0	4	3	3	4	3	3	3	4	4	3	3	3	3	4	1	0	1	0
ABES-RJ	ENT	1	0	0	2	1	1	3	3	2	4	4	4	4	4	4	4	3	1	0	1	0

PESQUISA DELPHI
PAINEL III - Risco para o Saneamento Brasileiro com o Término do PMSS

	SEGMENTO	QUESTÕES																				
		18			19														20		21	
		18.1	18.2	18.3	19.1	19.2	19.3	19.4	19.5	19.6	19.7	19.8	19.9	19.10	19.11	19.12	19.13	19.14	20.1	20.2	21.1	21.2
PMSS (consultor)	PMSS	0	0	1	4	4	4	3	3	4	3	3	4	3	4	3	3	3	1	0	1	0
SNSA (gerente)	SNSA	1	0	0	4	4	4	4	4	4	3	4	4	4	4	2	4	3	1	0	1	0
Ministério da Saúde	GF	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0
Indivíduo	COL	1	0	0	4	3	3	2	3	3	3	4	4	0	0	4	0	0	0	0	0	0
Prefeitura do Recife	CLI	1	0	0	4	3	2	4	4	4	4	4	4	4	4	4	2	3	1	0	1	0
FNSA	CLI	1	0	0	4	4	4	3	3	3	4	4	3	3	4	4	4	4	1	0	1	0
CONAMA	CN	1	0	4	4	4	3	1	3	0	2	2	3	2	3	3	3	3	1	0	1	0
ABES-PB	ENT	1	0	0	3	3	3	4	4	2	2	4	3	3	2	0	3	2	0	1	1	0
FUNASA	GF	0	0	1	2	2	2	1	1	1	3	3	3	1	3	3	3	3	1	0	1	0
SNSA (assessoria técnica)	SNSA	1	0	0	3	3	4	2	2	2	3	4	4	4	4	3	3	3	1	0	1	0
MNC	MS	1	0	0	4	4	4	4	3	4	4	4	3	4	4	3	4	3	1	0	1	0
BNDES	GF	1	0	0	3	2	3	2	3	3	4	4	4	3	3	3	3	2	0	1	0	1
SNSA (gerente)	GF	1	0	0	4	4	3	3	2	3	3	4	4	3	4	4	3	4	1	0	1	0
ARSBAN - Natal	CLI	1	0	0	4	4	4	4	3	4	3	3	3	3	3	3	3	4	1	0	1	0
Conselho Nacional de Saúde (CNS)	CN	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1
AESBE	ENT	1	0	1	2	1	1	1	1	1	3	3	2	2	2	2	1	3	0	1	0	1
UFBA	UNIV	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1
SQA/MMA	GF	1	0	0	4	4	4	4	4	4	3	4	4	4	4	4	4	2	1	0	1	0
PROCEL/Eletrobrás	GF	1	0	0	4	3	3	3	4	4	3	3	4	3	4	3	3	3	1	0	1	0
CPqAM-FIOCRUZ	GF	0	0	1	2	2	2	1	3	2	3	3	2	2	3	2	2	3	0	1	0	0
JBIC	OI	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
SAAE Guaratinguetá	CLI	1	0	0	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	1	0	1	0
Indivíduo	COL	1	0	0	4	4	4	3	3	3	4	4	4	2	3	3	4	4	1	0	1	0
SRH-MMA	GF	1	0	0	4	3	4	3	3	3	4	4	4	4	4	4	4	3	1	0	1	0
ABDIB	ENT	0	0	1	2	1	1	1	1	1	2	3	3	3	3	3	1	3	0	1	0	1
CONAM	MS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
IBAM	PAR	1	0	0	4	3	4	4	4	3	3	4	4	4	4	3	3	4	1	0	1	0
PMSS (gerente)	PMSS	1	0	0	4	3	3	3	3	4	4	4	4	3	3	2	3	2	0	1	1	0
SNSA (gerente)	SNSA	1	0	0	4	4	4	3	3	4	4	4	4	4	4	4	4	3	1	0	1	0
SNSA (gerente)	SNSA	1	0	0	4	3	4	3	2	2	4	4	3	4	4	4	4	4	1	0	1	0
Deputada Federal	LEG	1	0	0	3	2	3	2	2	3	3	3	3	3	3	3	3	2	0	1	1	0
OPAS	OI	0	0	1	2	3	3	2	2	2	3	3	4	3	2	3	3	4	1	0	1	0
ASFAMAS	ENT	1	0	0	2	2	2	1	2	3	2	4	4	2	2	2	2	2	1	0	1	0
Cons. Nac. Rec. Hídricos (CNRH)	CN	1	0	0	3	3	2	0	3	3	4	4	4	3	4	4	3	4	1	0	1	0
73																						
74																						
75																						
76																						

PESQUISA DELPHI
PAINEL III - Risco para o Saneamento Brasileiro com o Término do PMSS

	SEGMENTO	QUESTÕES																				
		18			19														20		21	
		18.1	18.2	18.3	19.1	19.2	19.3	19.4	19.5	19.6	19.7	19.8	19.9	19.10	19.11	19.12	19.13	19.14	20.1	20.2	21.1	21.2
77																						
78																						
79																						
80																						
81																						
82																						
83																						
84																						
85																						
86																						
87																						
88																						
89																						
90																						
91																						
92																						
93																						
94																						
95																						
96																						
97																						
98																						
99																						
100																						
TOTAL4		0	1	2	42	31	30	18	17	30	33	37	47	22	39	30	26	24	0	0	0	0
TOTAL3		0	0	0	12	21	23	18	23	22	21	22	14	25	17	24	26	31	0	0	0	0
TOTAL2		0	0	0	9	10	9	15	17	9	10	5	4	16	8	8	9	9	0	0	0	0
TOTAL1		59	3	9	1	4	4	13	8	3	1	1	1	2	0	3	3	0	57	12	59	8
TOTAL0		13	68	61	8	6	6	8	7	8	7	7	6	7	8	7	8	8	15	60	13	64

PESQUISA DELPHI

Painel IV - Características Institucionais e Organizacionais da nova estrutura do PMSS

	SEGMENTO	QUESTÕES																												
		22							23				24		25					26			27					28		
		22.1	22.2	22.3	22.4	22.5	22.6	22.7	23.1	23.2	23.3	23.4	24.1	24.2	25.1	25.2	25.3	25.4	25.5	26.1	26.2	26.3	27.1	27.2	27.3	27.4	27.5	28.1	28.2	28.3
PNUD	OI	0	1	1	0	1	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	1	1	0	
ASSEMAE	ENT	1	1	1	0	1	1	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	
JNS Consultoria	PAR	1	1	0	0	1	0	0	1	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
IPEA	MS	1	1	0	0	1	0	0	1	0	0	0	1	1	1	0	0	0	0	0	1	0	1	1	1	1	0	1	1	
PMSS (consultor)	MS	0	0	1	0	1	0	0	0	0	1	0	1	0	1	1	1	1	0	1	0	0	1	1	1	0	0	1	1	
PMSS (gerente)	UNIV	1	1	0	0	1	1	0	1	0	0	0	1	0	1	1	1	1	0	0	1	0	0	1	1	0	0	1	1	
UnB	PMSS	1	1	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	1	1	1	0	1	0	1	0	0	0	0	1	1	0	1	1	
FNL&C	PMSS	1	0	0	1	1	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
FNRU/FASE	GF	1	1	1	0	1	1	0	1	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	1	0	0	1	0	1	1	0	1	1	
PMSS (consultor)	PMSS	1	1	1	0	1	1	0	0	0	1	0	0	1	1	1	1	1	0	1	0	0	1	1	0	0	0	0	1	
ARCE	CLI	1	1	1	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	1	0	0	0	1	1	
PMSS (consultor)	PMSS	1	1	1	1	1	0	1	1	0	1	0	1	1	1	1	1	1	0	0	1	1	1	1	1	0	1	1	0	
SNSA (gerente)	SNSA	0	1	0	0	1	1	0	0	1	0	1	0	1	1	1	1	1	0	1	0	0	1	1	1	0	0	1	1	
PUC Campinas	UNIV	1	1	0	1	0	1	1	0	1	0	0	1	0	0	1	1	0	0	1	0	0	1	1	1	0	0	1	1	
MDS	GF	1	1	1	0	1	0	0	0	0	1	0	1	1	0	1	0	1	0	0	1	0	1	1	1	0	0	1	1	
Indivduo	COL	0	1	1	0	1	0	0	1	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	
PMSS (consultor)	PMSS	1	1	1	1	1	1	0	0	0	0	1	0	1	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	1	0	
COMPESA	CLI	1	1	1	1	1	1	0	1	0	0	0	1	1	1	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	
ABCON	ENT	1	1	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	1	
ReCESA	PAR	0	1	1	0	1	1	0	0	1	0	0	0	0	1	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Ministério da Integração - MI	GF	1	1	1	0	1	1	0	0	0	0	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
EMBASA	CLI	1	1	1	0	1	0	0	1	0	0	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
PMSS (consultor)	PMSS	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	0	1	1	1	1	1	1	
Indivduo	COL	1	1	1	0	0	0	0	0	0	1	0	1	1	1	1	1	1	0	1	0	0	1	1	0	0	0	1	1	
SNSA (assessoria técnica)	SNSA	1	0	1	0	1	0	1	0	0	1	1	0	1	1	0	0	0	1	0	1	0	1	1	0	0	0	0	0	
SEMAM/Prefeitura Fortaleza	CLI	1	1	1	1	1	0	0	0	1	0	0	1	0	1	1	1	1	0	1	0	0	1	1	0	1	0	0	1	
Cia ÁGUAS DE JOINVILLE	CLI	1	1	1	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	1	0	1	0	0	1	0	0	0	1	1	0	0	1	0	
IPT	PAR	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	0	1	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	1	
SNSA (diretoria)	SNSA	0	1	1	0	1	0	0	0	0	1	0	1	0	1	0	0	0	0	0	1	0	1	0	1	0	0	1	0	
IPEA	GF	0	0	1	0	1	1	0	0	1	0	0	1	1	1	0	0	0	0	0	1	0	0	1	1	0	0	0	1	
SNSA (gerente)	SNSA	0	0	1	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	1	1	1	1	0	0	1	0	1	1	0	1	0	0	1	
UFMG	UNIV	1	1	1	0	1	1	1	0	0	1	0	1	1	1	1	1	1	0	1	0	0	1	1	1	1	0	1	1	
GGSAN-PBH	CLI	1	1	1	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
ANA	GF	1	1	1	0	1	1	0	1	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Indivduo	COL	0	1	1	1	1	1	0	1	0	0	0	0	1	1	1	1	1	0	1	0	0	1	1	0	1	0	1	1	
Indivduo	COL	1	1	1	1	1	1	0	1	0	0	0	0	1	1	1	1	1	0	1	0	0	1	1	0	1	0	1	1	
SINAENCO	ENT	1	1	1	0	1	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
ABES-RJ	ENT	1	1	1	0	1	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
PMSS (consultor)	PMSS	1	1	1	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	1	1	0	0	0	1	1	
SNSA (gerente)	SNSA	1	1	1	1	1	1	0	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	0	0	1	1	1	0	0	1	1	

Painel IV - Características Institucionais e Organizacionais da nova estrutura do PMSS

[illegible]

PESQUISA DELPHI

Painel IV - Características Institucionais e Organizacionais da nova estrutura do PMSS

	SEGMENTO	QUESTÕES																												
		22							23				24		25					26			27					28		
		22.1	22.2	22.3	22.4	22.5	22.6	22.7	23.1	23.2	23.3	23.4	24.1	24.2	25.1	25.2	25.3	25.4	25.5	26.1	26.2	26.3	27.1	27.2	27.3	27.4	27.5	28.1	28.2	28.3
81																														
82																														
83																														
84																														
85																														
86																														
87																														
88																														
89																														
90																														
91																														
92																														
93																														
94																														
95																														
96																														
97																														
98																														
99																														
100																														
TOTAL1		52	60	56	23	55	36	7	28	16	26	10	46	41	43	38	34	37	5	26	23	2	35	35	32	18	4	39	40	16
TOTAL0		20	12	16	49	17	36	65	44	56	46	62	26	31	29	34	38	35	67	46	49	70	37	37	40	54	68	33	32	56

13.1		
classes	Fi	Fac
0 ⊢ 1	5	5
1 ⊢ 2	2	7
2 ⊢ 3	5	12
3 ⊢ 4	27	39
4 ⊢ 5	33	72

Q1	
Lq1=	3
n/4=	18
Σf=	12
h=	1
Fq1=	27
Q1 = 3,2222	

Md	
Lmd=	3
n/2=	36
Σf=	12
h=	1
Fmd=	27
X = 3,8889	

Q3	
Lq1=	4
3n/4=	54
Σf=	39
h=	1
Fq1=	33
Q3 = 4,4545	

13.2			
classes	Fi	Fac	
0 ⊢ 1	6	6	
1 ⊢ 2	4	10	
2 ⊢ 3	14	24	
3 ⊢ 4	23	47	
4 ⊢ 5	25	72	
Q1			
Lq1=	2		
n/4=	18		
Σf=	10		
h=	1		
Fq1=	14		
Q1 = 2,5714			
Md			
Lmd=	3		
n/2=	36		
Σf=	24		
h=	1		
Fmd=	23		
X = 3,5217			
Q3			
Lq1=	4		
3n/4=	54		
Σf=	47		
h=	1		
Fq1=	25		
Q3 = 4,2800			
13.3			
classes	Fi	Fac	
0 ⊢ 1	4	4	
1 ⊢ 2	1	5	
2 ⊢ 3	16	21	
3 ⊢ 4	30	51	
4 ⊢ 5	21	72	
Q1			
Lq1=	2		
n/4=	18		
Σf=	5		
h=	1		
Fq1=	16		
Q1 = 2,8125			
Md			
Lmd=	3		
n/2=	36		
Σf=	21		
h=	1		
Fmd=	30		
X = 3,5000			
Q3			
Lq1=	4		
3n/4=	54		
Σf=	51		
h=	1		
Fq1=	21		
Q3 = 4,1429			
13.4			
classes	Fi	Fac	
0 ⊢ 1	4	4	
1 ⊢ 2	0	4	
2 ⊢ 3	14	18	
3 ⊢ 4	23	41	
4 ⊢ 5	31	72	
Q1			
Lq1=	2		
n/4=	18		
Σf=	4		
h=	1		
Fq1=	14		
Q1 = 3,0000			
Md			
Lmd=	3		
n/2=	36		
Σf=	18		
h=	1		
Fmd=	23		
X = 3,7826			
Q3			
Lq1=	4		
3n/4=	54		
Σf=	41		
h=	1		
Fq1=	31		
Q3 = 4,4194			
13.5			
classes	Fi	Fac	
0 ⊢ 1	6	6	
1 ⊢ 2	2	8	
2 ⊢ 3	9	17	
3 ⊢ 4	25	42	
4 ⊢ 5	30	72	
Q1			
Lq1=	3		
n/4=	18		
Σf=	17		
h=	1		
Fq1=	25		
Q1 = 3,0400			
Md			
Lmd=	3		
n/2=	36		
Σf=	17		
h=	1		
Fmd=	25		
X = 3,7600			
Q3			
Lq1=	4		
3n/4=	54		
Σf=	42		
h=	1		
Fq1=	30		
Q3 = 4,4000			
13.6			
classes	Fi	Fac	
0 ⊢ 1	5	5	
1 ⊢ 2	2	7	
2 ⊢ 3	3	10	
3 ⊢ 4	20	30	
4 ⊢ 5	42	72	
Q1			
Lq1=	3		
n/4=	18		
Σf=	10		
h=	1		
Fq1=	20		
Q1 = 3,4000			
Md			
Lmd=	4		
n/2=	36		
Σf=	30		
h=	1		
Fmd=	42		
X = 4,1429			
Q3			
Lq1=	4		
3n/4=	54		
Σf=	30		
h=	1		
Fq1=	42		
Q3 = 4,5714			
13.7			
classes	Fi	Fac	
0 ⊢ 1	5	5	
1 ⊢ 2	1	6	
2 ⊢ 3	18	24	
3 ⊢ 4	31	55	
4 ⊢ 5	17	72	
Q1			
Lq1=	2		
n/4=	18		
Σf=	6		
h=	1		
Fq1=	18		
Q1 = 2,6667			
Md			
Lmd=	3		
n/2=	36		
Σf=	24		
h=	1		
Fmd=	31		
X = 3,3871			
Q3			
Lq1=	3		
3n/4=	54		
Σf=	24		
h=	1		
Fq1=	31		
Q3 = 3,9677			
13.8			
classes	Fi	Fac	
0 ⊢ 1	4	4	
1 ⊢ 2	2	6	

2	├	3	14	20
3	├	4	25	45
4	├		27	72

h=	1
Fq1=	14
Q1 =	2,8571

h=	1
Fmd=	25
X =	3,6400

h=	1
Fq1=	27
Q3 =	4,3333

13.9			
classes	Fi	Fac	
0	├	1	3
1	├	2	0
2	├	3	0
3	├	4	8
4	├		61
			72

Q1	
Lq1=	4
n/4=	18
Σf=	11
h=	1
Fq1=	61
Q1 =	4,1148

Md	
Lmd=	4
n/2=	36
Σf=	11
h=	1
Fmd=	61
X =	4,4098

Q3	
Lq1=	4
3n/4=	54
Σf=	11
h=	1
Fq1=	61
Q3 =	4,7049

13.10			
classes	Fi	Fac	
0	├	1	7
1	├	2	1
2	├	3	9
3	├	4	27
4	├		28
			44
			72

Q1	
Lq1=	3
n/4=	18
Σf=	17
h=	1
Fq1=	27
Q1 =	3,0370

Md	
Lmd=	3
n/2=	36
Σf=	17
h=	1
Fmd=	27
X =	3,7037

Q3	
Lq1=	4
3n/4=	54
Σf=	44
h=	1
Fq1=	28
Q3 =	4,3571

13.11			
classes	Fi	Fac	
0	├	1	7
1	├	2	5
2	├	3	14
3	├	4	23
4	├		23
			26
			49
			72

Q1	
Lq1=	2
n/4=	18
Σf=	12
h=	1
Fq1=	14
Q1 =	2,4286

Md	
Lmd=	3
n/2=	36
Σf=	26
h=	1
Fmd=	23
X =	3,4348

Q3	
Lq1=	4
3n/4=	54
Σf=	49
h=	1
Fq1=	23
Q3 =	4,2174

13.12			
classes	Fi	Fac	
0	├	1	3
1	├	2	0
2	├	3	6
3	├	4	28
4	├		35
			37
			72

Q1	
Lq1=	3
n/4=	18
Σf=	9
h=	1
Fq1=	28
Q1 =	3,3214

Md	
Lmd=	3
n/2=	36
Σf=	9
h=	1
Fmd=	28
X =	3,9643

Q3	
Lq1=	4
3n/4=	54
Σf=	37
h=	1
Fq1=	35
Q3 =	4,4857

13.13			
classes	Fi	Fac	
0	├	1	6
1	├	2	4
2	├	3	17
3	├	4	23
4	├		22
			27
			50
			72

Q1	
Lq1=	2
n/4=	18
Σf=	10
h=	1
Fq1=	17
Q1 =	2,4706

Md	
Lmd=	3
n/2=	36
Σf=	27
h=	1
Fmd=	23
X =	3,3913

Q3	
Lq1=	4
3n/4=	54
Σf=	50
h=	1
Fq1=	22
Q3 =	4,1818

13.14			
classes	Fi	Fac	
0	├	1	7
1	├	2	2
2	├	3	16
3	├	4	34
4	├		13
			25
			59
			72

Q1	
Lq1=	2
n/4=	18
Σf=	9
h=	1
Fq1=	16
Q1 =	2,5625

Md	
Lmd=	3
n/2=	36
Σf=	25
h=	1
Fmd=	34
X =	3,3235

Q3	
Lq1=	3
3n/4=	54
Σf=	25
h=	1
Fq1=	34
Q3 =	3,8529

13.15			
classes	Fi	Fac	
0	├	1	7
1	├	2	1
2	├	3	6
3	├	4	35
4	├		23
			49
			72

Q1	
Lq1=	3
n/4=	18
Σf=	14
h=	1
Fq1=	35
Q1 =	3,1143

Md	
Lmd=	3
n/2=	36
Σf=	14
h=	1
Fmd=	35
X =	3,6286

Q3	
Lq1=	4
3n/4=	54
Σf=	49
h=	1
Fq1=	23
Q3 =	4,2174

16.1		
classes	Fi	Fac
0 ┆ 1	8	8
1 ┆ 2	1	9
2 ┆ 3	2	11
3 ┆ 4	22	33
4 ┆	39	72

Q1	
Lq1=	3
n/4=	18
Σf=	11
h=	1
Fq1=	22
Q1 = 3,3182	

Md	
Lmd=	4
n/2=	36
Σf=	33
h=	1
Fmd=	39
X = 4,0769	

Q3	
Lq1=	4
3n/4=	54
Σf=	33
h=	1
Fq1=	39
Q3 = 4,5385	

16.2		
classes	Fi	Fac
0 ┆ 1	9	9
1 ┆ 2	2	11
2 ┆ 3	13	24
3 ┆ 4	20	44
4 ┆	28	72

Q1	
Lq1=	2
n/4=	18
Σf=	11
h=	1
Fq1=	13
Q1 = 2,5385	

Md	
Lmd=	3
n/2=	36
Σf=	24
h=	1
Fmd=	20
X = 3,6000	

Q3	
Lq1=	4
3n/4=	54
Σf=	44
h=	1
Fq1=	28
Q3 = 4,3571	

16.3		
classes	Fi	Fac
0 ┆ 1	8	8
1 ┆ 2	0	8
2 ┆ 3	7	15
3 ┆ 4	16	31
4 ┆	41	72

Q1	
Lq1=	3
n/4=	18
Σf=	15
h=	1
Fq1=	16
Q1 = 3,1875	

Md	
Lmd=	4
n/2=	36
Σf=	31
h=	1
Fmd=	41
X = 4,1220	

Q3	
Lq1=	4
3n/4=	54
Σf=	31
h=	1
Fq1=	41
Q3 = 4,5610	

16.4		
classes	Fi	Fac
0 ┆ 1	15	15
1 ┆ 2	2	17
2 ┆ 3	11	28
3 ┆ 4	21	49
4 ┆	23	72

Q1	
Lq1=	2
n/4=	18
Σf=	17
h=	1
Fq1=	11
Q1 = 2,0909	

Md	
Lmd=	3
n/2=	36
Σf=	28
h=	1
Fmd=	21
X = 3,3810	

Q3	
Lq1=	4
3n/4=	54
Σf=	49
h=	1
Fq1=	23
Q3 = 4,2174	

16.5		
classes	Fi	Fac
0 ┆ 1	8	8
1 ┆ 2	3	11
2 ┆ 3	7	18
3 ┆ 4	14	32
4 ┆	40	72

Q1	
Lq1=	2
n/4=	18
Σf=	11
h=	1
Fq1=	7
Q1 = 3,0000	

Md	
Lmd=	4
n/2=	36
Σf=	32
h=	1
Fmd=	40
X = 4,1000	

Q3	
Lq1=	4
3n/4=	54
Σf=	32
h=	1
Fq1=	40
Q3 = 4,5500	

16.6		
classes	Fi	Fac
0 ┆ 1	63	63
1 ┆ 2	4	67
2 ┆ 3	0	67
3 ┆ 4	2	69
4 ┆	3	72

Q1	
Lq1=	0
n/4=	18
Σf=	0
h=	1
Fq1=	63
Q1 = 0,2857	

Md	
Lmd=	0
n/2=	36
Σf=	0
h=	1
Fmd=	63
X = 0,5714	

Q3	
Lq1=	0
3n/4=	54
Σf=	0
h=	1
Fq1=	63
Q3 = 0,8571	

19.1		
classes	Fi	Fac
0 ┆ 1	8	8
1 ┆ 2	1	9
2 ┆ 3	9	18
3 ┆ 4	12	30
4 ┆	42	72

Q1	
Lq1=	2
n/4=	18
Σf=	9
h=	1
Fq1=	9
Q1 =	3,0000

Md	
Lmd=	4
n/2=	36
Σf=	30
h=	1
Fmd=	42
X =	4,1429

Q3	
Lq1=	4
3n/4=	54
Σf=	30
h=	1
Fq1=	42
Q3 =	4,5714

19.2		
classes	Fi	Fac
0 ┆ 1	6	6
1 ┆ 2	4	10
2 ┆ 3	10	20
3 ┆ 4	21	41
4 ┆	31	72

Q1	
Lq1=	2
n/4=	18
Σf=	10
h=	1
Fq1=	10
Q1 =	2,8000

Md	
Lmd=	3
n/2=	36
Σf=	20
h=	1
Fmd=	21
X =	3,7619

Q3	
Lq1=	4
3n/4=	54
Σf=	41
h=	1
Fq1=	31
Q3 =	4,4194

19.3		
classes	Fi	Fac
0 ┆ 1	6	6
1 ┆ 2	4	10
2 ┆ 3	9	19
3 ┆ 4	23	42
4 ┆	30	72

Q1	
Lq1=	2
n/4=	18
Σf=	10
h=	1
Fq1=	9
Q1 =	2,8889

Md	
Lmd=	3
n/2=	36
Σf=	19
h=	1
Fmd=	23
X =	3,7391

Q3	
Lq1=	4
3n/4=	54
Σf=	42
h=	1
Fq1=	30
Q3 =	4,4000

19.4		
classes	Fi	Fac
0 ┆ 1	8	8
1 ┆ 2	13	21
2 ┆ 3	15	36
3 ┆ 4	18	54
4 ┆	18	72

Q1	
Lq1=	1
n/4=	18
Σf=	8
h=	1
Fq1=	13
Q1 =	1,7692

Md	
Lmd=	2
n/2=	36
Σf=	21
h=	1
Fmd=	15
X =	3,0000

Q3	
Lq1=	3
3n/4=	54
Σf=	36
h=	1
Fq1=	18
Q3 =	4,0000

19.5		
classes	Fi	Fac
0 ┆ 1	7	7
1 ┆ 2	8	15
2 ┆ 3	17	32
3 ┆ 4	23	55
4 ┆	17	72

Q1	
Lq1=	2
n/4=	18
Σf=	15
h=	1
Fq1=	17
Q1 =	2,1765

Md	
Lmd=	3
n/2=	36
Σf=	32
h=	1
Fmd=	23
X =	3,1739

Q3	
Lq1=	3
3n/4=	54
Σf=	32
h=	1
Fq1=	23
Q3 =	3,9565

19.6		
classes	Fi	Fac
0 ┆ 1	8	8
1 ┆ 2	3	11
2 ┆ 3	9	20
3 ┆ 4	22	42
4 ┆	30	72

Q1	
Lq1=	2
n/4=	18
Σf=	11
h=	1
Fq1=	9
Q1 =	2,7778

Md	
Lmd=	3
n/2=	36
Σf=	20
h=	1
Fmd=	22
X =	3,7273

Q3	
Lq1=	4
3n/4=	54
Σf=	42
h=	1
Fq1=	30
Q3 =	4,4000

19.7		
classes	Fi	Fac
0 ┆ 1	7	7
1 ┆ 2	1	8
2 ┆ 3	10	18
3 ┆ 4	21	39
4 ┆	33	72

Q1	
Lq1=	2
n/4=	18
Σf=	8
h=	1
Fq1=	10
Q1 =	3,0000

Md	
Lmd=	3
n/2=	36
Σf=	18
h=	1
Fmd=	21
X =	3,8571

Q3	
Lq1=	4
3n/4=	54
Σf=	39
h=	1
Fq1=	33
Q3 =	4,4545

19.8		
classes	Fi	Fac
0 ┆ 1	7	7
1 ┆ 2	1	8
2 ┆ 3	5	13
3 ┆ 4	22	35
4 ┆	37	72

Q1	
Lq1=	3
n/4=	18
Σf=	13
h=	1
Fq1=	22
Q1 =	3,2273

Md	
Lmd=	4
n/2=	36
Σf=	35
h=	1
Fmd=	37
X =	4,0270

Q3	
Lq1=	4
3n/4=	54
Σf=	35
h=	1
Fq1=	37
Q3 =	4,5135

19.9		
classes	Fi	Fac
0 ┆ 1	6	6
1 ┆ 2	1	7
2 ┆ 3	4	11
3 ┆ 4	14	25
4 ┆	47	72

Q1	
Lq1=	3
n/4=	18
Σf=	11
h=	1
Fq1=	14
Q1 =	3,5000

Md	
Lmd=	4
n/2=	36
Σf=	25
h=	1
Fmd=	47
X =	4,2340

Q3	
Lq1=	4
3n/4=	54
Σf=	25
h=	1
Fq1=	47
Q3 =	4,6170

19.10		
classes	Fi	Fac
0 ┆ 1	7	7
1 ┆ 2	2	9
2 ┆ 3	16	25
3 ┆ 4	25	50
4 ┆	22	72

Q1	
Lq1=	2
n/4=	18
Σf=	9
h=	1
Fq1=	16
Q1 =	2,5625

Md	
Lmd=	3
n/2=	36
Σf=	25
h=	1
Fmd=	25
X =	3,4400

Q3	
Lq1=	4
3n/4=	54
Σf=	50
h=	1
Fq1=	22
Q3 =	4,1818

19.11		
classes	Fi	Fac
0 ┆ 1	8	8
1 ┆ 2	0	8
2 ┆ 3	8	16
3 ┆ 4	17	33
4 ┆	39	72

Q1	
Lq1=	3
n/4=	18
Σf=	16
h=	1
Fq1=	17
Q1 =	3,1176

Md	
Lmd=	4
n/2=	36
Σf=	33
h=	1
Fmd=	39
X =	4,0769

Q3	
Lq1=	4
3n/4=	54
Σf=	33
h=	1
Fq1=	39
Q3 =	4,5385

19.12		
classes	Fi	Fac
0 ┆ 1	7	7
1 ┆ 2	3	10
2 ┆ 3	8	18
3 ┆ 4	24	42
4 ┆	30	72

Q1	
Lq1=	2
n/4=	18
Σf=	10
h=	1
Fq1=	8
Q1 =	3,0000

Md	
Lmd=	3
n/2=	36
Σf=	18
h=	1
Fmd=	24
X =	3,7500

Q3	
Lq1=	4
3n/4=	54
Σf=	42
h=	1
Fq1=	30
Q3 =	4,4000

19.13		
classes	Fi	Fac
0 ┆ 1	8	8
1 ┆ 2	3	11
2 ┆ 3	9	20
3 ┆ 4	26	46
4 ┆	26	72

Q1	
Lq1=	2
n/4=	18
Σf=	11
h=	1
Fq1=	9
Q1 =	2,7778

Md	
Lmd=	3
n/2=	36
Σf=	20
h=	1
Fmd=	26
X =	3,6154

Q3	
Lq1=	4
3n/4=	54
Σf=	46
h=	1
Fq1=	26
Q3 =	4,3077

19.14		
classes	Fi	Fac
0 ┆ 1	8	8
1 ┆ 2	0	8
2 ┆ 3	9	17
3 ┆ 4	31	48
4 ┆	24	72

Q1	
Lq1=	3
n/4=	18
Σf=	17
h=	1
Fq1=	31
Q1 =	3,0323

Md	
Lmd=	3
n/2=	36
Σf=	17
h=	1
Fmd=	31
X =	3,6129

Q3	
Lq1=	4
3n/4=	54
Σf=	48
h=	1
Fq1=	24
Q3 =	4,2500

Pesquisa Delphi

Questionário 2 - Recebidos

		QUESTÕES								
		1		2		3			4	
		S	N	S	N	3.1	3.2	3.2	S	N
1	PMSS (consultor)	1	0	1	0	0	1	0	1	0
2	PMSS (consultor)	1	0	1	0	0	1	0	0	1
3	PMSS (consultor)	1	0	1	0	0	0	1	0	1
4	PMSS (consultor)	1	0	1	0	0	0	1	0	1
5	PMSS (consultor)	1	0	0	1	0	0	1	1	0
6	PMSS (gerente)	1	0	1	0	0	0	1	1	0
7	PMSS (gerente)	1	0	1	0	0	0	1	0	1
8	PMSS (consultor)	1	0	1	0	0	0	1	1	0
9	SNSA (diretoria)	1	0	1	0	0	0	1	1	0
10	SNSA (gerente)	1	0	1	0	0	1	0	0	1
11	SNSA (gerente)	1	0	1	0	0	1	0	0	1
12	SNSA (assessoria técnica)	1	0	1	0	0	1	0	0	1
13	SNSA (gerente)	1	0	1	0	1	0	0	1	0
14	SNSA (gerente)	1	0	1	0	0	1	0	1	0
15	Conselho Nacional de Saúde (CNS)	1	0	1	0	0	1	0	1	0
16	CONAMA	1	0	1	0	1	0	0	1	0
17	Cons. Nac. Rec. Hídricos (CNRH)	1	0	1	0	.	.	.	1	0
18	Agência Nacional de Águas - ANA	1	0	1	0	1	0	0	.	.
19	SRH/MMA	1	0	1	0	0	1	0	0	1
20	SQA/MMA	1	0	0	1	0	0	1	1	0
21	FUNASA	0	1	1	0	1	0	0	0	1
22	Ministério da Integração - MI	1	0	1	0	0	0	1	1	0
23	IPEA	1	0	1	0	0	1	0	0	1
24	IPEA	1	0	1	0	0	0	1	1	0
25	Minist. Des.Social e Combate à Fome - MDS	1	0	1	0	0	1	0	0	1
26	PNUD	1	0	1	0	0	0	1	0	1
27	OPAS	1	0	1	0	0	1	0	0	1
28	JBIC	1	0	1	0	1	0	0	0	1
29	ASSEMAE	1	0	1	0	1	0	0	0	1
30	ABES-PB	1	0	1	0	0	1	0	0	1
31	ABES-RJ	1	0	1	0	1	0	0	0	1
32	AESBE	1	0	0	.	.
33	ABCON	1	0	1	0	0	0	1	1	0
34	ASFAMAS	1	0	1	0	0	0	1	0	1
35	ABDIB	0	1	0	1	1	0	0	.	.
36	SINAENCO	1	0	1	0	1	0	0	.	.
37	IBAM	1	0	1	0	0	0	1	0	1
38	PROCEL/Eletróbrás	1	0	1	0	1	0	0	0	1
39	IPT	1	0	1	0	0	0	1	1	0
40	ReCESA	1	0	1	0	0	1	0	0	1
41	JNS Consultoria	1	0	1	0	0	0	1	.	.
42	Manesco Advogados	1	0	1	0	0	0	1	0	1
43	GGSAN/PBH - Prefeitura de Belo Horizonte	1	0	1	0	0	0	1	1	0
44	Sec. Saneamento/Prefeitura do Recife	1	0	1	0	0	0	1	1	0
45	SEMAM/Prefeitura de Fortaleza	1	0	1	0	0	0	1	1	0
46	COMPESA	1	0	1	0	1	0	0	1	0
47	EMBASA	0	1	1	0	1	0	0	0	1
48	SAAE de Guaratinguetá	1	0	1	0	0	0	1	1	0
49	Companhia Águas de Joinville	1	0	1	0	1	0	0	0	1
50	ARSBAN - Natal	1	0	1	0	0	0	1	1	0
51	ARCE - Ceará	1	0	1	0	0	1	0	1	0

		QUESTÕES								
		1		2		3			4	
		S	N	S	N	3.1	3.2	3.2	S	N
52	FNSA	1	0	1	0	0	0	1	0	1
53	FASE-FNRU	1	0	1	0	1	0	0	0	1
54	FNL&C	1	0	1	0	1	0	0	.	.
55	CPqAM-FIOCRUZ	1	0	1	0	0	1	0	1	0
56	UnB	1	0	1	0	0	1	0	1	0
57	UFMG	1	0	1	0	0	0	1	1	0
58	PUC Campinas	1	0	1	0	0	0	1	1	0
59	Indivíduo Colaborador	1	0	0	1	0	0	1	1	0
60	Indivíduo Colaborador	1	0	1	0	0	1	0	0	1
61	Indivíduo Colaborador	1	0	1	0	0	0	1	0	1
62	Indivíduo Colaborador	1	0	1	0	1	0	0	1	0
63	Indivíduo Colaborador	1	0	1	0	1	0	0	1	0
64	Indivíduo Colaborador	1	0	1	0	0	0	1	0	1
TOTAL		60	3	59	4	18	17	28	29	29