



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

RAQUEL SERRUYA ELMESCANY

**ANÁLISE DOS ESTÁGIOS E PROPOSTAS PARA A POLÍTICA
PÚBLICA DE SANEAMENTO BÁSICO DO ESTADO DO PARÁ**

VOLUME I

Belém (PA)

2018

RAQUEL SERRUYA ELMESCANY

ANÁLISE DOS ESTÁGIOS E PROPOSTAS PARA A POLÍTICA PÚBLICA DE SANEAMENTO BÁSICO DO ESTADO DO PARÁ

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

Linha de pesquisa: Gestão Municipal.

Orientador: Prof^o Dr. José Almir Rodrigues Pereira.

VOLUME I

Belém (PA)

2018

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) de acordo com ISBD
Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Pará
Gerada automaticamente pelo módulo Ficat, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)**

E48a Elmescany, Raquel Serruya.
Análise dos estágios e propostas para a política pública de saneamento básico do Estado do Pará / Raquel Serruya Elmescany. — 2018.
306 f. : il. color.

Orientador(a): Prof. Dr. José Almir Rodrigues Pereira
Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2018.

1. Política Pública. 2. Saneamento Básico. 3. Ciclo de Políticas Públicas. I. Título.

CDD 351

RAQUEL SERRUYA ELMESCANY

ANÁLISE DOS ESTÁGIOS E PROPOSTAS PARA A POLÍTICA PÚBLICA DE SANEAMENTO BÁSICO DO ESTADO DO PARÁ

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

Linha de pesquisa: Gestão Municipal.

Aprovado em: 13/09/2018

Banca examinadora:

Prof. Dr. José Almir Rodrigues Pereira

Orientador – PPGGP/NAEA/UFPA

Prof^a. Dr^a. Rosana Pereira Fernandes

Examinadora interna – PPGGP/NAEA/UFPA

Prof. Dr. José Júlio Ferreira Lima

Examinador externo – PPGAU/ITEC/UFPA

Para Douglas Leão Serruya (*in memoriam*),
Meu tio e padrinho, um segundo pai, que
costumava dizer que era o primeiro.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a meu orientador, Prof^o Dr. José Almir Rodrigues Pereira, cujo apoio e auxílio na construção deste trabalho foi valiosíssimo.

Meus agradecimentos aos professores do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública, pelas leituras, ensinamentos e discussões, que muito me enriqueceram.

Aos membros da banca avaliadora, Profa^a Dra. Rosana Pereira Fernandes, e Prof^o Dr. José Júlio Ferreira Lima, cujas experiências no planejamento estatal auxiliaram bastante na elaboração e nos ajustes deste trabalho, desde a qualificação.

Ao Exmo. Conselheiro Substituto do Tribunal de Contas do Estado, Dr. Daniel Mello, e ao Me. Ernani Sabbai, que me ofereceram enorme apoio, suporte e compreensão nas eventuais ausências, o que foi fundamental para o desenvolvimento deste trabalho.

À Exma. Conselheira Lourdes Lima, e ao Exmo. Conselheiro André Dias, pela autorização, no exercício da Presidência do Tribunal de Contas do Estado do Pará, para que esse trabalho fosse realizado.

À Karla Bengston e Marco Ponte, da Escola de Contas do TCEPA, que ajudaram nos trâmites burocráticos e foram muito gentis.

Aos servidores do TCE, Silvia Bandeira, Vera Guapindaia, Ruth Bastos, Shayenne Carreiro, Bethânia e Cleyce, pelos esclarecimentos e informações oferecidos.

À equipe do gabinete do Conselheiro Substituto Daniel Mello, Tiago Cunha, Renato Cal, Andressa Rêgo e Joice Kelly, bem como a equipe do gabinete do Conselheiro Substituto Edvaldo Souza, Márcia, Guilherme, Érico, Leandro, Cristina e Neumira pelas discussões, conversas e gentilezas trocadas.

À Ana Valéria, da ARCON, por disponibilizar informações sobre o setor no Estado de maneira muito solícita.

Um agradecimento singelo ao Prof. Dr. Adagenor Ribeiro, pelo apoio, conselhos e compartilhamento de músicas interessantíssimas.

Aos amigos que me apoiaram e torceram por mim, mesmo diante das minhas reclamações: um brinde.

Agradeço enormemente minha família, cujo amor, carinho, cuidados e preocupações não consigo expressar em palavras para agradecer.

E ao meu noivo, André, por tudo o que conquistamos juntos nos últimos anos, e ainda iremos conquistar.

Obrigada.

“Se planejar é sinônimo de conduzir conscientemente, não existirá então alternativa ao planejamento. Ou planejamos ou somos escravos da circunstância. Negar o planejamento é negar a possibilidade de escolher o futuro, é aceitá-lo seja ele qual for”.

(Carlos Matus)

SUMÁRIO

VOLUME I.....	1
RESUMO.....	8
ABSTRACT	9
LISTA DE ILUSTRAÇÕES.....	10
LISTA DE QUADROS.....	13
LISTA DE TABELAS.....	15
LISTA DE SIGLAS.....	18
1 INTRODUÇÃO	21
2 CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	25
2.1 VISÃO SISTÊMICA DOS ESTÁGIOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS	29
2.2 PLANEJAMENTO.....	34
2.2.1 Identificação dos problemas públicos.....	36
2.2.2 Formulação de alternativas	41
2.2.3 Tomada de decisão e orçamentação.....	49
2.3 EXECUÇÃO E MONITORAMENTO	72
2.3.1 Execução.....	73
2.3.2 Monitoramento	81
2.4 AVALIAÇÃO	86
2.4.1 Critérios de avaliação.....	89
2.4.2 Mecanismos de Controle.....	92
3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	95
3.1 SETOR DE ESTUDO: SANEAMENTO BÁSICO	95
3.2 DELIMITAÇÃO TEÓRICA	100
3.3 ETAPAS DA PESQUISA	106
VOLUME II.....	115
4 PLANEJAMENTO DO SANEAMENTO NO ESTADO DO PARÁ	116
4.1 IDENTIFICAÇÃO DOS PROBLEMAS PÚBLICOS DE SANEAMENTO NO PARÁ	116
4.1.1 Prestação de serviços de saneamento no Pará	118
4.1.2 Problemas públicos de saneamento no Pará	121
4.2 FORMULAÇÃO DE ALTERNATIVAS PARA O SANEAMENTO NO PARÁ.....	135
4.2.1 Política Estadual de Saneamento Básico	135
4.2.2 Plano Estadual de Saneamento Básico	141
4.2.3 Planos Municipais de Saneamento Básico.....	145
4.3 TOMADA DE DECISÃO ORÇAMENTÁRIA PARA O SANEAMENTO NO PARÁ	149

4.3.1 Plano Plurianual	149
4.3.2 Leis de Diretrizes Orçamentárias	172
4.3.3 Leis Orçamentárias Anuais	176
5 EXECUÇÃO E MONITORAMENTO DA POLÍTICA DE SANEAMENTO DO ESTADO DO PARÁ.....	185
5.1 EXECUÇÃO DA POLÍTICA DE SANEAMENTO DO PARÁ	185
5.1.1 Execução Financeira.....	185
5.1.2 Execução Física	199
5.2 MONITORAMENTO DA POLÍTICA DE SANEAMENTO DO PARÁ	205
5.2.1 Indicadores de Insumo	212
5.2.1 Indicadores de Processo	218
5.2.3 Indicadores de Resultado.....	226
5.2.4 Indicadores de Impacto.....	234
6 AVALIAÇÃO DA POLÍTICA DE SANEAMENTO DO ESTADO PARÁ	240
6.1 AVALIAÇÃO EX ANTE	240
6.2 AVALIAÇÃO IN INTINERE.....	241
6.3 AVALIAÇÃO EX POST	246
6.3.1 Controle Interno	246
6.3.2 Controle Externo	249
7 DISCUSSÃO SOBRE A POLÍTICA DE SANEAMENTO NO ESTADO DO PARÁ.....	269
7.1 CONSIDERAÇÕES SOBRE O CICLO 2012-2015	269
7.2 MUDANÇAS OBSERVADAS DE 2016 A 2018	274
7.3 PROPOSTAS DE MELHORIAS À POLÍTICA DE SANEAMENTO BÁSICO NO ESTADO DO PARÁ.....	280
8 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	284
REFERÊNCIAS	288
APÊNDICE	303

RESUMO

Analisa a integração dos estágios do ciclo de políticas públicas (policy cycle) de saneamento básico implementados pelo Governo do Estado do Pará, tendo como fundamento a visão sistêmica aplicada ao modelo de estágios. Os procedimentos metodológicos foram de natureza exploratória e descritiva, com abordagem qualitativa e utilizando técnicas de pesquisa documental e bibliográfica. Inicialmente foi realizada a sistematização dos documentos referentes à identificação dos problemas públicos, à formulação de alternativas, à tomada de decisão, à execução, ao monitoramento e à avaliação. Em seguida, os estágios foram analisados por parâmetros sistêmicos (insumos, processos, produtos e retroalimentação) e mapeados os ciclos da política desenvolvida de 2012 a 2015. Na última etapa foram analisadas as mudanças observáveis até o ano de 2018, e apresentadas propostas para melhorar os próximos ciclos da política pública do setor. Os resultados mostram diagnósticos deficientes, para a identificação dos problemas públicos; necessidade de melhorias nos mecanismos de participação social; ausência do Plano Estadual de Saneamento, o que impactou negativamente na formulação de alternativas e prejudicou a orientação das ações de curto, médio e longo prazos no setor. Foi verificado que o saneamento representou parcela muito pequena da programação do PPA 2012-2015 (2,34%), bem como que a concentração quantitativa das ações e de recursos na Região Metropolitana de Belém (59,41% do total planejado) impediu o atendimento do objetivo constitucional de redução das desigualdades inter-regionais. Além disso, os números da execução financeira (59,97%) e física (15,02%) foram menores do que o demandado e esperado no setor. O ciclo ainda foi prejudicado pelas ausências: de indicadores de qualidade, de indicadores do componente drenagem urbana, e de avaliação prévia. Além disso, as avaliações realizadas forneceram feedback limitado, principalmente devido à intempestividade das recomendações e determinações. Ao final do trabalho foram apresentadas sugestões para fortalecer as etapas e aumentar a integração entre os estágios do ciclo da política de saneamento do Pará, já que essas ações são importantes para a universalização do acesso ao saneamento básico no Estado do Pará, conforme estabelecido na Lei n. 11.445/2007.

Palavras-chave: Políticas públicas. Saneamento Básico. Ciclo de Políticas Públicas.

ABSTRACT

It analyzes the integration of the stages of the sanitation policy cycle implemented by the Government of the State of Pará, based on the systemic vision applied to the stages model. The methodological procedures were exploratory and descriptive, with a qualitative approach and using documentary and bibliographic research techniques. Initially, the documents related to the identification of public problems, the formulation of alternatives, decision-making, implementation, monitoring and evaluation were systematized. Next, the stages were analyzed by systemic parameters (inputs, processes, products and feedback) and mapped the cycles of the policy developed from 2012 to 2015. In the last step, the period 2016-2019 was partially analyzed, and proposals were presented to improve the next cycles of public sector policy. The results show deficient diagnoses for the identification of public problems; the need to increase the transparency of mechanisms for social participation; absence of the State Sanitation Plan, which negatively impacted the formulation of alternatives and undermined the orientation of short, medium and long-term actions in the sector. It was verified that sanitation represented a very small part of the programming (2.34% of the PPA 2012-2015), and that the quantitative concentration of actions and resources in the Metropolitan Region of Belém (59.41% of the total planned) prevented the fulfillment of the constitutional objective of reducing interregional inequalities. In addition, the financial execution figures (59.97%) and physical (15.02%) were lower than the demanded and expected in the sector. The cycle was also hampered by the lack of quality indicators, indicators of the urban drainage component, and previous evaluation. In addition, evaluations provided limited feedback, mainly due to the timing of recommendations and determinations. At the end of the paper, suggestions were presented to strengthen the steps and increase the integration between the stages of the sanitation policy cycle in Pará, since these actions are important for the universalization of access to basic sanitation in the State of Pará, as established in the Law n. 11.445 / 2007.

Keywords: Public policies. Basic Sanitation. Policy Cycle.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Visão sistêmica dos estágios de políticas públicas	32
Figura 2 - Construção da agenda no modelo de estágios	38
Figura 3 - Ferramentas do planejamento de Políticas Públicas	48
Figura 4 - Instrumentos Orçamentários e legislação pertinente	53
Figura 5 - Processo integrado de planejamento e orçamento	55
Figura 6 - Vigência dos PPAs municipais, estaduais e federais de 2012 a 2019	59
Figura 7 – Organização do PPA 2016-2019 - Governo Federal.....	63
Figura 8 - Estágios da receita orçamentária.....	76
Figura 9 - Estágios da despesa orçamentária.....	77
Figura 10 – Estágios da Execução física realizada por terceiros (execução indireta).....	81
Figura 11 - Exemplo de Sistema de Indicadores de programa de saneamento básico	85
Figura 12 - Legislação aplicável ao saneamento básico.....	99
Figura 13 - Tipologia de <i>policy cycle</i> utilizada na pesquisa.....	102
Figura 14 - Estágios interpretados de um ponto de vista sistêmico	103
Fluxograma 1 - Etapas da Pesquisa	107
Figura 15 - Estrutura analítica de políticas públicas de provisão direta pelo Estado ou por Empresas Públicas no Brasil	112
Mapa 1 - Estado do Pará por regiões de integração	119
Gráfico 1 - Atendimento de Abastecimento de Água, Esgotamento Sanitário e Coleta domiciliar de resíduos no Pará em 2011	122
Gráfico 2 - Disponibilidade de informações acerca dos municípios paraenses no SNIS.....	123
Gráfico 3 - População atendida, não atendida e cuja prestação de serviços de saneamento se desconhece no Pará.....	124

Figura 16 - Identificação dos Problemas Públicos de Saneamento no Ciclo 2012-2015	134
Gráfico 4 - Situação dos municípios paraenses declarantes ao SNIS quanto a existência de Planos Municipais de Saneamento Básico de Água e/ou Esgotamento Sanitário em 2012...	146
Figura 17 - Formulação de Alternativas para o saneamento básico no Ciclo 2012-2015	148
Fluxograma 2 - Fluxograma do Plano Plurianual.....	152
Gráfico 5 - Proporção Saneamento x Demais programas - PPA 2012-2015	154
Figura 18 - Resumo do Programa "Saneamento é Vida" - PPA 2012-2015	157
Gráfico 6 - Programação Financeira do PPA por tipo de serviço	159
Gráfico 7 - Programação financeira do PPA por órgão responsável.....	161
Gráfico 8 - Programação financeira por Região de Integração - PPA 2012-2015	162
Mapa 2 - Programação financeira por Região de Integração (R\$/hab)	163
Figura 19 - Tomada de Decisão acerca do saneamento básico no Ciclo 2012-2015	184
Figura 20 - Execução da política de saneamento básico no Ciclo 2012-2015	204
Figura 21 - Construção de Indicadores para o Ciclo de Políticas Públicas.....	207
Gráfico 9 - Indicadores de insumo por ação – Despesas realizadas.....	216
Gráfico 10 - Indicadores de processo por ação - Metas executadas x Metas Previstas no PPA	223
Gráfico 11 - Percentual de domicílios com água tratada (PNAD)	230
Gráfico 12 - Índice de Cobertura de Abastecimento de Água nos Municípios cobertos pela COSANPA	230
Gráfico 13 - Percentual de domicílios com coleta e tratamento de esgoto (Rede Geral e Fossa Séptica) (PNAD)	230
Gráfico 14 - Índice de Cobertura de Esgotamento Sanitário nos Municípios cobertos pela COSANPA	231
Gráfico 15 - Percentual de domicílios com coleta de lixo (PNAD).....	231

Gráfico 16 - Taxa de Mortalidade Infantil (Óbito Infantil por mil nascidos vivos).....	235
Mapa 3 - Taxa de Mortalidade Infantil 2012-2015 por Região de Integração	236
Figura 22 - Monitoramento da política de saneamento básico no Ciclo 2012-2015.....	238
Gráfico 17 - Monitoramento das ações corretivas - AOP 2011	253
Figura 23 - Avaliação da Política Pública de Saneamento Básico no Ciclo 2012-2015.....	267
Figura 24 - Mapeamento do Ciclo 2012-2015 da Política de Saneamento Básico do Estado do Pará.....	270

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Modelos contemporâneos de <i>policy cycle</i>	27
Quadro 2 - Instrumentos políticos segundo o principal recurso do governo.....	29
Quadro 3 - Perguntas para a identificação de problemas públicos e construção da agenda.....	37
Quadro 4 - Ordenamento jurídico brasileiro de setores específicos	46
Quadro 5 - Ordenamento jurídico brasileiro de territorialidades distintas	47
Quadro 6 - Modelos de tomada de decisão.....	50
Quadro 7 - Programação Qualitativa	68
Quadro 8 - Programação Quantitativa	69
Quadro 9 - Gerações da Avaliação	87
Quadro 10 - Modelos de avaliação de políticas públicas	90
Quadro 11 - Comparativo entre auditoria de conformidade e auditoria operacional	93
Quadro 12 - Estágios e documentos correlatos selecionados	102
Quadro 13 - Modelo de quadro síntese de cada etapa	110
Quadro 14 - Análise da Identificação dos Problemas Públicos - Diagnósticos Institucionais	130
Quadro 15 - Análise da Identificação dos Problemas Públicos - Mecanismos de Participação Social	133
Quadro 16 - Análise da Formulação de Alternativas - Política Estadual de Saneamento.....	140
Quadro 17 - Análise da Formulação de Alternativas - Plano Estadual de Saneamento.....	144
Quadro 18 - Análise da Formulação de Alternativas - Planos Municipais de Saneamento ...	147
Quadro 19 – Análise da Tomada de Decisão – PPA 2012-2015.....	171
Quadro 20 – Análise da Tomada de Decisão – Leis de Diretrizes Orçamentárias.....	176
Quadro 21 – Análise da Tomada de Decisão – Leis Orçamentárias Anuais.....	183

Quadro 22 - Análise da Execução - Execução Financeira.....	197
Quadro 23 - Análise da Execução - Execução Física.....	203
Quadro 24 - Análise do Monitoramento - Indicadores de Insumo.....	217
Quadro 25 - Análise do Monitoramento - Indicadores de Processo.....	225
Quadro 26 - Análise do Monitoramento - Indicadores de Resultado.....	233
Quadro 27 - Análise do Monitoramento - Indicadores de Impacto.....	237
Quadro 28 - Análise da Avaliação - Avaliação <i>ex-ante</i>	240
Quadro 29 - Análise da Avaliação - Avaliação <i>in itinere</i>	245
Quadro 30 - Gestão Operacional e Financeira conforme Relatórios do Controle Interno.....	247
Quadro 31 - Determinações AOP 2011.....	250
Quadro 32 - Recomendações AOP 2011.....	251
Quadro 33 - Recomendações nas Contas de Governo, originadas do acompanhamento do PPA	259
Quadro 34 - Prestação de Contas de Gestão de órgãos responsáveis pelo saneamento.....	262
Quadro 35 - Análise da Avaliação - Avaliação <i>ex post</i>	264
Quadro 36 - Resumo das Principais Alterações do PPA 2016-2019.....	275

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Atendimento de Abastecimento de Água, Esgotamento Sanitário e Coleta domiciliar de resíduos no Brasil em 2011.....	116
Tabela 2 - Serviços de saneamento por gestão e quantidade de municípios em 2011	119
Tabela 3 - Atendimento de Abastecimento de Água, Esgotamento Sanitário e Coleta domiciliar de resíduos no Pará em 2011	122
Tabela 4 - Cobertura dos serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário e coleta de resíduos sólidos por Região de Integração - 2011	125
Tabela 5 - Dados da PNAD acerca do saneamento no Pará em 2011	127
Tabela 6 - Saneamento Básico no PPA Estadual de 2012-2015	158
Tabela 7 - Programação físico-financeira por Região de Integração	162
Tabela 8 - Metas físicas de Saneamento programadas nas LDOs (em unidades)	174
Tabela 9 - Dotação Inicial das ações de Saneamento (em R\$ milhares).....	178
Tabela 10 - Dotação Inicial por Região de Integração (em R\$ milhares)	179
Tabela 11 - Dotação Atualizada das ações de saneamento (em R\$ milhares)	181
Tabela 12 - Despesas de saneamento por fonte/destinação de recursos (em R\$ milhares)....	186
Tabela 13 – Dotação inicial, atualizada e despesas realizadas por fonte de recursos (em R\$ milhares).....	187
Tabela 14 - Variações entre dotação inicial, atualizada e despesa realizada por fonte de recursos (em R\$ milhares)	188
Tabela 15 - Despesas de saneamento por modalidade de aplicação (em R\$ milhares).....	189
Tabela 16 - Dotação inicial, atualizada e despesa realizada por modalidade de aplicação (em R\$ milhares).....	190
Tabela 17 - Despesas de saneamento por categoria, grupo e elemento (em R\$ milhares).....	191

Tabela 18 - Dotação inicial, atualizada e despesa realizada por categoria econômica e grupo de natureza (em R\$ milhares).....	192
Tabela 19 - Variações entre dotação inicial, atualizada e despesa realizada por categoria econômica e grupo de natureza (em R\$ milhares)	193
Tabela 20 - Execução financeira por órgão responsável (em R\$ milhares)	193
Tabela 21 - Execução Financeira por Tipo de Serviço (em R\$ milhares).....	195
Tabela 22 - Execução financeira por ação - PPA, Orçamentos, atualizações e despesa realizada (em R\$ milhares)	196
Tabela 23 - Execução física por órgão, tipo de serviço e ação (em unidades).....	200
Tabela 24 - Execução Físico-Financeira por Região de Integração	202
Tabela 25 - Pertinência dos Indicadores em relação às ações estabelecidas na programação de saneamento do PPA 2012-2015.....	210
Tabela 26 - Indicadores de Insumo por tipo de serviço sob a responsabilidade da COSANPA	213
Tabela 27 - Indicadores de Insumo por tipo de serviço sob a responsabilidade da SEIDURB/SEDOP	214
Tabela 28 - Indicadores de Insumo por tipo de serviço sob a responsabilidade da ARCON e SESPÁ	215
Tabela 29 - Indicadores de Processo por tipo de serviço sob a responsabilidade da COSANPA	220
Tabela 30 - Indicadores de Processo por tipo de serviço sob a responsabilidade da SEIDURB / SEDOP	221
Tabela 31 - Indicadores de Processo por tipo de serviço sob a responsabilidade da ARCON / SESPÁ	222
Tabela 32 - Indicadores de resultado esperados e alcançados.....	228

Tabela 33 – Taxa de Mortalidade Infantil esperada e alcançada.....	235
Tabela 34 - Taxa de Mortalidade Infantil 2012-2015 por região de integração.....	236
Tabela 35 - PPA 2016-2019 - Programa Saneamento Básico por Região	277

LISTA DE SIGLAS

AA	Abastecimento de Água
ADCT	Atos de Disposições Constitucionais Transitórias
AGE	Auditoria Geral do Estado do Pará
ALEPA	Assembleia Legislativa do Estado do Pará
AOP	Auditoria Operacional
ARCON	Agência de Regulação e Controle de Serviços Públicos do Estado do Pará
CE	Constituição do Estado do Pará
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina
CF	Constituição Federal de 1988
COHAB	Companhia de Habitação do Estado do Pará
CONCIDADES	Conselho
COSANPA	Companhia de Saneamento do Estado do Pará
CRS	Centro Regional de Saúde
CTN	Código Tributário Nacional
DATASUS	Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde
DIPLAE	Diretoria de Planejamento Estratégico
DOE	Diário Oficial do Estado do Pará
DU	Drenagem Urbana
ES	Esgotamento Sanitário
ETA	Estação de Tratamento de Água
FAPESPA	Fundação Amazônia de Amparo a Estudos e Pesquisas
FESB	Fundo Estadual de Saneamento Básico
FNPP	Fórum Nacional de Participação Popular
GEPPA	Sistema de Gestão do PPA
GP PARÁ	Sistema de Gestão de Programas do Estado do Pará
GPHS	Grupo de Pesquisa Hidráulica e de Saneamento
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDESP	Instituto de Desenvolvimento Econômico, Social e Ambiental do Pará
ILPES	Instituto Latino Americano de Planificación Económica y Social
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

LC	Lei Complementar
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LDSB	Lei de Diretrizes do Saneamento Básico (Lei n. 11.445/2007)
LLC	Lei de Licitações e Contratos (Lei n. 8.666/1993)
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000)
MCASP	Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público
MTO	Manual Técnico de Orçamento
MUNIC	Pesquisa de Informações Básicas Municipais
ONU	Organização das Nações Unidas
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PCASP	Plano de Contas Aplicado ao Setor Público
PDRS	Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável
PES	Política Estadual de Saneamento
PESB	Plano Estadual de Saneamento Básico
PGE	Procuradoria Geral do Estado do Pará
PlanHab	Plano Nacional de Habitação
PLANSAB	Plano Nacional de Saneamento Básico
PLC	Projeto de Lei Complementar
PLS	Projeto de Lei do Senado
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios
PNDR	Política Nacional de Desenvolvimento Regional
PNSB	Pesquisa Nacional de Saneamento Básico
PPA	Plano Plurianual
PSSB	Plano Setorial de Saneamento Básico
RS	Resíduos Sólidos
SAA	Sistema de Abastecimento de Água
SB	Saneamento Básico
SEDOP	Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Obras Públicas
SEFA	Secretaria de Estado da Fazenda
SEIDURB	Secretaria de Estado de Integração Regional, Desenvolvimento Urbano e Metropolitano
SEPLAN	Secretaria de Estado de Planejamento - Pará

SEPOF	Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Finanças - Pará
SES	Sistema de Esgotamento Sanitário
SESPA	Secretaria de Estado de Saúde Pública
SIAFEM	Sistema Integrado de Administração Financeira para Estados e Municípios
SIDRA	Sistema IBGE de Recuperação Automática
SIM	Sistema de Informações sobre Mortalidade
SINISA	Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico
SISEP	Sistema de Informações de Saneamento do Estado do Pará
SISGED	Sistema de Gestão de Documentos do Tribunal de Contas do Estado do Pará
SNIS	Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento
TCEPA	Tribunal de Contas do Estado do Pará
TCM/PA	Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará
UFPA	Universidade Federal do Pará

1 INTRODUÇÃO

As políticas públicas representam a atuação do Estado na resolução de problemas da sociedade, ou, na definição de Thomas Dye (1972, p. 2), dizem respeito a “tudo o que um governo decide fazer ou deixar de fazer” (tradução nossa¹). Ou seja, envolvem necessariamente um “governo”, uma “decisão” e a intenção de mudança ou manutenção da situação presente. Apesar da aparente simplicidade na definição de Dye acerca do que é uma política pública, há uma grande variedade de teorias que interpretam como elas se desenvolvem.

Uma das teorias de políticas públicas mais adotadas é o modelo de estágios, conhecido como ciclo de políticas públicas (*policy cycle*). Neste modelo, as políticas públicas são interpretadas como conjuntos de atividades encadeadas e interdependentes. De forma geral, os autores, incluindo Viana (1996), Frey (2000), Jann e Wegrich (2006), Saravia (2006), Secchi (2017) e Howlett, Ramesh e Perl (2013), elencam os seguintes estágios do ciclo da política pública, com ligeiras diferenças entre cada autor: a identificação dos problemas públicos, na qual se tem a percepção de que algo precisa ser resolvido; a formulação de alternativas, quando se planejam cursos de ação para resolver os problemas; a tomada de decisão, quando se afirma o que será feito, envolvendo todos os procedimentos administrativos necessários; a execução da política em si, quando aquilo que foi decidido é realizado; o monitoramento, que consiste no acompanhamento da execução por meio de indicadores; e a avaliação, quando se identifica se a política foi bem sucedida, fracassou, ou precisa de ajustes em seu próximo ciclo. A ideia do modelo é possibilitar obter a visão geral da política pública, compreendendo como seus estágios se relacionam, para, então, ter a noção do todo.

Há também uma noção sistêmica inerente ao conceito de políticas públicas. Conforme a Teoria Geral dos Sistemas, a realidade é composta de sistemas, que possuem elementos interdependentes e, para compreendê-la, é necessário não apenas a análise isolada de seus elementos, mas também a análise de suas interrelações. Isso também se aplica ao sistema político administrativo e seus subsistemas, que são dotados de insumos (*inputs*), processamento (*process*), saídas (*outputs*) e retroalimentação (*feedback*). Este estudo utiliza-se da associação do modelo de estágios com essa concepção, sendo cada política pública dotada de insumos (problemas, alternativas e decisões), processamento (execução), produtos (resultados mensurados por meio do monitoramento), e retroalimentação (avaliação). Da mesma forma, cada estágio se comporta como um subsistema, também possuindo seus próprios atributos.

¹ “anything a government chooses to do or not to do”. (DYE, 1972, p. 2).

Todavia, apesar do modelo de estágios ser bastante lógico em teoria, nem sempre as etapas de uma política pública são tão conexas e coesas na prática. É possível que as decisões tomadas não tenham se embasado nos problemas identificados ou nas alternativas formuladas. Também podem existir descontinuidades entre aquilo que foi decidido e o que foi de fato executado. Outro fator que pode impactar o ciclo é a possibilidade de que, no monitoramento, os dados coletados não sejam suficientes para embasar uma avaliação. Da mesma forma, nem sempre a avaliação fornece subsídios efetivos para afirmar o sucesso ou fracasso da política. Por fim, mesmo que a avaliação sugira ou determine medidas para correção da política, nem sempre estas são adotadas pela administração. O ciclo, nestes casos, padece de lacunas entre os estágios que são prejudiciais ao sucesso da política pública, podendo tornar o sistema disfuncional. Essa disfunção pode ocorrer em qualquer política pública, que, no contexto brasileiro, possuem legislação específica a considerar.

A redemocratização brasileira de 1988 trouxe novos critérios a serem considerados a partir da promulgação da Constituição Federal, dentre eles os de planejamento orçamentário, instituindo o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual. Estabeleceu também que lei complementar disporia sobre as finanças públicas, o que levou à publicação da Lei Complementar n. 101/2001, denominada como Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, que dispõe sobre alguns requisitos aplicáveis a estes instrumentos.

No que diz respeito ao setor de saneamento, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu que a União deveria instituir diretrizes para o setor, o que ocorreu 19 anos depois, com a promulgação da Lei n. 11.445/2007, denominada Lei de Diretrizes do Saneamento Básico – LDSB. Este marco regulatório determinou a elaboração do Plano Nacional de Saneamento – PLAN SAB, bem como planos regionais e municipais compatíveis. O saneamento básico passou a contar com instrumentos de planejamento específicos.

Ocorre que nem sempre estes instrumentos de planejamento são, de fato, integrados na forma prevista pela legislação nacional. Há problemas no tempo de elaboração e sincronização dos diferentes planos (setorial, regional ou plurianual), que dificultam a compatibilidade de objetivos entre estes instrumentos, apesar de existir previsão legal para tanto.

Ademais, apesar de todos estes regramentos, diretrizes e instrumentos instituídos para planejar políticas públicas de saneamento, o Brasil está ainda distante de efetivamente implementar o acesso universal aos serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário, manejo de resíduos sólidos e drenagem urbana. De acordo com o Instituto Trata Brasil, mais de

35 milhões de brasileiros não possuem acesso ao abastecimento de água. Pior ainda é a situação do esgotamento sanitário, ao qual 100 milhões de brasileiros não tem acesso (INSTITUTO TRATA BRASIL, 2018).

A situação no Estado do Pará é ainda mais preocupante, uma vez que os indicadores do saneamento básico estão muito abaixo da média nacional. Enquanto que no Brasil, a cobertura de abastecimento de água é de 83,30% da população, no Pará a cobertura alcança apenas 43,47% da população paraense (SNIS, 2018). Por esta razão, é preciso analisar os estágios do ciclo da política pública na região, para compreender como o poder público identifica os problemas, formula alternativas, toma decisões, as executa, monitora e avalia.

Se faz relevante adquirir conhecimento acerca do tema, tendo também em consideração que o saneamento básico está relacionado diretamente à justiça social, uma vez que uma apropriada oferta de saneamento básico pode influenciar diretamente na redução da pobreza, propiciando condições de vida melhores a famílias de baixa renda, tendo-se como consequência menor incidência de certas doenças em áreas de risco.

Diante desta conjuntura, esta pesquisa intenta responder a seguinte pergunta: Como estão os estágios da política de saneamento básico no Pará, desenvolvida pelo governo do Estado, considerando-se os registros documentais publicados? Escolheu-se como recorte temporal o período de vigência do Plano Plurianual 2012-2015, por já ter passado por todos os estágios do ciclo, também se fazendo oportuno comentar se ocorreram mudanças até o momento da publicação da presente pesquisa.

Estabeleceu-se o seguinte objetivo geral: analisar os estágios da política pública de saneamento básico do Pará, desenvolvida a partir de 2012 pelo Governo do Estado. Para tanto, pretende-se atender os seguintes objetivos específicos: (i) sistematizar os documentos relativos a cada estágio do ciclo da política estudada; (ii) analisar cada estágio no que diz respeito a seus insumos, processo, produto e retroalimentação; (iii) e analisar o ciclo em uma visão integral, propondo melhorias ao desenvolvimento da política pública de saneamento básico do Estado do Pará.

Seguindo-se a esta introdução, o Capítulo 2 aborda o ciclo de políticas públicas como modelo aplicável a qualquer setor de atuação estatal, demonstrando como a abordagem sistêmica se encaixa na conceituação apresentada, com a intenção de oferecer uma perspectiva que alie a teoria à prática de como as relações entre cada estágio podem ser analisadas,

correlacionando-os com os documentos mais característicos de cada um no contexto da administração pública brasileira.

Os procedimentos metodológicos adotados nesta pesquisa são descritos no Capítulo 3, detalhando: as especificidades do setor de saneamento básico no Brasil; a delimitação teórica selecionada; e as etapas desenvolvidas para a obtenção dos resultados.

Os resultados são divididos em 03 capítulos sobre a política de saneamento no Estado do Pará, quais sejam: o Capítulo 4, sobre o planejamento do saneamento no Estado (envolvendo a identificação dos problemas, a formulação de alternativas e tomada de decisão); o Capítulo 5, sobre a execução e o monitoramento da política realizada; e o Capítulo 6, sobre a avaliação da política em questão.

Estes achados são discutidos no Capítulo 7, que traz as considerações gerais sobre o Ciclo 2012-2015 estudado; um breve levantamento acerca das mudanças observadas até o presente momento da pesquisa (2018); e as propostas de melhorias à política de saneamento básico, de acordo com as dificuldades observadas ao longo do estudo.

Apresentam-se as considerações finais acerca deste estudo no capítulo 8, abordando a importância de se buscar a coesão entre os estágios da política de saneamento no Estado do Pará, diante das lacunas identificadas em um setor tão relevante para a população.

Por fim, se apresentam as referências que embasaram esta dissertação, bem como apêndices e anexos complementares ao entendimento do tema, citados ao longo do texto.

2 CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O estudo das políticas públicas é consideravelmente complexo, requerendo aporte de perspectivas analíticas e teóricas para produzir entendimento sobre o que acontece em determinadas áreas de atuação. Cada disciplina acadêmica conceitua política pública de uma maneira diferente: enquanto os cientistas políticos focam nos processos, instituições e conflitos pelo poder, os economistas, por sua vez, se preocupam com os efeitos econômicos das políticas enquanto programas de Estado. A política pública, como campo de discussão, é essencialmente interdisciplinar (PETERS e PIERRE, 2006; SOUZA, 2006). Nesse sentido, é importante delimitar qual abordagem se utiliza neste estudo.

Para um melhor delineamento de que política trata esta pesquisa, é necessário ressignificar o termo “política”. Enquanto que na língua portuguesa, só há uma palavra para representar “política”, na língua inglesa existem três diferentes palavras, representando três dimensões distintas do mesmo processo: *polity*, *politics* e *policy*. Enquanto que a dimensão institucional *polity* diz respeito à ordem do sistema político, incluindo o sistema jurídico, estrutural e administrativo, a dimensão processual *politics* faz referência à arena de negociação política. *Policy*, por sua vez, diz respeito aos conteúdos concretos, ou seja, a configuração de programas políticos (FREY, 2000). Este estudo tem como objeto a *policy*, ou seja, a política pública de Estado, como são, por exemplo, as políticas setoriais de educação, saneamento ou saúde.

Harold Laswell, um dos fundadores da ciência política, foi um dos primeiros a abordar o modelo de análise de políticas públicas por fases ou estágios, denominado como *stages model*, ou, mais frequentemente, ciclo de políticas públicas (*policy cycle*). Por estágio, o autor se refere a um conjunto de passos separados e sucessivos e interdependentes, em princípio realizados em ordem cronológica. Dessa forma, o autor pretendeu montar um mapa conceitual que serviria como guia para obter uma imagem generalizada do processo pelo qual se realizam as políticas públicas (HILL e HUPE, 2006).

Laswell (1956) enumera sete funções sequenciais no processo de decisão política: inteligência (*intelligence*), que compreende a coleta e processamento de informações, levantando-se um diagnóstico da situação; recomendação (*recommendation*), ou promoção de alternativas para alcançar determinados objetivos; prescrição (*prescription*) de um conjunto de ações, o que corresponde à decisão por uma das alternativas; a invocação (*invocation*), que significa o desenvolvimento de um conjunto de sanções para aqueles que deixassem de seguir

as ações prescritas; aplicação (*application*), momento em que a política era efetivamente realizada; o término ou cancelamento da política (*termination*); e avaliação (*appraisal*), consistindo na apreciação dos resultados.

Este modelo inicial serviu como ponto de partida para que vários autores apresentassem suas próprias tipologias para análise de políticas públicas, alterando o número de estágios e especificando-os de forma ligeiramente diferente, como fizeram Mack (1971), Rose (1973), Brewer (1974), Jenkins (1978) e Hogwood e Gunn (1984), conforme citam Hill e Hupe (2006). Numerosas outras tipologias surgiram a partir dos anos 1970. Esses modelos se diferenciam apenas de forma gradual, e tratam de como as políticas públicas são formuladas, implementadas e avaliadas (FREY, 2000).

Todavia, estes modelos sequenciais foram alvo de diversas críticas, como as de Nakamura (1987), Jenkins-Smith (1991) e Lindblom e Woodhouse (1993), citadas por Hill e Hupe (2006). De acordo com os autores, o processo de se “fazer política” (*policy making*) é complexo, interativo, e sem começo ou fim, e os estágios propostos no *policy cycle*, quando observados na prática, nem sempre apresentam delimitações claras entre suas fases, nem seguem necessariamente a ordem pré-definida. Parsons (1995, apud HILL e HUPE, 2002, p. 6), propõe que a ideia de estágios deve ser expandida para incluir uma contextualização mais ampla de diferentes modelos e métodos, afirmando que nenhum modelo único pode capturar ou explicar a complexidade de uma rede de decisões completa.

Mesmo diante destas críticas, Hill e Hupe (2006) observam utilidade para esta tipologia, tanto para o estudo, quanto para a prática do processo de gerenciamento de políticas públicas. Sabatier (1999, apud HILL e HUPE, 2006, p. 19), que, além de analisar, apresentou críticas à heurística de estágios, também menciona que “dada a imensa complexidade dos processos de políticas públicas, o analista deve encontrar alguma maneira de simplificar a situação de forma ter alguma chance de compreendê-la” (tradução nossa²). Por esta razão, apesar das suas limitações, o *policy cycle* tem sido a estrutura mais aplicada para organizar e sistematizar pesquisas em política pública (JANN e WEGRICH, 2006).

O modelo, de origem estadunidense, também foi trabalhado por estudiosos da ciência política brasileiros como Viana (1996), Frey (2000), Saravia (2006) e Secchi (2017), aplicando-os ao contexto da implementação de políticas públicas no Brasil. Ressalva-se que o

² “Given the staggering complexity of the policy process, the analyst must find some way of simplifying the situation in order to have any chance of understanding it” (SABATIER, 1999, apud HILL; HUPE, 2006, p. 19).

ordenamento jurídico brasileiro é baseado na tradição romano-germânica, de característica legalista, enquanto que o estadunidense se fundamenta na tradição anglo-saxã, baseado em normas e princípios. Porém, muito embora haja distinção entre ambas as concepções sobre o que faz e não faz parte da administração pública, quando se fala de políticas públicas a diferença diz respeito à sua forma, não a sua substância (SARAVIA, 2006). Dessa maneira, compreende-se que o *policy cycle*, como modelo de análise das políticas públicas pode ser aplicado a diferentes contextos administrativos, feitas as adaptações necessárias.

Logo, é importante a contribuição de Frey (2000), quando assinala que o modelo heurístico do ciclo de políticas públicas é um “tipo puro” idealizador do processo, servindo como quadro de referência para a análise de qualquer política, independentemente de sua forma de aplicação.

Diante das diversas tipologias de *policy cycle* teorizadas, apresenta-se uma sintetização de modelos propostos por teóricos contemporâneos no Quadro 1.

Quadro 1 - Modelos contemporâneos de *policy cycle*

VIANA (1996)	FREY (2000)	JANN e WEGRICH (2006)	SARAVIA (2006)	SECCHI (2017)	HOWLETT, RAMESH e PERL (2013)
Construção da agenda	Percepção e definição de problemas	Construção da agenda	Construção da agenda	Identificação do problema	Montagem da agenda
	Construção da agenda			Formação da agenda	
Formulação de políticas	Elaboração de Programas e Decisão	Formulação da política e tomada de decisão	Elaboração	Formulação de alternativas	Formulação de políticas
			Formulação		
			Implementação	Tomada de decisão	Tomada de decisão
Implementação de políticas	Implementação de políticas	Implementação	Execução	Implementação	Implementação de políticas
			Acompanhamento		
Avaliação de políticas	Avaliação de políticas e correção da ação	Avaliação	Avaliação	Avaliação	Avaliação de políticas
		Término		Extinção	

Fonte: Elaboração da própria autora.

Os autores apresentam diferentes estágios, mas há similaridades notáveis entre estes. Enquanto que Viana (1996), Jann e Wegrich (2006), Saravia (2006) e Howlett, Ramesh e Perl (2013) conceituam o estágio inicial como a construção da agenda pública, Frey (2000) e Secchi (2017) enxergam necessário primeiro identificar e perceber os problemas, para daí serem selecionados para resolução pelo poder público.

Quanto à formulação das políticas e a tomada de decisão, Vianna (1996), Frey (2000) e Jann e Wegrich (2006) a consideram como um estágio só, enquanto que Secchi (2017) e Howlett, Ramesh e Perl (2013) os desmembram como estágios separados. Saravia (2006) desmembra ainda mais esta categoria, em três estágios: “elaboração”, “formulação” e “implementação” (que na visão do autor seria a preparação administrativa para de fato executar o que foi formulado).

Todos os autores incluem o estágio de implementação de políticas, ou execução, mas Saravia (2006) acresce mais um estágio em seguida, o de acompanhamento ou monitoramento das ações, detalhando-o separadamente. Por fim, a maioria dos autores encerra o ciclo com a etapa de avaliação, com alguns explicitando um estágio de extinção ou término da política.

Destarte a diversidade de modelos disponíveis, os estudos de políticas públicas raramente aplicam a totalidade do padrão cíclico de políticas públicas como modelo analítico. Mesmo que várias obras acadêmicas sejam contextualizadas nesta abordagem, as pesquisas têm se aprofundado em estágios particulares do ciclo, ao invés de observá-lo como um todo. Dessa forma, essa abordagem integral ainda não se desenvolveu como um programa analítico por si própria (JANN; WEGRICH, 2006).

Há também de se considerar que existe uma grande variedade de instrumentos políticos para alcançar os fins desejados pela administração pública, e que a operacionalização das políticas pode variar de acordo com a ferramenta escolhida. Christopher Hood (1986, *apud* HOWLETT, RAMESH e PERL, 2013), desenvolveu uma taxonomia que permitiu classificar os instrumentos políticos disponíveis aos governos por quatro categorias: nodalidade (uso de informações); autoridade (poderes legais); tesouro (recursos financeiros); e organização (organizações formais). Howlett, Ramesh e Perl (2013) resumem as ferramentas apresentadas por Hood de acordo com o Quadro 2.

Dentre estes instrumentos, o de provisão direta pelo setor público é o mais amplamente utilizado, no qual o governo desempenha a própria tarefa de prover os bens e serviços, ou as designa este papel a empresas estatais. Embora o modelo de estágios possa ser aplicado abstratamente a qualquer política pública, independente de seus instrumentos políticos, esta pesquisa se concentra naquelas realizadas por meio de provisão direta ou por empresas estatais, que dispõe de documentação específica a considerar na análise.

Quadro 2 - Instrumentos políticos segundo o principal recurso do governo

NODALIDADE	AUTORIDADE	TESOURO	ORGANIZAÇÃO
Coleta e liberação de informação	Regulação de comando e controle	Verbas e empréstimos	Provisão direta de bens e serviços e empresas públicas
Assessoria e exortação	Autorregulação	Taxas de uso	Recurso à família, à comunidade e a organizações voluntárias
Publicidade	Fixação de padrão e regulação delegada	Impostos e dispêndios de impostos	Criação de mercado
Comissões e investigações	Comissões consultivas e consultorias	Criação e financiamento de grupos de interesse	Reorganização governamental

Fonte: Howlett, Ramesh, Perl (2013, p. 130). Adaptado de Hood (1986, p. 24-5).

Tendo em conta este recorte, é preciso discutir o **ciclo das políticas públicas de provisão direta e por empresas públicas no Brasil**, que, diante das escolhas metodológicas deste trabalho, se apresentam em **seis estágios: identificação dos problemas públicos; formulação de alternativas; tomada de decisão; execução; monitoramento; e avaliação.**

A identificação dos problemas públicos diz respeito a como os problemas são percebidos pela administração, podendo entrar e sair da agenda. A formulação de alternativas visa obter soluções para estes problemas, elaborando normas legais e planos normalmente a longo prazo. A tomada de decisão corresponde à decisão administrativa a médio e curto prazo, ou seja, o que realmente o governo se compromete a realizar em um certo período de tempo, com certa quantidade de recursos. A execução, por sua vez, corresponde à realização das políticas, pelo enfoque físico e financeiro, enquanto que o monitoramento corresponde aos registros dessa execução. Por fim, a avaliação corresponde à análise do sucesso, fracasso, ou necessidade de correção de determinada política, podendo ocorrer antes (*ex ante*), durante (*in itinere*), ou após (*ex post*) sua realização, encerrando o ciclo com *feedback* para o ciclo futuro.

Destes seis estágios a serem estudados neste Capítulo, há a necessidade de tratar a noção de integração, já que, na prática, essas etapas não ocorrem de forma exatamente sequencial, como propusera originalmente o modelo de estágios. Como alternativa, é possível buscar uma adaptação do modelo à concepção sistêmica, como se descreve a seguir.

2.1 VISÃO SISTÊMICA DOS ESTÁGIOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Embora a matéria de políticas públicas seja substancialmente complexa, é possível traçar um entendimento em relação a suas ferramentas institucionais e como se operacionalizam, o que neste trabalho se propõe que seja observado de maneira sistêmica.

De um modo geral, a tarefa de se fazer políticas públicas (*policy making*) consiste de uma série de decisões envolvendo uma diversidade de atores que operam dentro de contextos envolvendo ideias e instituições, podendo empregar uma variedade de instrumentos para atingir os objetivos do governo (HOWLETT, RAMESH, PERL, 2013).

Uma das formas mais diretas de se lidar com a complexidade desta tarefa é desdobrar a *policy making* em uma série de subprocessos, o que o modelo de estágios difundido por Laswell e aperfeiçoado pelos outros autores citados neste trabalho, consegue atingir com certo sucesso. Desta forma, é possível visualizar o ciclo de políticas públicas como um processo, composto de subprocessos representativos de seus estágios, o que vários autores o denominam como *policy process* (PETERS; PIERRE, 2006; HILL; HUPE, 2006; JONES; BOUSHEY; WORKMAN, 2006; DELEON; MARTELL, 2006).

Porém, a noção de que os estágios se dão de forma sequencial e linear gera uma perspectiva de análise fragmentada, criticada por uma série de autores, como citam Hill e Hupe (2006)³:

DeLeon, though an advocate, acknowledges that the negative aspect of the invitation from the stages heuristic to researchers to look at ‘just one stage at a time’ is the neglect of the policy process as a whole (1999: 23). Furthermore, the heuristic may lead to a view of the policy process as ‘disjointed’ and ‘episodic’, taking place in the relatively short term (a key aspect of Sabatier’s critique from the point of view of his ‘advocacy coalition framework’). Besides, the picture of stages inappropriately implies a certain linearity to many, instead of ‘feedback actions and recursive loops’ (Ibid.). Also, when one takes the stages heuristic as a general map for the analysis of policy processes, as indicated above, it potentially gives rise to some misunderstandings that may have consequences for research findings (HILL, HUPE, 2006, p. 19).

Se a ideia de se analisar os estágios um de cada vez isoladamente é prejudicial, por trazer uma visão limitada e até mesmo equivocada na análise de políticas públicas, é interessante retomar o entendimento da Gestalt de que “o todo é mais do que a soma das partes”. Nesse sentido, o contexto em que as partes estão inseridas, e como interagem, formam um todo que deve ser considerado de forma integrada, sistêmica.

³ DeLeon, embora um defensor [do ciclo de políticas públicas], reconhece que o aspecto negativo do convite dos estágios heurísticos para os pesquisadores à observação de ‘apenas um estágio de cada vez’ é a negligência do processo político como um todo (1999: 23). Além disso, a heurística pode levar a uma visão do processo político como ‘desarticulado’ e ‘episódico’, ocorrendo em um prazo relativamente curto (um aspecto-chave da crítica de Sabatier do ponto de vista de sua ‘advocacy coalition framework’). Além disso, a imagem dos estágios implica uma certa linearidade para muitos, em vez de ‘ações de feedback e loops recursivos’ (Ibid.). Além disso, quando se toma a heurística dos estágios como um mapa geral para a análise de processos políticos, como indicado acima, potencialmente dá origem a alguns mal-entendidos que podem ter consequências para os resultados da pesquisa. (HILL, HUPE, 2006, p. 19, tradução nossa).

A Teoria Geral dos Sistemas de Bertalanffy (1968) trouxe um aporte inicial significativo, ao afirmar que a realidade é composta de sistemas, e que estes possuem elementos interdependentes. Para compreendê-la, é necessário não apenas a análise isolada de seus elementos, mas também a análise de suas inter-relações. Desde então, diversos autores trabalham a noção sistêmica, aplicável a campos como a biologia, cibernética, eletrônica e também nas ciências sociais e no estudo das organizações (CAPRA e LUISI, 2014).

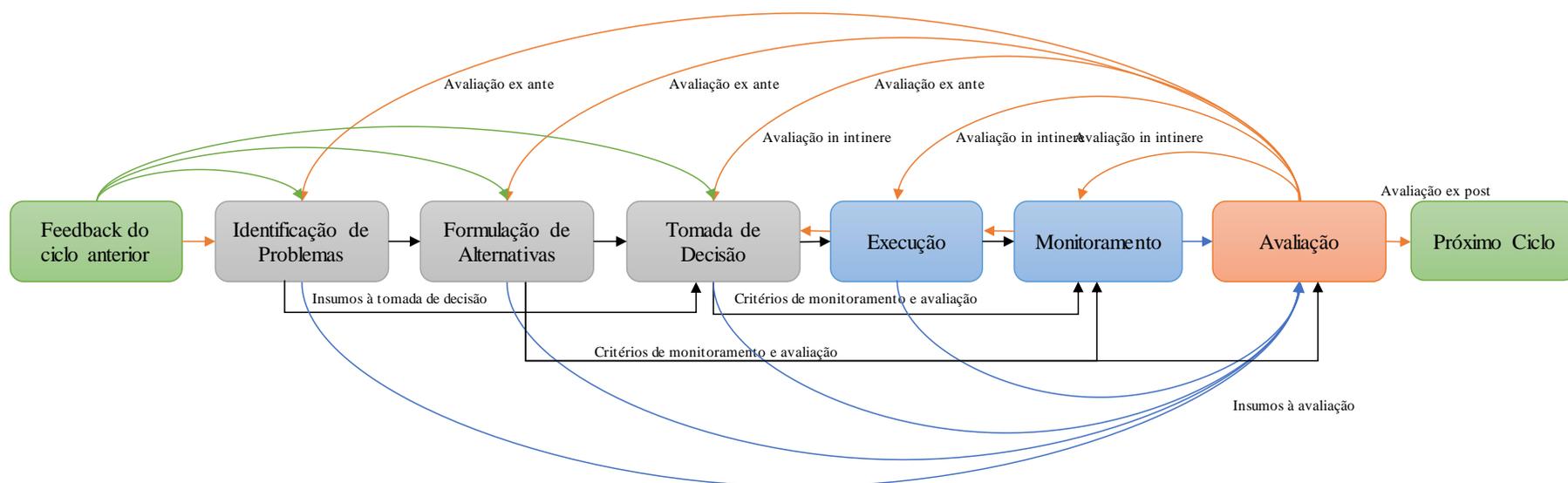
David Easton (1965) foi um dos primeiros autores a conceituar a ideia de sistema político (*policy system*). De acordo com o autor, o sistema político funciona em um ambiente, que provê entradas (demandas e apoios) a serem processadas pelo sistema político, e produzem saídas consistindo em decisões e ações, que por sua vez retroalimentam o sistema.

Outro estudo relevante é o de Katz e Kahn (1966, *apud* MOTTA, 1971), que tratam organizações como sistemas abertos que apresentam, dentre outras, as seguintes características: importação de energia (recebimento de insumos); processamento (transformação dos insumos); exportação de energia (produtos colocados no ambiente); ciclo de eventos (repetição do processo); e controle por retroalimentação (correção dos desvios). Assim como esse raciocínio se aplica a organizações, pode se aplicar àquelas que operacionalizam políticas públicas.

A consideração de DeLeon, conforme citou-se na página anterior, de que seria útil à concepção de ciclo de políticas públicas associar a ideia de *feedbacks* e loops recursivos aos estágios, permite o raciocínio de que, feitas algumas adaptações, é possível associar o modelo de estágios com a visão sistêmica. Se faz necessário ultrapassar a noção do ciclo de políticas públicas como se os estágios devessem ser encadeados obrigatoriamente em sequência, passando a compreendê-lo como um conjunto de interações frequentes de atores, estruturas e ideias, com capacidade de auto-organização, em relações não estritamente lineares, mas conforme cada estágio/subsistema recebe comunicações dos demais. O que se propõe é a interpretação de que cada estágio compõe um subsistema parte do sistema político administrativo.

Dessa forma, os estágios se realizam não necessariamente em sequência estrita, mas se relacionam de forma interdependente de acordo com suas entradas (*inputs*) e saídas (*outputs*), como se representa na Figura 1, que conecta os estágios de acordo com suas inter-relações.

Figura 1 - Visão sistêmica dos estágios de políticas públicas



Fonte: Elaboração da própria autora.

Notas:

Setas pretas: relação *input/output*;

Setas verdes: relações de feedback do ciclo anterior;

Setas azuis: insumos ao estágio de avaliação;

Setas laranjas: relações de feedback.

Nesta abordagem, o ciclo de políticas públicas se refere a um período de tempo em que a política é planejada, executada e avaliada. No entanto, estas atividades (ou estágios) são inter-relacionadas e ocorrem em um espaço de tempo contínuo (ao invés de sequencial), podendo exercer influência nas demais, conforme acontecerem.

De um ponto de vista documental, que é a abordagem metodológica escolhida nesta pesquisa, o **ciclo anterior** de tomada de decisão (que no Brasil ocorre de quatro em quatro anos, por consequência do mandato eleitoral) fornece *feedback* para o primeiro estágio do ciclo corrente, a Identificação de Problemas Públicos. Dessa forma, as experiências do ciclo anterior podem servir de aprendizado para se identificar problemas atuais. Mas estas informações não estão limitadas a este estágio - podem ser consideradas posteriormente, durante a Formulação de Alternativas e a Tomada de Decisão, contribuindo para a construção do planejamento enquanto ele é elaborado.

A partir dessas informações, a **Identificação dos Problemas** é realizada levando-se em conta as demandas observadas no ambiente (instituições e sociedade), permitindo conhecer que situações precisam ser solucionadas pelo poder público. Este diagnóstico permite a **Formulação de Alternativas**, um conjunto de soluções para estes problemas, que por sua vez, também sofrem influência dos atores na elaboração das políticas e planos necessários para dar destino a estas questões

A **Tomada de Decisão Orçamentária** (representada neste estudo pelos programas firmados no PPA, LDOs e LOAs), por sua vez, é baseada em todos estes estágios anteriores, e define aquilo que será realizado nos quatro anos do ciclo. A decisão é tomada em determinado momento, mas não é estática, podendo também ser retroalimentada pela execução, monitoramento e avaliações concomitantes, com a possibilidade do PPA ser revisado e do orçamento ser alterado por suplementações/anulações.

Estes três estágios iniciais (identificação de problemas, formulação de alternativas e decisão orçamentária) são os que compõem, na visão deste estudo, o Planejamento de uma política pública. Até que se chegue na decisão definitiva, estes estágios podem receber o *feedback* de **Avaliações ex ante**, corrigindo e recomendando a seleção de melhores opções para o alcance dos objetivos.

Estando a política planejada, cabe ao poder público implementá-la. A **Execução** toma por base a programação decidida para realizar a política pública, transformando aquilo que foi planejado em uma realidade concreta. Em paralelo, o **Monitoramento** mensura os impactos da

Execução quanto à mudança desejada pela política, e dá suporte aos esforços avaliativos *in itinere* e *ex post*.

A **Avaliação *in itinere*** permitirá ajustes na decisão tomada enquanto se executa a política, com feedback para a Tomada de Decisão, Execução e Monitoramento. Por fim, a **Avaliação *ex-post*** utiliza-se dos insumos de todos os estágios anteriores para fornecer um juízo acerca daquilo que foi planejado e realizado, fornecendo *feedback* para o **próximo ciclo** da política.

De todo o exposto, o que se pretende com esse entendimento é flexibilizar o modelo de estágios, quebrando a noção de um “ciclo encadeado”, e priorizando a noção de subsistemas que envolvem atores, estruturas e ideias diferenciadas interagindo entre si, ao longo de um período específico, com a intenção de manter ou mudar uma situação político-social. O ciclo, nessa concepção, diz respeito a um período relacionado às decisões políticas de uma administração, e a busca pela percepção de como os estágios se inter-relacionam tem o intuito de adquirir uma visão do todo acerca da política estudada.

É importante observar ser este entendimento uma adaptação do modelo de estágios, concebido em outros sistemas de controle, e que não representa o sistema legalmente adotado no país. Em verdade, trata-se de uma forma de compreender uma realidade complexa a partir de uma simplificação analítica, organizando documentos relativos a políticas públicas em estágios, para daí buscar as interrelações entre as informações neles contidas.

Por essa razão, estruturou-se este capítulo teórico em três subtópicos, além deste: um, sobre o planejamento de políticas públicas (compreendendo a identificação dos problemas, a formulação de alternativas e a tomada de decisão); outro, sobre a execução e o monitoramento das políticas públicas; e um último subtópico sobre a avaliação. Cada capítulo busca realizar uma correlação entre os princípios teóricos de cada estágio, com seus documentos mais característicos na administração pública brasileira, como se detalha em seguida.

2.2 PLANEJAMENTO

Para Oliveira (2006), o planejamento é um processo de decisão política, construído entre diversos atores interessados e afetados por tais decisões. Trata-se, além da atividade de “elaborar planos”, de se pensar os rumos desejados de determinada situação pública, a partir de informações precisas, transparência, capacidade de articulação e da busca de soluções aceitáveis e viáveis para os problemas enfrentados.

Tendo em vista esta conceituação, é necessário, de começo, afastar a falsa dicotomia entre planejamento e gestão. Como explica Souza (2002), o planejamento é um esforço de se imaginar o futuro, e não há ação coletiva coordenada que possa abrir mão de planejar. A alegação simples de “não é possível prever o futuro”, e por isso o planejamento seria “desnecessário”, é uma afirmação irresponsável e puramente retórica. Nesse interim, trazem-se as palavras de Carlos Matus:

[s]e planejar é sinônimo de conduzir conscientemente, não existirá então alternativa ao planejamento. Ou planejamos, ou somos escravos da circunstância. Negar o planejamento é negar a possibilidade de escolher o futuro, é aceita-lo seja ele qual for. (MATUS, 1996, tomo I, p. 14, *apud* SOUZA, 2002, p. 47).

Planejar, portanto, é tarefa essencial para se conduzir uma mudança consciente no nosso ser ou entorno. No entanto, é importante diferenciar essa atividade daquela previsão rígida, linear e cartesiana, já que a realidade é complexa e há fatores que não são passíveis de previsão, mesmo diante da antecipação de cenários mais sofisticada possível.

De acordo com Souza (2002), o planejamento deve ser baseado em três “trincheiras”: (i) um *prognóstico*, correspondendo a uma análise da situação e projeção de alternativas, para daí tomar decisões; (ii) *capacidade de reação veloz ante ao inesperado*, ou seja, que exista um plano de contingência caso algo dê errado; e (iii) *extrair lições do passado*, ou, como disse Matus (1996:28 e segs *apud* SOUZA, 2002), aprender com os erros.

Dessa feita, o ideal é que o planejamento seja, além de baseado em evidências, flexível a ponto de ser adaptado conforme se percebam necessidades de ajustes durante a sua gestão, de maneira que o melhor resultado possível seja entregue ao final do processo. Trata-se de um mecanismo de se obter *feedback* por intermédio da experiência adquirida durante o processamento do estágio. Como diz Souza (2002):

O desafio, então, é o de planejar de modo não-racionalista e flexível, etendendo-se que a história é uma mistura complexa de determinação e indeterminação, de regras e de contingência, de níveis de condicionamento estrutural e de graus de liberdade para a ação individual, em que o esperável é, frequentemente, sabotado pelo inesperado – o que torna qualquer planejamento algo, ao mesmo tempo, necessário e arriscado. (SOUZA, 2002, p. 51).

Assim sendo, planejar, na concepção atual, é um processo dinâmico e que envolve negociação com diversos atores e o fluxo de diversas ideias. Para os fins deste trabalho, interessa observar o planejamento de acordo com estágios, até que a decisão seja tomada e se parta para a execução destes planos.

Harold Thomas (2001, *apud* HOWLETT, RAMESH, PERL, 2013) apresenta a formulação de políticas públicas em quatro fases: apreciação (identificação dos dados e coleta

de evidências), diálogo (comunicação entre os atores políticos envolvidos), formulação (elaboração da proposta de solução) e consolidação (consenso sobre a solução política recomendada).

A proposta deste estudo é a de agregar as etapas de apreciação e diálogo no estágio de **Identificação dos problemas Públicos**; em seguida, trata-se a **Formulação de Alternativas** elaboradas e consolidadas, por meio de políticas e planos; para, por fim, realizar-se a **Tomada de Decisão e Orçamentação** da política em questão. Prossegue-se para a descrição de cada um destes estágios e seus documentos correspondentes na administração pública brasileira, a seguir.

2.2.1 Identificação dos problemas públicos

Um problema público é a discrepância entre o estado atual e um estado desejado da realidade pública (SECCHI, 2017), em contraposição aos problemas considerados como de competência particular. A identificação desses problemas públicos é o ponto de partida de uma política pública (FREY, 2000).

É a partir desses problemas que a agenda política é definida. A construção da agenda (*agenda-setting*) representa os vários processos que resultam no reconhecimento de uma questão social como problema público demandante de ação governamental para sua solução. Trata-se da elaboração da pauta pública da região, cujas problemáticas serão tratadas em determinado período.

Mas nem todos os problemas públicos existentes entram na agenda. Considerando-se que as demandas sociais são infinitas, e que o atendimento público dispõe de recursos finitos, é necessário selecionar demandas prioritárias. Tomando por base a classificação de Rua (1998), existem demandas “novas” – problemas que eram considerados sem solução, ou não existiam (a exemplo da regulamentação do uso das células-tronco); “recorrentes” – problemas já processados pelo sistema político, mas que ainda não obtiveram solução (a exemplo da universalização do acesso ao saneamento básico); e demandas “reprimidas”, correspondentes a problemas não reconhecidos pelos governantes (como os direitos LGBT até os anos 2000 no Brasil). Há, nesse ínterim, demandas reconhecidas (novas ou recorrentes), e demandas não reconhecidas (reprimidas).

De acordo com Sjöblom (1984, *apud* SECCHI, 2017), a identificação de um problema público envolve três conceitos: sua percepção, uma vez que passa a ser insatisfatória para vários

atores da sociedade; sua delimitação, ou seja, no que consiste exatamente o problema; e sua possibilidade de solução, afinal um problema sem solução não é um problema.

De forma semelhante, Cobb e Elder (1983, *apud* SECCHI, 2017) apresentam três critérios para que um problema entre na agenda política: a atenção de diversos atores; a competência pública na viabilização de soluções; e sua resolutividade, ou seja, as soluções devem ser necessárias e factíveis.

É visível a semelhança entre as definições: enquanto que a percepção dos problemas públicos se relaciona com a atenção necessária para que entrem na agenda, a sua delimitação se associa à competência do poder público para resolvê-los. Já a possibilidade de solução diz respeito diretamente à resolutividade. Há, na forma como os problemas são identificados, critérios inerentes para a entrada nas agendas públicas, que não são limitados aos apresentados, mas de alguma maneira importantes quando das discussões sobre que questões deve se concentrar a atuação do Estado. Apresentam-se estes conceitos no Quadro 3, juntamente com perguntas que são pertinentes a cada par, derivadas dos conceitos apresentados pelos autores.

Quadro 3 - Perguntas para a identificação de problemas públicos e construção da agenda

Identificação dos Problemas	Construção da Agenda	Perguntas pertinentes
Percepção do Problema	Atenção	Que atores percebem o problema? Os atores são relevantes no atual momento político-administrativo?
Delimitação do Problema	Competência	Qual é o problema? Quais suas causas e efeitos? É um problema público? Quem é o responsável pela resolução?
Avaliação da possibilidade de solução	Resolutividade	As possíveis soluções são necessárias? As possíveis soluções são viáveis?

Fonte: Elaborado a partir dos conceitos de Sjöblom (1984) e Cobb e Elder (1983), citados por Secchi (2017).

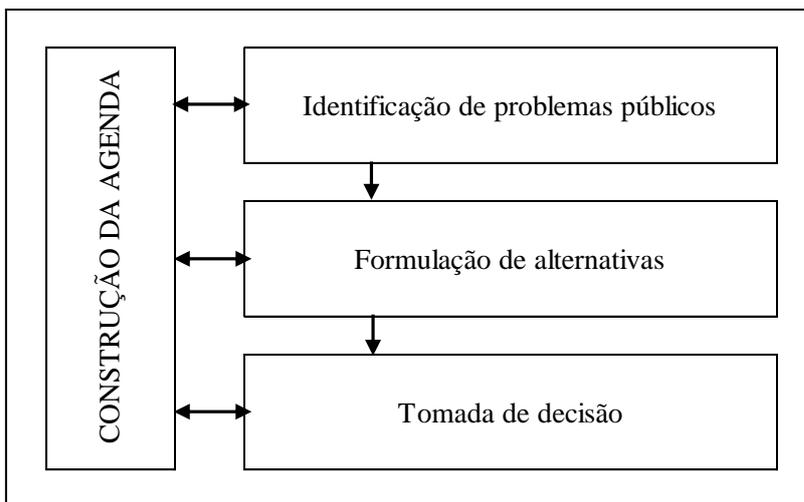
É importante destacar que o quadro apresentado não abarca todos os critérios para que um problema seja identificado e de fato entre na agenda pública, mas apenas aqueles considerados essenciais para o presente estudo. Como outros fatores de influência, há ainda de se levar em conta os períodos de estabilidade e mudança no ambiente político, nos quais a agenda pública irá tender a manter o *status quo*, ou romper com a estrutura estabelecida, como descreve a teoria do equilíbrio pontuado de Baumgartner e Jones (1993, *apud* SECCHI, 2017). Na visão dos autores, a depender do modelo político vigente (se monopolístico ou competitivo) a montagem da agenda ocorrerá de maneira diferente: em um sistema político administrativo competitivo, os atores que se opõem à atuação do governo utilizarão diferentes técnicas para

alterar os rumos do debate, contestando idéias antigas ou inovando; enquanto que em um sistema político-administrativo predominantemente monopolístico de domínio hegemônico se tenderá à manutenção das estruturas vigentes, ou à redefinição interna do discurso quando do surgimento de novas idéias (HOWLETT, RAMESH, PERL, 2013). Esses movimentos de manutenção e mudança, que dependem do cenário político em vigor, afetam substancialmente como e quais problemas são percebidos e diagnosticados.

Trazendo estes conceitos de identificação de problemas e montagem da agenda ao modelo de estágios, Frey (2000) e Secchi (2017) veem a necessidade de segregá-los em estágios diferenciados, primeiro identificando-se os problemas, para depois construir a agenda. Viana (1996), Jann e Wegrich (2006) e Howlett, Ramesh e Perl (2013), consideram que a identificação dos problemas faz parte da construção da agenda, motivo pelo qual agregam estes conceitos em um estágio apenas, para que, em seguida, sejam levantadas alternativas de solução e a decisão tomada.

Apesar dessas diferenças entre os modelos, se entendeu mais apropriado, nesta pesquisa, o pensamento de que a construção da agenda tem início com a identificação dos problemas, continua com a formulação de alternativas, e se encerra na tomada de decisão, como se representa na Figura 2.

Figura 2 - Construção da agenda no modelo de estágios



Fonte: Elaboração da própria autora.

Isto porque os problemas públicos constantemente entram e saem da agenda pública, não sendo definidos em um momento único inicial. A construção da agenda é um processo dinâmico, que sofre influência dos diversos atores envolvidos na elaboração da política. Até que seja decidido o que será realmente feito, a construção da agenda é um palco de debate

aberto, onde os problemas ganham ou perdem importância à medida que as discussões sobre os mesmos se aprofundam ou se dispersam (HOWLETT, RAMESH, PERL, 2013).

Dessa forma, o estágio inicial do ciclo das políticas públicas considerado neste estudo foi o de identificação dos problemas públicos, que pressupõe o início da construção da agenda. Há de se compreender, portanto, quais problemas são relevantes, para que atores e se são solucionáveis, o que pode ser registrado por diversos meios.

No Brasil, embora não haja legislação específica no que diz respeito a este conceito, vários documentos podem ser representativos do estágio de identificação de problemas, a exemplo dos diagnósticos elaborados por instituições públicas, ou dos registros das demandas sociais manifestadas por intermédio de mecanismos de participação social instituídos. Nestes casos, os documentos farão referência, principalmente, às demandas reconhecidas, uma vez que se pressupõe a atuação do Estado em seu levantamento. As demandas não reconhecidas terão fontes documentais institucionais mais escassas, uma vez que o próprio Estado não as enxerga como relevantes, podendo ser registradas pela mídia ou por publicações de movimentos sociais.

Dentre os dados institucionais mais conhecidos e utilizados, estão aqueles advindos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, uma fundação pública do Governo Federal. A depender do setor, pode-se estabelecer sistema de informação para tratar dados mais específicos, como é o caso do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento – SNIS, ou dos sistemas operados pelo Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde - DATASUS. Os governos estaduais e municípios também podem produzir informações utilizando sistemas próprios, por intermédio de fundações de pesquisa ou secretarias de planejamento.

Outra alternativa é a realização de um diagnóstico da situação, que pode estar detalhado como um dos capítulos de um determinado plano, ou ser um relatório a parte, que serve como pré-requisito do plano a ser elaborado. Além disso, o *feedback* de experiências anteriores, advindas da avaliação de ciclos passados, pode e deve ser utilizado como ferramenta de identificação dos problemas.

Outra fonte de informação pode ser a manifestação da própria sociedade. Os mecanismos de participação social ganharam força no Brasil com a redemocratização brasileira a partir da Constituição Federal de 1988, que em seu art. 1º, parágrafo único, estabelece que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta constituição” (grifo nosso). Estes mecanismos de soberania popular são

exercidos mediante o voto, e também mediante os instrumentos listados no art. 14 da CF 88: plebiscito, referendo e iniciativa popular.

O plebiscito diz respeito a uma consulta à opinião pública, para decidir uma questão política ou institucional, em momento prévio à formulação legislativa. Já o referendo é uma consulta pública realizada após determinado projeto normativo já ter sido aprovado pelo legislativo, como uma forma de validá-lo. A iniciativa popular trata-se de uma proposta normativa trazida pela própria população, que após discussão parlamentar pode se converter em lei. Estes três instrumentos foram regulamentados pela Lei n. 9.709/1998, e dizem respeito à participação social na edição de regras formais que podem ou não fazer referência a políticas de provisão direta que demandarão atuação direta do estado.

Outros mecanismos de deliberação coletiva criados a partir dos ideais de participação cidadã são os Conselhos de Políticas Públicas e as Conferências. Os Conselhos tratam-se de órgãos colegiados relativos a determinada política pública, onde participam representantes dos governos e da sociedade civil, podendo ter a atribuição legal de formular as estratégias, definir prioridades e fazer o controle social por meio do monitoramento e a avaliação das políticas a que dizem respeito. Citam-se como exemplos o Conselho de Saúde, as políticas de assistência social, e da criança e do adolescente (CICONELLO, 2008).

Já as Conferências tratam-se de espaços institucionais participativos periódicos, reunindo um quantitativo significativo de pessoas em discussões que se iniciam na esfera municipal, passam às conferências estaduais, e em seguida para as conferências nacionais. De acordo com o IPEA (2007, p. 20, *apud* CICONELLO, 2008), de 2003 a 2006 se realizaram mais de 40 conferências nacionais, originando por volta de 5.000 deliberações públicas, que em sua maioria foram incorporadas nas políticas setoriais.

Um mecanismo de participação que afeta mais diretamente as políticas de provisão direta ou por empresas públicas é o do Orçamento Participativo, que teve sua primeira experiência em Porto Alegre, em 1989, modelo que posteriormente foi replicado e adaptado em muitas outras cidades ao redor do mundo. Por este mecanismo, a sociedade decide prioridades de investimentos a serem realizadas pelo poder público, utilizando uma parcela do orçamento local anual (GURGEL, 2013). Esta é uma forma da população decidir diretamente que obras e serviços públicos quer que o poder público realize. Apesar de representar um mecanismo de participação direta nas deliberações governamentais, o Fórum Nacional de Participação Popular – FNPP (TEIXEIRA, GRAZIA *et al*, 2003, *apud* CICONELLO, 2008) identificou que uma das maiores dificuldades dos Orçamentos Participativos é o pequeno montante colocado em

discussão (menos de 10% do orçamento total). Ainda assim, é uma forma relevante das demandas sociais moldarem a política pública, a partir da percepção das necessidades da própria população.

Além disso, as audiências públicas passaram a fazer parte dos mecanismos formais de participação popular, com a disciplina do art. 58, §2º, inciso II da Constituição Federal de 1988, que as estabelece em relação às matérias competentes do poder legislativo. A Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000) ampliou essa determinação em seu art. 48, §1º, inciso I, ao estabelecer “incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos”. Dessa forma as audiências públicas podem ser meios de se identificar problemas ainda não tratados, quando da elaboração dos instrumentos orçamentários.

É importante notar que estes mecanismos de participação social podem ser encaixados abstratamente no estágio de identificação dos problemas públicos, mas possivelmente afetarão a agenda pública até o momento da tomada de decisão, como visto explicitamente no caso das audiências públicas. Apesar de não haver necessária linearidade na forma como surgem estas questões, são estes diagnósticos de demandas públicas reconhecidas, dentre possíveis outros, que embasam a formulação de alternativas para tratativa dos problemas identificados, como se descreve a seguir.

2.2.2 Formulação de alternativas

Enquanto que no estágio anterior se identificam problemas, neste o objetivo é encontrar soluções. A partir da entrada dos problemas na agenda política, cabe ao poder público formular alternativas (*policy formulation*) para solucioná-los (SECCHI, 2017; HOWLETT, RAMESH e PERL, 2013)⁴.

É na formulação de alternativas que a administração pública irá ponderar as evidências levantadas na identificação dos problemas, e avaliar as várias opções políticas disponíveis a solucioná-los. Muitas vezes este processo leva a discordâncias acerca do curso de ação a ser

⁴ Saravia (2006) propõe a segregação desse estágio em elaboração e formulação, sendo que no primeiro se buscam as alternativas (elaboração), e no segundo se seleciona a mais conveniente (formulação). No entanto, a seleção da alternativa acaba por se confundir com a tomada de decisão, pois selecionar o que será feito se assemelha a decidir. Por este motivo, não se utilizou a distinção utilizada pelo autor, apesar desta ser útil à tipologia estágios que o mesmo propõe, seguida da implementação de medidas administrativas para preparar a execução da política.

seguido, e tais discussões conduzem à consolidação acerca da política a ser implementada. Alguns atores chegarão a um consenso, enquanto que outros manifestarão sua discordância. Importante observar que nem sempre estas concordâncias e discordâncias são baseadas em evidências, e que alguns atores com mais poder no processo podem levar à exclusão de certas alternativas, com base somente em sua opinião. Alternativamente, estes atores detentores de autoridade podem também ser desafiados em sua neutralidade ou competência, dependendo da circunstância política (HOWLETT, RAMESH, PERL, 2013).

Há, nesse interim, restrições a serem consideradas. A viabilidade das soluções não depende apenas de uma questão técnica (recursos e tempo disponível), mas também de um certo espaço de manobra política entre os atores envolvidos (eleitorado, setor privado, sistema político, dentre outros). Sintetizando a conclusão alcançada por vários autores sobre este estágio, Howlett, Ramesh e Perl (2013, p. 126-127) afirmam que “a essência da busca por soluções para um problema político envolve a descoberta não só das ações julgadas tecnicamente capazes de tratar ou corrigir o problema, mas também da ação julgada politicamente aceitável e administrativamente viável”.

Além de identificar *o quê* deve ser feito para solucionar o problema, outra pergunta relevante à formulação das alternativas é *como*. Os agentes que formularão a política dispõem de ferramentas políticas, também chamadas de instrumentos políticos para implementá-la. Como visto anteriormente no Quadro 2, há uma variedade de meios para atingir as finalidades públicas. Secchi (2017) os sintetiza em quatro mecanismos “genéricos”: premiação (influenciar comportamentos com estímulos positivos), coerção (desestimular comportamentos com estímulos negativos), conscientização (influenciar comportamentos por apelo ao senso de dever moral) e soluções técnicas (aplicar soluções práticas que influenciam o comportamento de forma indireta).

Nesse sentido, os instrumentos da provisão direta e da provisão por meio de empresas públicas, enfoque deste estudo, estão mais alinhadas à definição de “solução técnica”, embora possam abarcar alguns elementos dos demais mecanismos citados por Secchi (2017).

Por meio do instrumento da provisão direta, o setor público age diretamente sobre os problemas, desempenhando tarefas e fornecendo bens e serviços diretamente por meio de seus recursos humanos e financeiros. Esta é a forma mais aplicada de atuação pública, e enquanto oferece a vantagem de ser realizada sem intermediários, também possui a desvantagem de estar sujeita a estruturas burocráticas específicas e, no caso do Brasil, ao adimplemento da estrita legalidade, não possuindo a prerrogativa legal mais flexível do setor privado.

Já no caso das empresas públicas, ou estatais, tratam-se de entidades de propriedade total ou parcial do Estado, que podem ser designadas para realizar funções públicas. Possuem um grau de autonomia maior do que as entidades da administração pública direta, sujeitam-se a diferentes regras burocráticas, mas se faz necessário o estabelecimento de metas governamentais específicas à sua atuação, bem como regulação própria. No Brasil, as empresas públicas são regidas pela Lei n. 13.303, de 30 de junho de 2016, que faz referência a várias regras da Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, que por sua vez dispõe sobre as sociedades por ações do setor privado, portanto, não havendo aderência a boa parte das regras aplicáveis à administração direta, por serem de natureza distinta.

É importante notar que os governos podem fazer uso de um *mix* de ferramentas políticas para alcançar um objetivo. Estas ferramentas devem estar caracterizadas em sua formulação.

Além disso, a formulação pode priorizar dimensões territoriais ou setoriais em sua elaboração. Vê-se que essas formulações são distintas, mas complementares, e no Brasil fazem parte do contexto histórico do planejamento na administração pública. Outro detalhamento importante é quanto à forma documental esta formulação pode tomar, como norma legal, planos de ação, programas e projetos. Tratam-se destes pormenores nos tópicos a seguir.

2.2.2.1 Territórios e Setores no Brasil

De acordo com Pierre Muller (1985), a intervenção pública pode ser organizada sob duas lógicas: a territorial e a setorial. Nas palavras do autor⁵⁵:

L'intervention publique s'organise autour de deux logiques ayant chacune leur propre rationalité: la logique territoriale et la logique sectorielle. Dans le premier cas, le système social à réguler est un territoire géographique : intervention dans le cadre d'une circonscription donnée (région, département...) ou dans une zone à statut particulier (par exemple la montagne) '. Il peut s'agir aussi d'une politique globale à vocation territoriale, comme la politique d'aménagement du territoire ou la politique de décentralisation. Dans le second cas, l'Etat cherche à régler la reproduction d'une entité beaucoup plus abstraite constituée par un domaine d'activité découpé verticalement : la santé, l'industrie, la défense, l'urbanisme, les transports ou l'agriculture. Ces deux logiques d'intervention sont très différentes, parce qu'elles

⁵⁵ A intervenção pública é organizada em torno de duas lógicas, cada uma com sua própria racionalidade: lógica territorial e lógica setorial. No primeiro caso, o sistema social a ser controlado é um território geográfico: a intervenção sob um determinado eleitorado (região, estado...) ou uma área de estatuto especial (por exemplo, montanhas). Também pode ser uma política global com vocação territorial, como política de planejamento do uso da terra ou política de descentralização. No segundo caso, o Estado busca regular a reprodução de uma entidade muito mais abstrata constituída por um campo de atividade verticalmente cortado: saúde, indústria, defesa, urbanismo, transporte ou agricultura. Estas duas lógicas de intervenção são muito diferentes, porque se referem a duas dialéticas sociais distintas: de um lado, é a relação entre centro e periferia, que está no coração da intervenção do Estado, por outro é a dialética global-setorial que está em questão. Com as políticas setoriais, a intervenção do Estado procurará, portanto, ajustar, tanto quanto possível, a reprodução do setor em causa com objetivos mais globais que afetam a reprodução da sociedade como um todo. (MULLER, 1985, p. 166, tradução nossa).

renvoient à deux dialectiques sociales bien distinctes : d'un côté, c'est la relation entre centre et périphérie qui est au cœur de l'intervention étatique, de l'autre, c'est la dialectique global-sectoriel qui est en cause. Avec les politiques sectorielles, l'intervention de l'Etat va donc avoir pour objet d'ajuster, dans la mesure du possible, la reproduction du secteur concerné avec des objectifs plus globaux touchant la reproduction de la société tout entière. Ces secteurs, on peut les définir comme des assemblages de rôles sociaux structurés autour d'une logique verticale et autonome de reproduction. (MULLER, 1985, p. 166).

Dessa forma, é possível identificar as políticas públicas a partir de uma ótica de atuação prioritária, que pode ser com maior enfoque no território, ou no setor a que diz respeito.

Por território, Milton Santos e Maria Laura Silveira (2001) entendem a ideia de territorialidade vinda da demarcação daquele espaço onde há um sentimento de pertencimento. Em sentido restrito, o território pode ser o nome político de um país ou nação, onde pode existir um Estado. Mas além disso, o espaço geográfico pressupõe a coexistência do espaço físico (natural e/ou produto do trabalho humano) e do espaço social (redes, interações e representações sociais). Para David Harvey (1980) o espaço é formado pela dinâmica social (imaterial) e pelas infraestruturas do espaço (material). Portanto, o território tem natureza socioespacial, e seu uso define a dinâmica dialética entre os agentes que nele interagem. Logo, quando se fala em território, não se fala apenas das demarcações espaciais que podem ser consideradas, mas também das pessoas e organizações que nele se relacionam.

Já os setores podem ser compreendidos como um conjunto de papéis em lógica vertical dentro da sociedade, constituídos por um domínio de uma atividade específica. Centram-se, portanto, em objetivos específicos do ramo, na medida em que formam uma identidade profissional, de caráter aterritorial (MULLER, 1985). Como exemplo de setores de atuação pública, têm-se educação, saúde, habitação, de saneamento, transportes, dentre outros.

É interessante observar que políticas com enfoque no território tratam, em primeiro lugar, das necessidades locais, desdobrando-se em objetivos setoriais que se complementam, ao que se pressupõe uma noção de intersectorialidade e integração. Já as políticas com visão prioritariamente setorial, tratam primeiro das especificidades e características do setor, para daí aplicar soluções a um conjunto de territórios específicos. Há, desse raciocínio, uma noção de que territórios e setores, embora constituam lógicas diferenciadas, não se dissociam, mas sim se sobrepõem em prioridades distintas, a depender do contexto institucional e forma de governo corrente.

No Brasil, o governo militar de 1964 trabalhava por meio de uma abordagem centralizadora, definindo políticas setoriais de corte nacional. Trata-se de um traço estrutural de estratégia conservadora, que tem como contrapartida a ausência de controle social e exclusão

da participação dos governos subnacionais. Os principais exemplos de políticas setoriais centralizadas deste período são o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social, o Sistema Financeiro de Habitação e o Sistema Financeiro do Saneamento, bem como a ampliação das competências exclusivas do Ministério da Educação e Cultura (FAGNANI, 1997). Tal abordagem dava pouca importância às peculiaridades territoriais, elaborando-se as políticas a partir de uma ótica centralizadora, com as decisões partindo de uma instância nacional, sem avaliar as necessidades locais específicas dos territórios afetados.

Como consequência da retomada do Estado democrático de direito, ocorrida a partir dos anos 1970, alterou-se o contexto político e econômico brasileiro, resultando na promulgação da Constituição Federal do Brasil, de 1988. Diante desse novo contexto, a década de 1990 foi, não somente no Brasil, mas no mundo, um momento de intensa reforma administrativa. Destacam-se, nesse movimento, a tendência para a descentralização, e a valorização da participação social na construção de políticas públicas. Os antigos instrumentos de planejamento não eram mais compatíveis com esse cenário, motivo pelo qual o governo federal brasileiro passou a considerar a abordagem territorial na definição das intervenções estatais, como fizeram vários países da União Européia (SILVA, 2012).

Apesar de no contexto dos países da América Latina esse enfoque ainda ser muito incipiente, já existem experiências brasileiras nesse sentido (SILVA, 2012). De modo geral, a abordagem trata o território como dotado de particularidades, buscando-se soluções multisetoriais integradas. Dessa forma, as peculiaridades territoriais passam a orientar as políticas setoriais, invertendo-se as prioridades, colocando o governo federal no papel de articulador e direcionador desses processos por meio de macrodiretrizes para cada setor específico.

Mesmo que essa inversão de prioridades já tenha se iniciado, ainda existe uma tendência de as políticas públicas serem organizadas em setores tradicionais, permanecendo a dificuldade para a construção de programas intersetoriais que dialoguem com o dinamismo territorial. Isso se dá diante da impregnação do viés setorial na estrutura social brasileira. Apesar dos esforços já empreendidos, a abordagem territorial ainda necessita de tempo para se firmar, ultrapassando-se entraves como a falta de um marco jurídico mais favorável e os conflitos de interesse que cerceiam o desenvolvimento territorial (SILVA, 2012).

Portanto, o que existe no Brasil atual não é a adoção de um enfoque único, mas abordagens que podem priorizar a dimensão territorial ou setorial, a depender da institucionalização da política em questão. Nesse sentido, as políticas territoriais e setoriais

(implementadas separadamente) podem ou não ser interdependentes, e se sobrepor de maneira harmônica ou desarmônica a depender de sua compatibilização.

A priorização de um enfoque territorial ou setorial vai variar, caso a caso. A abordagem territorial (que pressupõe a integração de setores) é de grande importância, por exemplo, na consecução de políticas de inclusão social. Cita-se o exemplo da urbanização de favelas, que pode abranger a regularização fundiária, saneamento ambiental, melhoria das condições de moradia e segurança, mas que também deveria conter outras medidas sociais para reduzir a desigualdade, pois “a ‘exclusão é um todo’ – econômica, cultural, educacional, social, jurídica, ambiental, racial – e não pode ser combatida de forma fragmentada” (MARICATO, 2011, p. 75-76).

Por isso é importante compreender as dinâmicas de cada abordagem, no que diz respeito aos instrumentos de política territorial e setorial. Além do enfoque priorizado, as políticas públicas podem se materializar por uma variedade de documentos. A seguir, se abordam a forma de institucionalização das políticas públicas, que podem adotar nomenclaturas e instrumentos diferenciados de acordo com o tema.

2.2.2.2 Políticas e Planos brasileiros

De acordo com Celina Souza (2002), as políticas públicas podem se desdobrar em planos, programas, projetos, bases de dados ou sistema de informação e pesquisas, requerendo, por vezes, a aprovação de nova legislação. A classificação em “políticas” e “planos” é uma ideia implícita no sistema normativo brasileiro. Os Quadros 4 e 5, a seguir, demonstram a previsão constitucional de alguns territórios e setores, e seus instrumentos pertinentes:

Quadro 4 - Ordenamento jurídico brasileiro de setores específicos

Setor	Constituição Federal	Política	Plano
Educação	art. 214	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei n. 9.394/1996)	Plano Nacional de Educação (Lei n. 13.005/2014)
Cultura	art. 215, §3º	Consequência direta da CF	Plano Nacional de Cultura (Lei n. 12.343/2010)
Saneamento	art. 21, XX	Lei de Diretrizes Nacionais de Saneamento Básico (Lei n. 11.445/2007)	Plano Nacional de Saneamento Básico - PLANSAB
Habitação	art. 21, XX	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (Lei n. 11.124/2005)	Plano Nacional de Habitação - PlanHab
Transportes urbanos	art. 21, XX	Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei n. 12.587/2012)	Plano de Mobilidade Urbana (art. 24 da Política Nacional)
Turismo	art. 180	Política Nacional de Turismo (Lei nº 11.771/2008)	Plano Nacional de Turismo 2018-2022

Fonte: Elaboração da própria autora.

Quadro 5 - Ordenamento jurídico brasileiro de territorialidades distintas

Território	Constituição Federal	Política	Plano
Municípios	art. 182	Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001)	Planos Diretores Municipais (art. 4º, III, “a” do Estatuto)
Metrópoles	art. 182	Estatuto da Metrópole (Lei nº 13.089/2015)	Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (art. 2º, III, “c” do Estatuto)
Regiões	art. 3º, III	Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR (Decreto nº 6.047/2007)	Planos Macrorregionais de Desenvolvimento (Amazônia Sustentável, Nordeste/Semiárido e Centro-Oeste)

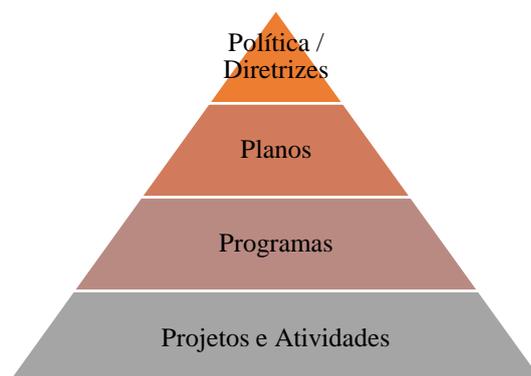
Fonte: Elaboração da própria autora.

O que comumente se denomina no Brasil de “política” se refere às normas legais específicas, consolidadas em torno de princípios e diretrizes gerais. São leis, decretos e regramentos derivados do ordenamento jurídico brasileiro, que visam organizar territórios ou setores específicos. Nem sempre estas normas são denominadas de “políticas”, podendo se chamar “lei de diretrizes”, “sistema nacional”, e “estatuto”.

Já os “planos” compreendem a um conjunto de ações concretas que objetivam atender a determinados objetivos, a se considerar os recursos disponíveis e certo lapso temporal, normalmente definidos a longo prazo (cerca de 20 anos). Normalmente, a “política” (diretrizes gerais) estabelece como deve ser elaborado o “plano” e seu conteúdo mínimo. Os planos mencionados nos Quadros 4 e 5 são alguns exemplos de planos setoriais e territoriais derivados das normas estabelecidas, sendo que estas podem estabelecer mais de um tipo de plano para concretizar diferentes objetivos.

Carvalho (1978) define que as políticas públicas são concretizadas por meio do planejamento. Um dos instrumentos desse processo é o plano, que é um documento que contém a análise situacional do problema e abrange objetivos e metas a serem alcançados por uma ou mais entidades administrativas em determinado período. Para cumprir estes objetivos são formalizados programas, que por sua vez constituem-se em um conjunto de projetos ou atividades para a execução de empreendimentos específicos.

De modo geral, é possível observar que as ferramentas (política/diretrizes, plano, programas, projetos e atividades) se distinguem em relação ao detalhamento da formulação, como se representa na Figura 3.

Figura 3 - Ferramentas do planejamento de Políticas Públicas

Fonte: Elaboração da própria autora.

Nesta pesquisa, entende-se que todo este conjunto documental (diretrizes, planos, programas, projetos e atividades) compreende o conteúdo das políticas públicas (*public policies*), uma vez que as diretrizes gerais são instrumentalizadas por meio dos planos, programas e projetos/atividades que delas derivarem. A formulação das políticas públicas, desse ponto de vista, envolve tanto a elaboração de normas legais, planos de ação e programas de governo, que nem sempre estarão organizados na hierarquia piramidal vista na Figura 2, mas que comumente se configuram dessa forma.

Portanto, é principalmente neste estágio de formulação de alternativas que se desenvolve a atividade do planejamento, com a elaboração destes documentos que delineiam os parâmetros a serem seguidos nas etapas seguintes do *policy cycle*.

A Constituição Federal de 1988 prevê que a elaboração dos planos e programas nacionais, regionais e setoriais, é de competência do Congresso Nacional (art. 48, IV). Os planos nacionais, podem servir como orientadores de planos regionais, estaduais ou municipais, a depender do ordenamento jurídico específico do setor. Costumeiramente, os estados e municípios replicam o artigo 48, inciso IV da Constituição Federal em suas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas Municipais, atribuindo a competência de elaboração de planos estaduais/municipais às respectivas casas legislativas. Portanto, pressupõe-se um alinhamento vertical necessário entre as políticas nacionais, estaduais e municipais, obedecendo-se às diretrizes estabelecidas por lei nacional.

Existem entraves a esta integração, principalmente no que diz respeito às práticas administrativas. A fragmentação em secretarias, departamentos, empresas e autarquias acaba, por vezes, sendo funcional para a manutenção de interesses patrimonialistas, e mesmo com uma gestão comprometida com a eficiência das ações, a prática demonstra que comumente não há

comunicação nem interligação entre os objetivos destas unidades administrativas, mesmo sob o manto de uma mesma esfera política (MARICATO, 2011).

Como se vê, as políticas (ou diretrizes) e planos, frutos da etapa da formulação das políticas públicas, são essenciais à condução da atuação política. Porém, a existência desses instrumentos, por si só, não garante sua implementação. Para que sejam realizados, estes devem ser levados em consideração na tomada de decisão, que é o estágio seguinte do ciclo das políticas públicas.

2.2.3 Tomada de decisão e orçamentação

Formuladas as políticas e planos a serem desenvolvidos a longo prazo, parte-se para a tomada de decisão. Nesse momento, a administração pública passa a decidir, efetivamente, sobre as ações a serem realizadas em sua região, tendo em consideração o médio e o curto prazo. Esta etapa representa o compromisso efetivo do governo com a realização das ações planejadas. Para tanto, é necessário traduzir os planos territoriais e setoriais em orçamento, abarcando também as necessidades da manutenção da gestão pública.

A tomada de decisão, que Saravia (2006) chama de implementação, corresponde ao planejamento e organização do aparelho administrativo para se executar uma política. Secchi (2017), por sua vez, a chama de tomada de decisão, por ser neste momento que as políticas públicas são decididas, já estando as alternativas formuladas nos planos a longo prazo. Ou seja, este estágio compreende a preparação que precede a execução propriamente dita. Outros autores, como Viana (1996), Frey (2000) e Jann e Wegrich (2006) consideram este estágio como parte integrante da formulação das políticas públicas. Porém, neste estudo, considera-se a segregação como um ponto de vista interessante, uma vez que nem sempre as soluções formuladas a nível estratégico são aquelas adotadas nos planos tático e operacional, e ao separar estas dimensões, se torna possível observar eventuais indícios destas distorções.

É possível classificar os critérios de tomada de decisão de acordo com vários modelos. Neste trabalho, explanam-se os considerados principais, que são: racionalidade absoluta; racionalidade limitada; modelo incremental; e modelo da lata do lixo e/ou dos fluxos múltiplos, como se sintetiza no Quadro 6.

Quadro 6 - Modelos de tomada de decisão

Modelos	Condições cognitivas	Análise das alternativas	Modalidade de escolha	Critério de decisão
Racionalidade absoluta	Certeza	Análise completa e cálculo de consequências	Cálculo	Otimização
Racionalidade limitada	Incerteza	Pesquisa sequencial	Comparação das alternativas com as expectativas	Satisfação
Modelo incremental	Parcialidade (interesses)	Comparações sucessivas limitadas	Ajuste mútuo de interesses	Acordo
Modelo da lata do lixo / fluxos múltiplos	Ambiguidade	Nenhuma	Encontro de soluções e problemas	Casual

Fonte: Secchi (2017, p. 55). Adaptado de Bobbio (2005).

O modelo de racionalidade absoluta, formulado pelo matemático Jan Tinbergen, considera que a decisão é atividade puramente racional, onde se busca sempre a opção com melhor custo-benefício pelos atores políticos, ou seja, uma solução otimizada (SECCHI, 2017).

Já o modelo da racionalidade limitada, formalizado por Simon (1971), trata-se da análise criteriosa das alternativas disponíveis para a solução de problemas, onde se ajusta o curso a ser seguido por meio de uma verificação global acerca de qual ação seria a mais satisfatória para atingir os objetivos, considerando a limitação cognitiva dos atores.

Ambos os modelos de racionalidade já foram amplamente debatidos e encontram várias críticas na literatura, conforme apresentado por Gontijo e Maia (2004), uma vez que dificilmente se consegue levantar todos os dados existentes sobre um problema, considerando-se a limitação natural humana, e que nem sempre a solução mais racional é a de execução menos conflituosa, desconsiderando o peso das relações de poder na tomada de decisão.

Em contraponto, o modelo incremental, proposto por Lindblom (1959), busca solucionar as questões mediante ajustes marginais, sem alterar radicalmente a estrutura já existente, condicionada historicamente pelas limitações e comprometimento de recursos criados em algum momento do passado, levando sempre em consideração o contexto do tomador de decisão, conforme citam Gontijo e Maia (2004). Este modelo visa, portanto, não trabalhar com todo o universo de soluções disponíveis, mas sim escolher dentre as soluções que proporcionem o melhor acordo entre os interesses envolvidos, sendo considerado como um método capaz de democratizar e descentralizar as decisões, permitindo que, mesmo que haja divergências de orientação e princípios ideológicos dos atores sociais, haja um consenso quanto à validade das propostas concretas resultantes deste processo. Não se trata, nesse caso, de

encontrar a solução “ótima” ou “satisfatória”, mas aquela formatada por um processo de acordo entre os interessados (SECCHI, 2017).

Porém, tal modelo também recebe críticas, uma vez que, em cenários de necessidade de mudança, não há uma busca pela solução mais eficiente, que pode ser descartada diante de sua dificuldade de implementação, sendo escolhida a solução mais adequada à estrutura política existente, o que pode não representar um avanço significativo na questão (GONTIJO, MAIA, 2004).

Já o modelo dos fluxos múltiplos, proposto por John Kingdom (1984), argumenta que as políticas públicas nascem de uma confluência de problemas, soluções e condições políticas favoráveis, a depender de uma janela de oportunidade em que aqueles interessados em determinadas soluções apresentam suas propostas. Este modelo é derivado do modelo da lata do lixo (*garbage can model*), de Cohen, March e Olsen (1972), que propõem que as decisões são encontros casuais entre os problemas e as soluções.

Independentemente do modelo, a tomada de decisão é operacionalizada por diversas metodologias e instrumentos, que variam de acordo com quem e onde são empregadas. Por óbvio que, as decisões não são feitas em momento estanque, mas sim tomadas diariamente, desde a escolha por incluir determinado problema na agenda pública, no ato de se formular determinado plano de ação, ou mesmo na inação – pois a omissão também é uma decisão. As decisões precedem, permeiam, e ultrapassam o orçamento público. Inclusive, as decisões estão também na rotina da implementação das políticas, na mensuração por determinada metodologia ou outra, e também na escolha daquilo que será avaliado, e como será avaliado.

No entanto, é necessário fazer um recorte. Uma visão tão abrangente do que significa “decidir” uma política pública não se mostra útil para analisa-la. Tendo em consideração a metodologia documental, o que se pretende neste estudo é observar que documentos tem mais relevância no contexto decisório, a partir do momento em que se põe no papel que determinada política deve ser executada, tomando certa direção a uma melhoria futura.

No Brasil, vários documentos podem representar a decisão de um governo, incluindo Planos de Gestão, Planos Estratégicos, dentre outros. Porém considera-se, neste estudo, que os principais (e obrigatórios) são aqueles relacionados ao planejamento orçamentário, descritos pela Constituição Federal de 1988, em seu art. 165: Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual.

A escolha pelos instrumentos orçamentários se dá pela sua relação obrigatória, quando se trata da tomada de decisão acerca de políticas públicas de provisão direta, ou por empresas públicas. Isto porquê no Brasil as despesas devem obedecer ao princípio orçamentário da universalidade, ou seja: nada se pode gastar, que não esteja previsto no orçamento (CF 88, art. 167, I). O orçamento brasileiro é autorizativo, dispondo acerca dos limites de gastos para cada programa e ação governamental. E de acordo com a Constituição Federal e a Lei de Responsabilidade Fiscal, nada pode estar no orçamento que não esteja de acordo com as diretrizes orçamentárias e compatível com o Plano Plurianual (CF 88, art. 165, §§2º e 7º; LRF, art. 5º).

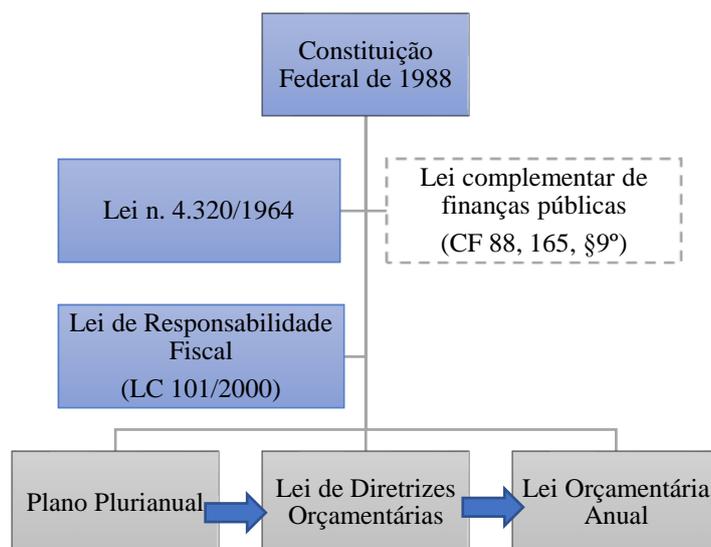
Portanto, nesse trabalho, os documentos correspondentes ao estágio de tomada de decisão são aqueles correspondentes ao planejamento orçamentário, pois neles são definidos os objetivos, metas e custos das políticas como se pretendem realizar. São eles: o Plano Plurianual - PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, e a Lei Orçamentária Anual.

No plano plurianual – PPA, são estabelecidos direcionamento estratégico e programas de governo para um período de quatro anos, reunindo-se todas as políticas públicas selecionadas como prioridade na atuação daquela esfera governamental (Município, Estado ou União).

Para cada ano do plano plurianual, é editada anualmente uma Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, que estabelece as metas e prioridades para aquele exercício. É nesta lei que se definem as metas programáticas, ou seja, o quantitativo de ações físicas que deve ser realizado para alcançar os objetivos dos programas estipulados no plano plurianual.

Também anualmente, é elaborada uma Lei Orçamentária Anual – LOA, que compreende a expressão monetária dos recursos a serem mobilizados para a execução de políticas públicas, autorizando financeiramente as despesas, de acordo com a previsão de receitas estimadas. É a LOA que define quanto cada órgão (secretarias, autarquias, etc.) pode gastar para atingir as metas da LDO e os objetivos do PPA, na execução dos programas governamentais.

Ilustra-se a relação entre estes instrumentos e sua legislação ordenadora na Figura 4.

Figura 4 - Instrumentos Orçamentários e legislação pertinente

Fonte: Elaboração da própria autora.

O PPA, a LDO e a LOA são instituídos pela Constituição Federal, em seu art. 165. Também versam sobre o tema a Lei n. 4.320/1964 (recepcionada pela Constituição) e a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000). Deveria haver, de acordo com a constituinte, uma lei complementar de finanças públicas, prevista no art. 165, §9º, que atualizaria a Lei n. 4.320/1964, mas ainda não foi instituída.

A Constituição Federal estabeleceu uma conexão entre o planejamento e o orçamento, estabelecendo como obrigatória a elaboração dos PPAs para orientar as diretrizes e orçamentos anuais, bem como a apresentação de emendas parlamentares. No entanto, não estabeleceu como seriam elaborados e organizados estes documentos, estabelecendo algumas regras transitórias nos Atos de Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, mas deixando esta atribuição para lei complementar.

Enquanto este dispositivo legal não é publicado, vige a Lei nº 4.320/1964, que estabelece “normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal”. No entanto, tal normativo aborda apenas o conteúdo da Lei Orçamentária Anual, sem tratar da LDO e do PPA, uma vez que estes instrumentos só vieram a surgir em 1988.

Mesmo que a Lei nº 4.320/1964 tenha utilidade para normatizar o orçamento público, seu conteúdo necessita de atualização. Atualmente, boa parte das normas para organização das LOAs é publicada anualmente nas LDOs respectivas. A ausência da lei complementar que dispõe o art. 165, §9º da Constituição “amplifica o espaço para divergências, gera incertezas nos planos técnico legal e político e retarda a articulação do instrumental metodológico

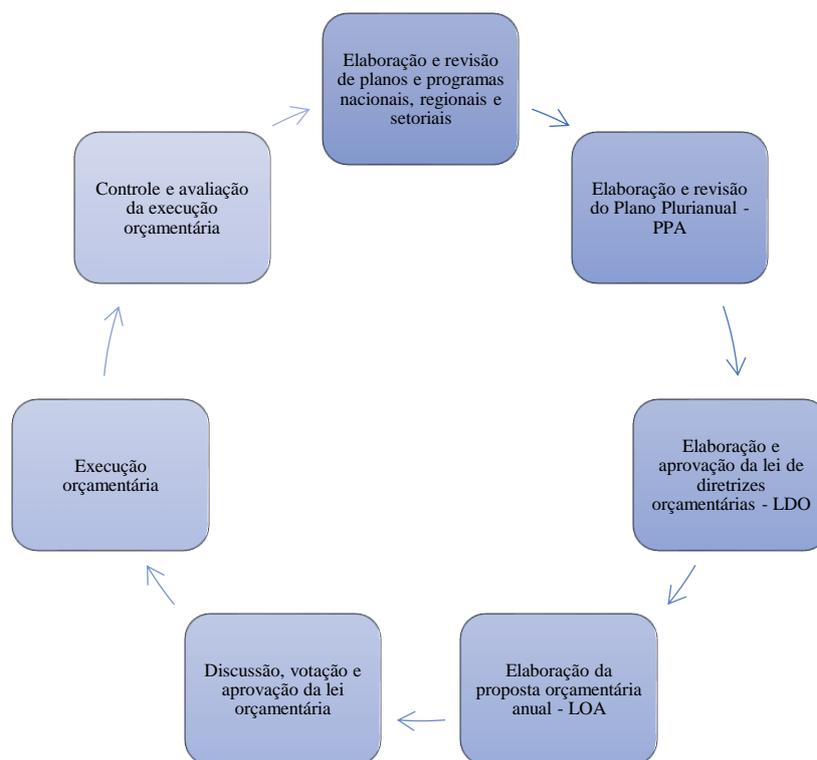
apropriado” (SANCHES, 2006, p. 191). Uma das dificuldades na busca por integração e compatibilidade entre os instrumentos orçamentários ocorre pela reduzida disciplina quanto ao seu conteúdo.

Importante ressaltar que tramita no Congresso Nacional o Projeto de Lei do Senado nº 229 de 2009, cujo objetivo é regular esta lacuna legal, chamado de Lei da Qualidade Fiscal. Vários outros projetos foram apresentados, como o PLC nº 135 de 1996 e os PLS nº 175 e nº 248 de 2009, que chegaram a ser apensados para apreciação conjunta, mas o PLS nº 229 de 2009 conseguiu aprovação para tramitar autonomamente (GIACOMONI, 2018). O mesmo foi aprovado pelo Plenário do Senado e remetido à Câmara dos Deputados em 21/06/2016, gerando o Projeto de Lei Complementar nº 295/2016, que tramita em regime de prioridade de acordo com o regimento da casa. Sua promulgação supriria uma relevante lacuna no que diz respeito ao normativo brasileiro quanto às finanças públicas e, em especial, quanto ao formato dos instrumentos orçamentários.

Por sua vez, a Lei Complementar nº 101/2000, também chamada de Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, estabelece normas de finanças públicas voltadas para a gestão fiscal, como previsto no art. 163 da Constituição Federal, e disciplina particularmente os instrumentos de planejamento no que concerne a alguns requisitos básicos. Em seu art. 5º, estabelece-se que PPA, LDO e LOA devem ser compatíveis entre si, dentre outras importantes determinações, como a necessidade de anexos e conteúdo específico que devem compor a LDO e a LOA.

Dessa forma, estes dispositivos legais se aplicam a todos os entes federados brasileiros, e muito embora façam referência, algumas vezes, à União, tem caráter de norma geral e devem ser observados também pelos Estados, Municípios e Distrito Federal. Comumente estes entes replicam os dispositivos constitucionais em suas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas Municipais, com algumas diferenças em relação aos prazos e vigência dos instrumentos fixados na ADCT.

Giacomoni (2018) apresenta as várias etapas do processo integrado de planejamento e orçamento, adaptadas neste trabalho, como se vê na Figura 5.

Figura 5 - Processo integrado de planejamento e orçamento

Fonte: Adaptado de GIACOMONI (2018, p. 229)

As etapas apresentadas pelo autor, que outros como Albuquerque, Medeiros e Feijó (2013) e Jund (2007) chamam de “ciclo orçamentário”, lembram bastante o ciclo de políticas públicas (*policy cycle*), e envolvem a elaboração, aprovação, execução e avaliação dos instrumentos orçamentários.

Giacomoni (2018) explica que no Brasil existem duas modalidades de planos: os planos de desenvolvimento econômico e social (CF 88, art. 21, IX e art. 174, *caput* e §1º), que assumem caráter estratégico e de longo prazo, e o plano plurianual, que se volta à programação da administração pública e guia os orçamentos anuais.

No entanto, o autor coloca como atividade primeira do processo integrado de planejamento a elaboração e revisão do PPA, para depois elaborar e revisar os planos e programas nacionais, regionais e setoriais. Como a concepção de ordenação de políticas e planos territoriais e setoriais deste trabalho é a de que estes devem servir como orientação para a programação orçamentária, se entendeu que era necessária uma inversão da ordem destes dois quadros na Figura 4, com a elaboração e revisão dos planos regionais e setoriais ocorrendo antes da elaboração do Plano Plurianual, como já se determinou explicitamente em algumas políticas, a exemplo do setor de saneamento (para mais detalhes, ver tópico 3.1).

De acordo com os ADCT, art. 35, o Plano Plurianual da União deve ser elaborado até quatro meses antes do encerramento do exercício – 31 de agosto, e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa – 22 de dezembro. Estados e Municípios podem adotar calendários diferentes. Sua vigência se dá por quatro anos, compreendendo o período entre o segundo ano do mandato do chefe do Poder Executivo, e o final do primeiro ano do mandato subsequente.

Em seguida, parte-se para a elaboração da lei de diretrizes orçamentárias. Conforme os ADCT, o projeto de LDO deve ser encaminhado ao legislativo até oito meses e meio antes do encerramento do exercício – 15 de abril, e sancionado até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa – 17 de julho. Como no caso do PPA, Estados e Municípios podem definir datas diferentes, desde que a aprovação da LDO se dê a tempo de cumprir sua função de orientar a elaboração da LOA.

Aprovada a LDO, suas normas orientam a elaboração da LOA, que obedece aos mesmos prazos de aprovação do PPA: elaboração até quatro meses antes do encerramento do exercício – 31 de agosto, e sanção até o encerramento da sessão legislativa – 22 de dezembro.

Dessas datas dos ADCT advém um problema temporal: no primeiro ano de vigência do PPA, a LDO acaba por ser aprovada (17 de julho) antes mesmo do PPA ser discutido (31 de agosto). No primeiro ano do processo, a ordem do processo de planejamento é invertida, sendo aprovada primeiro a LDO, para depois ser aprovado o PPA. Outra questão é que a LOA do primeiro ano é elaborada e sancionada nos mesmos prazos do PPA. A atividade de planejamento no ano de elaboração do PPA é intensa, e as datas definidas não contribuem ao encadeamento e compatibilidade de programas estabelecidos pela Constituição Federal.

Quanto a este problema, os Estados e Municípios possuem flexibilidade para alterar o calendário se desejarem; porém o fato de boa parte das normas de elaboração da LOA estar disposta na LDO, necessitando de discussão e aprovação anual, atrapalha substancialmente este processo, ainda que se estabeleça calendário diferenciado⁶.

⁶ Uma possível solução a essa questão é a que foi proposta no PLS 229/2009 (Projeto de Lei da Qualidade Fiscal), art. 9º, §1º, que estabelece que o PPA deverá ser elaborado até o dia 30 de abril, e aprovado até o encerramento da primeira sessão legislativa (17 de julho no caso da União); os art. 13, parágrafo único, e art. 15, *caput* e §1º, estabelecem o mesmo prazo para a LDO, com a obrigatoriedade do projeto do PPA ser votado primeiro; e o art. 17 estabelece que a LOA deve ser elaborada até 31 de agosto para a União, 15 de setembro para os Estados e DF, e 30 de setembro para os municípios. Dessa forma, a aprovação dos instrumentos seguiria a ordem conceitual prevista na Constituição.

Além da celeuma sobre os prazos de aprovação dos instrumentos, persiste também a questão acerca do conteúdo dos mesmos. Como um dos pressupostos constitucionais do PPA é a compatibilidade com os planos regionais e setoriais, percebeu-se necessário esclarecer alguns pressupostos desta integração, como se descreve no tópico a seguir. Após esta explanação, se detalham as características dos instrumentos orçamentários brasileiros.

2.2.3.1 Compatibilidade entre os instrumentos de planejamento

A compatibilização entre as políticas formuladas e a tomada de decisão conduz ao processo orçamentário, e é questão importante para o entendimento da noção de planejamento. As políticas territoriais e setoriais devem ser tidas como parte de um todo, que inclui o plano plurianual, diretrizes orçamentárias e orçamento anual participativo. Porém, usualmente, não ocorre esta harmonização entre os planos, seja pelo distanciamento entre a atividade de planejar e a de gerir, tornando o plano produto isolado, seja pela falta da intenção real de trazer este conjunto de planos à práxis, servindo apenas como discurso político (MARICATO, 2011). Nesse sentido, é importante observar algumas relações que devem existir entre os instrumentos de planejamento, já previstas legalmente, mas carentes de aplicação prática.

Um dos principais instrumentos brasileiros de tomada de decisão, acerca das políticas públicas, é o Plano Plurianual - PPA, documento que consiste em um conjunto de programas que devem ser implementados em quatro anos, como se explica com mais detalhes no tópico 2.2.3.2. É o PPA que define que programas integrarão o orçamento público, e a administração não pode executar nada que não esteja previsto no orçamento, devido ao princípio orçamentário da universalidade. Logo, é notável a importância do PPA como instrumento de tomada de decisão, ao passo que transcreve os objetivos levantados na formulação de alternativas em recortes programáticos, selecionando aquilo que realmente a administração pretende realizar no período de sua vigência.

Não por acaso, a Constituição Federal de 1988 estabelece, em seu art. 165, §4º, que “os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional”. Há, nesse dispositivo, relação de compatibilidade direta, muito embora persista certa dúvida: que instrumentos devem ser elaborados primeiro, o plano plurianual ou os planos regionais e setoriais?

Giacomoni (2018, p. 229), apesar de representar o processo de planejamento orçamentário iniciando-se no PPA, para depois se elaborar os planos regionais e setoriais,

apresenta também a noção de “Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento”, segundo a concepção do ILPES/CEPAL⁷, onde a estratégia de desenvolvimento (elaborada a partir de uma imagem prospectiva, de projetos estratégicos e de políticas básicas) é que orienta os planos de médio prazo (GIACOMONI, 2018, p; 223), o que parece uma concepção mais adequada aos objetivos desta pesquisa. Dessa forma, uma visão estratégica a longo prazo, expressa nos planos regionais e setoriais seria capaz de melhor orientar a dimensão multisetorial do PPA.

Outro ponto a favor desse raciocínio é que um dos critérios de validação do Plano Plurianual – PPA, deve ser o alinhamento às orientações estratégicas setoriais, adequando-se ao seu cumprimento (ALBUQUERQUE, MEDEIROS e FEIJÓ, 2013). A eventual não tradução dos objetivos a longo prazo dos planos territoriais e setoriais nos planos orçamentários dificulta, se não inviabiliza, a sua consecução na implementação das políticas públicas.

Além disso, o pouco tempo disponível para que a elaboração de um PPA (08 meses) disponha primariamente sobre todos os setores da administração pública, para depois serem revisados os planos setoriais e regionais parece ser uma lógica prejudicial, uma vez que, se assim fosse, o médio prazo orientaria o longo prazo. Colocar a revisão e elaboração dos planos regionais e setoriais em um momento prévio não somente daria fundamentação mais robusta ao PPA no que diz respeito às necessidades de cada região e setor, como economizaria tempo de discussão acerca dos programas a serem implementados.

É possível a argumentação de que os planos setoriais e regionais, por serem de longo prazo, não sejam flexíveis o suficiente para orientar a atuação a médio prazo. É dessa noção que deriva a necessidade de se estabelecer um caráter estratégico e situacional a planos, uma vez que devem ser adequados e readequados de acordo com o contexto. Apesar de serem planos a longo prazo, não se pode supor que a realidade permanecerá estática de acordo com o contexto onde primeiro se desenhou o plano. É por esta razão que os planos regionais setoriais não devem ser interrompidos, mas sim constantemente adequados às novas realidades encontradas. Concatenar esta adequação com o momento prévio de elaboração do PPA permite que os horizontes de longo prazo sejam traduzidos em planos a médio prazo, aproximando os objetivos de sua efetiva implementação.

A compatibilidade, portanto, é vista como elemento chave desta relação, podendo ser entendida como coesão, integração, coerência. O constitucionalista José Afonso da Silva (2015), ao abordar a questão da compatibilização entre normas no contexto do direito

⁷ O Instituto Latino Americano de Planificación Económica y Social (ILPES) é um órgão da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), que por sua vez é um organismo da Organização das Nações Unidas (ONU).

urbanístico, afirma que a eficácia das ações dependerá de conjuntos normativos integrados, e não de normas isoladas, o que conceitua como princípio da coesão dinâmica.

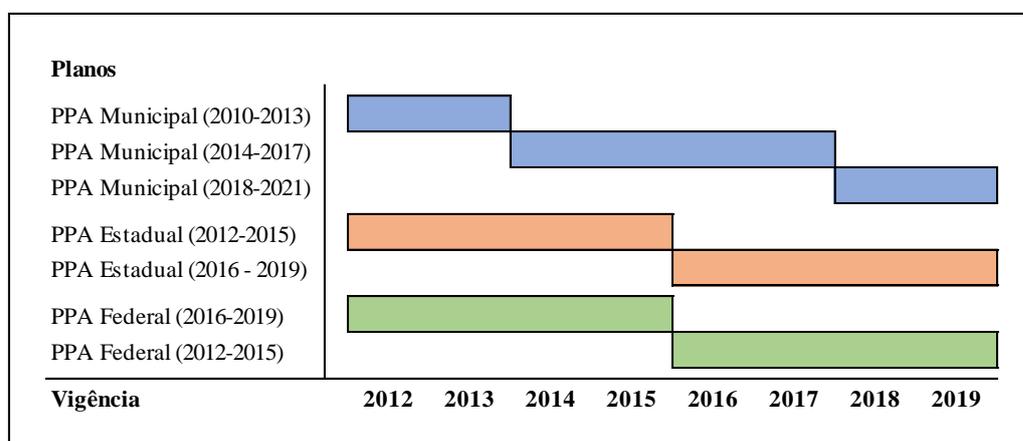
A partir desse entendimento, é pressuposto do planejamento que os seus instrumentos sejam complementares, de modo a funcionarem como engrenagens para uma execução adequada. Este princípio pode ser visualizado em três dimensões, como proposto por Silva (2016): integração horizontal (entre as normas de uma mesma esfera governamental); integração vertical (entre diferentes esferas governamentais); e da revisão e atualização dos planos (dinamismo necessário à constante avaliação situacional e adequação a novas situações).

Ou seja, para que os objetivos a longo prazo sejam alcançados, é de suma importância que o próprio processo de planejamento (envolvendo a formulação e a tomada de decisão): esteja coeso em todos os seus estágios; esteja alinhado com os objetivos ou diretrizes de esferas superiores; disponha de mecanismos de flexibilização e revisão; e estabeleça critérios de monitoramento e avaliação. Desta forma, se torna visível e coerente aquilo que se deseja realizar na fase de execução da política.

No entanto, operacionalizar esta compatibilidade entre diversos planos não é tarefa simples. Considerando que o Plano Plurianual envolve diversos setores da atuação pública, bem como pode ser voltado a um conjunto de territórios, alinhar todos estes planos a tempo para a elaboração do PPA exige organização e estruturação da máquina pública.

Além disso, há de se considerar que os PPAs estaduais e federais são elaborados em anos diferentes dos PPAs municipais, uma vez que se estabeleceu uma alternância entre os pleitos e mandatos eleitorais das diferentes esferas de governo no Brasil, com lapso de dois anos entre os pleitos federais/estaduais e os pleitos municipais. Dessa maneira, a atualização dos planos de diferentes esferas obedece a tempos diferentes, prejudicando o alinhamento entre os instrumentos, como se representa na Figura 6.

Figura 6 - Vigência dos PPAs municipais, estaduais e federais de 2012 a 2019



Fonte: Elaboração da própria autora.

Entre as razões favoráveis à alternância dos pleitos eleitorais, estão o fomento a discussões democráticas (de dois em dois anos), a simplificação da compreensão pelo eleitor quanto às escolhas eletivas em cada momento, a distribuição do trabalho da Justiça Eleitoral e do tempo de propaganda eleitoral, dentre outros motivos defendidos pela Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político (DIAS, SILVEIRA e FALCÃO, 2015).

Porém, já há algum tempo se discute a unificação das eleições, ou seja, a coincidência dos mandatos nos níveis nacional, estadual, distrital e municipal, cujos argumentos circulam entre a redução de custos, barateamento de campanhas, fortalecimento dos partidos políticos e favorecimento da governabilidade de políticas públicas (DIAS, SILVEIRA e FALCÃO, 2015). Nesse sentido, entende-se que caso os mandatos fossem coincidentes, também seriam os Planos Plurianuais de várias esferas de governo, facilitando a compatibilização de objetivos (pelo menos do ponto de vista temporal), bem como os períodos de organização dos planos regionais e setoriais que os subsidiariam.

Enquanto persiste a alternância, a compatibilização da tomada de decisão entre as diferentes instâncias de governo é afetada por essa dessincronia, uma vez que a atualização dos planos não obedece a cronograma unificado na nação.

Uma outra questão que pode prejudicar a compatibilidade entre os planos setoriais e regionais e os planos plurianuais é a ausência da lei complementar que dispõe o art. 165, §9º da Constituição Federal. Como o principal instrumento que define os programas de governo, o Plano Plurianual, não apresenta formato definido por lei, são adotadas diferentes metodologias de elaboração pelos entes da federação. Tal incerteza e mutabilidade quanto à forma e conteúdo pode trazer percalços na compatibilização entre planos orçamentários e planos setoriais, uma vez que não foram definidos requisitos que possibilitem a comparabilidade dos planos ao longo do tempo.

Outro fator de relevo que prejudica a compatibilização entre a formulação de alternativas e as decisões é a predominância do uso do modelo incremental, utilizando-se a figura do “orçamento incrementalista”, no qual as tomadas de decisão fundamentam-se em ajustes marginais, baseados nas dotações dos exercícios anteriores, sem, no entanto, reavaliar as políticas a serem aplicadas pelas ações, atacando os problemas de forma repetitiva. Citam-se várias causas, como a ausência de informação confiável, existência de compromissos fiscais significativos e incerteza quanto às receitas. A rigidez orçamentária, as despesas obrigatórias e outros compromissos assumidos pelo Estado deixam uma margem limitada para mudanças na estrutura orçamentária (CAVALCANTE, 2007). Essa situação se agravou ainda mais na esfera

federal, com a Emenda Constitucional nº 95/2016, que disciplinou um Novo Regime Fiscal e acrescentou diversos artigos ao ADCT, estabelecendo que as despesas primárias da União, a partir de 2017, ficam limitadas ao valor do orçamento do ano anterior, corrigidas pela variação do IPCA.

Neste caso, configura-se uma situação onde a formulação das políticas propriamente dita é relegada a um segundo plano, priorizando-se uma tomada de decisão imediatista, baseada no que se realizou no passado. Nesse interim, frequentemente prevalecem os interesses de articulações de capitais, proprietários de imóveis e financiamento de campanhas eleitorais. Percebe-se necessária a inversão desse quadro, pois a redução das desigualdades exige políticas de longo prazo que ultrapassam o limite temporal dos mandatos eleitorais, e demanda equilíbrio entre a racionalidade e a articulação dos interesses envolvidos.

Analisadas estas dificuldades de integração entre os estágios, parte-se para o detalhamento do conteúdo de cada instrumento de planejamento orçamentário: o PPA, a LDO e a LOA.

2.2.3.2 Plano Plurianual

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 165, §1º, dispõe que o plano plurianual estabelecerá, “de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada”. Comumente, as Constituições Estaduais e Leis Orgânicas Municipais, replicam esse artigo em seu ordenamento jurídico.

Enquanto não se promulga a lei complementar prevista no art. 165, §9º da Constituição, adotam-se disposições transitórias para sua tramitação legislativa. O poder executivo deve encaminhar o projeto ao respectivo corpo legislativo até 31 de agosto do primeiro ano de mandato (art. 32, §2º, I do ADCT). O instrumento tem vigência de quatro anos, sendo três executados pelo gestor que o elaborou, e o último ano executado pelo gestor sucessor no próximo mandato, mecanismo criado para garantir a continuidade administrativa dos programas governamentais.

O plano plurianual, na década de 90, esteve marcado por uma exaustiva enunciação de diretrizes, objetivos e metas, porém, utilizando termos genéricos e abrangentes, o que possibilita a cobertura de qualquer ação que se queira executar (SANCHES, 1995). Paulo (2010, p. 181), em estudo sobre as experiências orçamentárias da primeira década dos anos 2000, também critica o paradoxal detalhamento genérico do PPA ocorrido no período. Quando o plano

plurianual passa a detalhar até mesmo as ações orçamentárias e a previsão de recursos, desvia-se do seu caráter estratégico e passa a ter enfoque técnico-orçamentário, em antecipação do conteúdo das LOAs. Também critica as chamadas "ações guarda-chuva", que podem possuir produtos genéricos como "população beneficiada" e "município atendido", que pouco contribuem para a avaliação do plano ou mesmo a qualidade do gasto orçamentário. O autor acredita que, diante da atual estrutura do plano plurianual, o enfoque deve ser nos atributos do programa, como objetivos, indicadores e metas, ao invés de meramente listar ações orçamentárias. Os planos plurianuais, quantitativamente repletos de ações e enunciados, encontravam-se qualitativamente genéricos, vazios em conteúdo.

Portanto, o plano plurianual deve conter programas detalhados, especificando-se seus objetivos, metas e indicadores devidamente quantificados, evitando conteúdo genérico, porém, sem descer ao nível de detalhar todas as ações orçamentárias a serem realizadas. Figueiredo e Figueiredo (1986) explicam que a definição clara dos objetivos dos programas, bem como a especificação de seus critérios de sucesso (e como medi-los) são fundamentais em sua avaliação. Ou seja, quanto melhor delineado o programa, desde sua concepção, melhor será a avaliação ao verificar se os objetivos propostos foram atingidos, apontando com mais facilidade os sucessos e as falhas da empreitada.

Outro problema possível do plano plurianual seria a omissão dos diagnósticos nos quais se fundam a programação, que devem contextualizar os problemas em sua dimensão e distribuição geográfica. Sem a contextualização, detalhamento e regionalização, se torna impraticável a avaliação de oportunidade de cada programa, destituindo o plano plurianual de alcance prático (SANCHES, 1995). Tendo isto a considerar, o ideal é que o texto do PPA faça referência aos documentos e métodos que utilizou para montar seus programas governamentais.

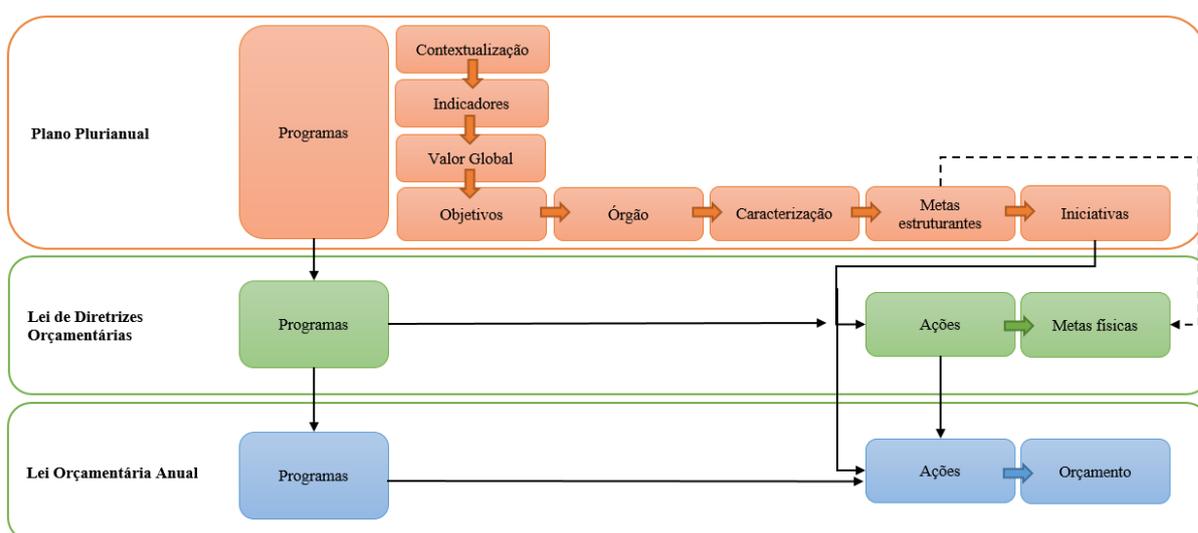
A Lei de Responsabilidade Fiscal deixou de legislar sobre o Plano Plurianual. Porém, avanços já foram conquistados na definição de conceitos e da estrutura desejada desses planos, quando o Governo Federal lançou as Orientações para a Elaboração do PPA 2012-2015 (BRASIL, 2011). Dando continuidade a esta iniciativa, uma nova edição foi lançada para orientar o PPA 2016-2019 (BRASIL, 2015), que caracteriza o plano plurianual como um instrumento a médio prazo, devendo definir as diretrizes estratégicas e políticas prioritárias a serem realizadas no período por meio de programas temáticos e programas de manutenção da gestão.

Além disso, estabelecem-se os atributos dos **programas** temáticos a serem elaborados pelo Governo Federal, que são: código; título; **contextualização**; **indicadores** de resultado,

detalhados com índice de referência, periodicidade, base de cálculo, dentre outros parâmetros; **valor global**, especificando-se o valor atribuído ao primeiro ano e dos três demais; **objetivos**, cada um dotado de código, enunciado, **órgão** responsável, **caracterização** e **metas estruturantes** regionalizadas; e **iniciativas**, que servirão para orientar a criação de ações orçamentárias nas LOAs (BRASIL, 2015).

A partir desses programas, A LDO define as **metas físicas** a serem alcançadas em cada ano de vigência do PPA, para o alcance das metas estruturantes após os quatro anos; e a LOA detalhamento das **ações** de cada programa e seu respectivo **orçamento**. Representa-se essa relação por meio da Figura 7.

Figura 7 – Organização do PPA 2016-2019 - Governo Federal



Fonte: Elaboração da própria autora.

Importante esclarecer que tais definições são determinantes apenas ao Governo Federal, estando os demais entes federativos desobrigados da adesão este formato sugerido, o que pode ser benéfico ou prejudicial aos demais entes federados, a depender do grau de aperfeiçoamento técnico e participativo do processo orçamentário de cada um.

Enquanto que em alguns estados e municípios brasileiros a cultura de planejamento é desenvolvida, e a liberdade em relação ao formato e metodologia de elaboração dos planos orçamentários traz inovações benéficas⁸, podendo inclusive superar as definições do Governo Federal, há muitos casos de municípios com menor estrutura administrativa e menos recursos financeiros disponíveis à capacitação dos agentes responsáveis pelo planejamento, podendo

⁸ A exemplo do bem-sucedido caso do orçamento participativo em 1989 no município de Porto Alegre, replicado e adaptado mundialmente.

resultar em prejuízo na tarefa devido à incerteza quanto ao formato a ser utilizado. Também se dificulta a comparação e análise de planos plurianuais distintos, pela inexistência de padrão definido.

Independente do formato utilizado, destacam-se como fatores críticos de sucesso na elaboração, implantação e execução do plano plurianual, as seguintes premissas: (i) compatibilidade entre a orientação estratégica setorial e os programas orçamentários; (ii) integração entre os instrumentos orçamentários (PPA, LDO e LOA); e (iii) realização de suas respectivas execuções orçamentárias e financeiras (ALBUQUERQUE, MEDEIROS e FEIJÓ, 2013). Portanto, os planos regionais, setoriais e plurianuais devem ser compatibilizados; o plano plurianual deve ser respeitado na elaboração das diretrizes e orçamentos; e esses orçamentos devem ser executados, pondo em prática o que o plano previra, dentro dos limites enfrentados pela prática da gestão.

Outro fator de grande importância na elaboração do Plano Plurianual e do planejamento orçamentário como um todo é o cumprimento da função de reduzir as desigualdades inter-regionais, prevista no art. 165, §7º da Constituição Federal. Um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil é “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais”, inscrito no art. 3º, III da Carta Magna, e essa disposição acerca do orçamento público é que a viabiliza. A desigualdade inter-regional seria reduzida distribuindo-se os recursos entre as regiões, em razão proporcional à população, motivo pelo qual o PPA deve ser organizado de forma regionalizada (Constituição Federal, art. 165, §1º).

Muito embora esse dispositivo específico se refira à esfera federativa da União, essa função deve ser estimulada nos demais entes da federação, por oferecer maior transparência e orientação à aplicação de recursos (ALBUQUERQUE, MEDEIROS e FEIJÓ, 2013), principalmente no que diz respeito aos investimentos públicos (GIACOMONI, 2018). Além disso, a responsabilidade no atingimento dos objetivos republicanos é de todos os entes federados, o que envolve não só a União, mas os Estados, os Municípios e o Distrito Federal.

Por fim, os Planos Plurianuais podem estabelecer, na sua lei de criação, critérios para sua revisão periódica, como já vem sendo adotado em vários Estados brasileiros. Essa conduta, embora não seja obrigatória, é um mecanismo adequado de manter o planejamento exequível e viável. De certo que se espera alguma razoabilidade nessa revisão, uma vez que o objetivo não é transfigurar o Plano como foi aprovado originalmente, mas sim fazer pequenos ajustes que possam ser necessários visando o melhor desempenho da gestão.

Estabelecidas as orientações estratégicas a médio prazo por intermédio do Plano Plurianual, passa-se às definições a curto prazo. Anualmente são estipuladas as metas a serem cumpridas pela administração pública, mediante a publicação da Lei de Diretrizes Orçamentárias.

2.2.3.3 Lei de Diretrizes Orçamentárias

A Constituição Federal de 1988 estabelece, em seu art. 165, §2º, que a LDO “compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente”. Deve, ainda, orientar a elaboração da lei orçamentária anual, dispor sobre alterações na legislação tributária e estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

As metas descritas no dispositivo constitucional dividem-se em metas fiscais (receitas, despesas, resultado nominal, resultado primário e montante da dívida pública), e metas programáticas (quantitativos a serem realizados para a consecução dos objetivos dos programas do PPA). São as metas programáticas que estabelecem o que se pretende alcançar naquele ano, com a execução de determinados programas do PPA, quantificando os produtos desejados da atuação pública no período. Enquanto que as metas fiscais já foram disciplinadas pela Lei de Responsabilidade Fiscal, ainda não há regulamento acerca das metas programáticas, embora sua apresentação seja prática do Executivo.

Já as prioridades consistem em um rol de programas do PPA que são considerados essenciais na execução daquele ano a que a LDO se refere, que normalmente constam de um Anexo específico, e devem ser priorizados na elaboração da LOA.

Porém, os prazos para a aprovação da LDO trazem algumas questões relevantes quanto à possibilidade de abranger este conteúdo, no ano de elaboração do PPA. Enquanto não se promulga a lei complementar que dispõe o art. 165, §9º da Constituição, adotam-se disposições transitórias para a tramitação legislativa da LDO, devendo o poder executivo encaminhar o projeto ao respectivo corpo legislativo até 30 de abril do exercício financeiro anterior à sua vigência (art. 35, §2º, II do ADCT). Dessa forma, frequentemente a LDO é aprovada antes mesmo que o PPA tenha sido discutido, já que o limite para a entrega do mesmo ao legislativo é até 31 de agosto. Por consequência, as LDOs relativas ao primeiro ano do PPA comumente não estabelecem as metas programáticas anuais, detalhando-se esse conteúdo posteriormente no PPA e na LOA (SILVA, 2011). Os programas prioritários também não são estabelecidos, justamente pelo PPA ainda não existir quando da aprovação desta primeira LDO. Tal prática

demonstra a inadequação dos prazos estipulados no ADCT, gerando incertezas quanto a elaboração deste item na LDO⁹.

Também é na LDO que se definem as regras que orientarão a elaboração da Lei Orçamentária Anual. Esta é uma das atribuições mais importantes e discutidas da LDO, uma vez que, não somente cobre temporariamente a lacuna deixada pela ausência da lei complementar do art. 165, 9º da Constituição Federal, mas estabelece os regramentos que devem ser obedecidos quando da construção da LOA, como os limites de despesa de cada Poder e respectivos órgãos em sua programação, regras adicionais para a proposição de emendas parlamentares além daquelas dispostas na Constituição, dentre outras normas que são de interesse de toda a estrutura administrativa pública¹⁰.

Ainda diante de todo o exposto, mesmo que a LDO classifique um programa como prioritário e defina especificamente suas metas programáticas a serem alcançadas, isto não implica automaticamente que esta programação será inclusa no orçamento correspondente e será executada (SILVA, 2007, p. 59). Para tanto, é necessário que a LOA reflita as diretrizes estabelecidas na LDO e no PPA.

2.3.3.4 Lei Orçamentária Anual

Em seu art. 165, §5º, a Constituição Federal de 1988 disciplina o conteúdo da Lei Orçamentária Anual, devendo dispor de: (i) orçamento fiscal relativo aos poderes, fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta e fundações mantidas pelo poder público; (ii) orçamento de investimentos das empresas públicas; e (iii) orçamento da seguridade social.

O prazo para o encaminhamento do projeto de lei orçamentária, de acordo com as disposições constitucionais transitórias, é até 31 de agosto do exercício financeiro anterior a sua vigência (art. 35, §2º, III do ADCT).

De acordo com a metodologia estabelecida pelo Governo Federal, é nesse documento que as iniciativas dispostas no PPA devem ser desdobradas em ações com seu orçamento respectivo, para que sejam alcançadas as metas programáticas estabelecidas na LDO. Insta

⁹ O projeto de lei n. 229/2009, que visa a promulgação da Lei da Qualidade Fiscal, prevê, em seu art. 21, I, que as metas programáticas sejam obrigatórias como conteúdo da Lei de Diretrizes Orçamentárias.

¹⁰ Nesse contexto, o que se vê é uma intensa discussão entre os membros dos poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), pois é na LDO que se estipula quanto da Receita Corrente Líquida, em percentual, irá ser distribuído a cada Poder e órgão, para fazer frente às suas despesas. A questão acerca da quantidade de emendas por membro do legislativo ou bancada também é alvo de discussão, uma vez que correspondem à única parcela impositiva do orçamento, devendo sua programação ser obrigatoriamente executada, até o limite de 1,2% da receita corrente líquida realizada no ano anterior, no caso da União, sendo que metade deste valor deve ser destinada à ações de saúde pública, conforme dispõe a Emenda Constitucional nº 86/2015.

mencionar que nem todas as ações se vinculam diretamente a uma iniciativa, mas devem ter o fito de contribuir ao alcance dos objetivos do programa. Os Estados e Municípios podem adotar metodologia diferenciada, mas suas ações programáticas devem se ater aos critérios já estipulados no normativo vigente acerca do orçamento público, como se explicita a seguir.

O orçamento anual deve obedecer aos ditames da Lei n. 4.320/1964, do Decreto-Lei n. 200/1967 e da Lei de Responsabilidade Fiscal, em particular os conhecidos como princípios orçamentários, que são: anualidade (ou periodicidade), clareza, especificação (ou discriminação), exclusividade (não versar sobre matéria estranha ao orçamento), não-vinculação de receitas de impostos, prévia autorização (ou legalidade), publicidade, unidade (cada esfera de governo adota um único orçamento), universalidade (todas as receitas e despesas devem ser incluídas), equilíbrio (entre receita e despesa), exatidão, flexibilidade (às contingências e disponibilidade de recursos), programação e regionalização (SANCHES, 2004; GIACOMONI, 2005).

Além disso, as receitas e despesas do orçamento devem seguir classificação contábil específica. Atualmente, se obedecem às disposições da Lei n. 4.320/1964, da Portaria Interministerial STN/SOF nº 163/2001, dentre outros regulamentos aos quais está submetida a Contabilidade Aplicada ao Setor Público – CASP.

As receitas devem ser classificadas de acordo com os seguintes critérios: (i) natureza de receita (envolvendo categoria econômica, origem, espécie, identificação específica e tipo); (ii) indicador de resultado primário; (iii) fonte/destinação de recursos; e (iv) esfera orçamentária. É facultado seu desdobramento para atendimento das respectivas necessidades do ente federativo (BRASIL, 2016a).

Quanto às despesas, o Manual Técnico de Orçamento – MTO 2018 (BRASIL, 2018a), aplicável à esfera do Governo Federal, apresenta, de forma didática, como se classificam as programações orçamentárias das despesas da União, distinguindo os itens da programação em qualitativos ou quantitativos, como se vê nos Quadros 7 e 8.

Quadro 7 - Programação Qualitativa

BLOCOS DA ESTRUTURA	ITEM DA ESTRUTURA	PERGUNTA A SER RESPONDIDA
Classificação por Esfera	Esfera Orçamentária	Em qual Orçamento?
Classificação Institucional	Órgão Unidade Orçamentária	Quem é o responsável por fazer?
Classificação Funcional	Função Subfunção	Em que áreas de despesa a ação governamental será realizada?
Estrutura Programática	Programa	Qual o tema da Política Pública?
Informações Principais do Programa	Objetivo	O que se pretende alcançar com a implementação da política pública?
	Iniciativa	O que será entregue pela política pública?
Informações Principais da Ação	Ação	O que será desenvolvido para alcançar o objetivo do programa?
	Descrição	O que é feito? Para que é feito?
	Forma de Implementação	Como é feito?
	Produto	O que será produzido ou prestado/
	Unidade de Medida	Como é mensurado?
	Subtítulo	Onde é feito? Onde está o beneficiário do gasto?

Fonte: (BRASIL, 2018a).

A programação qualitativa se inicia com a classificação quanto a esfera orçamentária, ou seja, o enquadramento no Orçamento Fiscal, no da Seguridade Social ou de Investimentos. Em seguida, explicita-se o órgão responsável pela execução. Após, atribuem-se códigos por Função e Subfunção, como classifica a Portaria Ministerial nº 42/1999 do Ministério de Planejamento Orçamento e Gestão, que agrega a despesa orçamentária em setores (a exemplo da saúde, cultura, direitos da cidadania e educação) e subsetores pertinentes.

Codificados estes atributos, parte-se para o detalhamento programático. Especifica-se o programa e seu respectivo objetivo e iniciativa a serem orçados, tal como descritos no PPA. Para cada iniciativa se estabelece um conjunto de ações, cada qual com um produto a ser entregue, especificando-se quanto e onde.

Atribuídos os aspectos qualitativos, detalha-se a programação quantitativa, como se ilustra no Quadro 8.

Quadro 8 - Programação Quantitativa

BLOCOS DA ESTRUTURA	ITEM DA ESTRUTURA	PERGUNTA A SER RESPONDIDA
Dimensão Física	Meta física	Quanto se pretende entregar no exercício?
Dimensão Financeira	Natureza da Despesa	
	Categoria Econômica de Despesa	Qual o efeito econômico da realização da despesa?
	Grupo de Natureza de Despesa (GND)	Em qual classe de gasto será realizada a despesa?
	Modalidade de Aplicação	De que forma serão aplicados os recursos?
	Elemento de Despesa	Quais os insumos que se pretende utilizar ou adquirir?
	Identificador de Uso (IDUSO)	Os recursos são destinados para contrapartida?
	Fonte de Recursos	De onde virão os recursos para realizar a despesa?
	Identificador de Doação e de Operação de Crédito (IDOC)	A que operação de crédito ou doação os recursos se relacionam, se for o caso?
	Identificador de Resultado Primário	Qual o efeito da despesa sobre o Resultado Primário?
	Dotação	Qual o montante alocado?

Fonte: Adaptado de Brasil (2018a).

Para cada ação, descrevem-se as metas físicas a serem alcançadas no exercício, conforme detalhamento da LDO. É importante que estas metas sejam regionalizadas, a fim de especificar a localização do gasto público intencionado, possibilitando a verificação do cumprimento da função orçamentária de redução das desigualdades inter-regionais, como dispõe o art. 167, §7º da Constituição Federal.

Em sequência, especificam-se os detalhes da dimensão financeira, que envolve a natureza da despesa a ser realizada, detalhando-se as seguintes classes: categoria econômica (se corrente ou de capital), grupo de natureza (pessoal, juros, outras despesas correntes, investimentos, inversões financeiras ou amortização da dívida), modalidade de aplicação (direta, delegada, transferência, etc) e o elemento de despesa, o menor nível de detalhamento da natureza da despesa para fins de orçamento (exemplos: material de consumo, equipamento e material permanente, serviços de terceiros, etc).

Classificam-se ainda os detalhes pertinentes à fonte e destinação dos recursos, dentre outras codificações úteis à contabilização transparente dos dispêndios. Por fim, determina-se a dotação fixada à esta classificação funcional-programática, correspondente ao montante limite a ser alocado para tal finalidade.

Diante do exposto, observa-se que a União estabelece critérios específicos para o registro do orçamento, sendo possível visualizar a conexão entre as ações programadas na LOA, as metas programáticas da LDO e os objetivos e iniciativas dispostos no PPA.

Ou seja, é na Lei Orçamentária Anual que se materializam os detalhes de todo o processo de formulação das políticas públicas e de sua tomada de decisão. É o que está autorizado para realização naquele exercício financeiro. Nesse sentido, a LOA é o último instrumento do planejamento de políticas públicas, e o elo com a sua implementação.

Ainda assim, persistem algumas dúvidas técnicas acerca da orçamentação, haja vista a inadequação da Lei n. 4.320/1964 em relação aos instrumentos constitucionais de 1988, o que gera incertezas em todas as esferas federativas, na ausência da lei complementar prevista pelo art. 165, §9º da Constituição. Uma das questões mais urgentes nesse sentido é a do orçamento de investimento das empresas sob o controle do setor público, uma vez que as normas da lei de finanças públicas vigente são inadequadas para disciplinar sua elaboração e execução (SANCHES, 2006).

A administração pública é formada por um conjunto de pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos que exercem a função administrativa, e se classifica em administração direta e indireta. A administração direta é formada pelos órgãos subordinados às pessoas jurídicas políticas (União, Estados, Municípios e Distrito Federal). Já a administração indireta é composta pelas autarquias, fundos, agências, fundações públicas, e empresas públicas.

Há de se esclarecer, inicialmente, que as empresas são consideradas públicas caso sejam empresas controladas. A LRF estabelece, em seu art. 2º, I, que empresa controlada é aquela cuja maioria do capital social pertença, direta ou indiretamente, a ente da federação.

Dentre essas empresas públicas, há uma distinção entre as empresas que são estatais dependentes e as independentes. A Lei de Responsabilidade Fiscal esclarece no art. 2º, II, que as estatais dependentes são aquelas empresas controladas, que recebam do ente controlador recursos para pagamento de pessoal, de custeio em geral, ou de capital (excluídos os recursos provenientes de aumento de participação acionária).

Ocorre que a Lei Orçamentária Anual é formada por três orçamentos distintos: o Orçamento Fiscal, o Orçamento da Seguridade Social e o Orçamento de Investimento das Empresas, em obediência ao art. 165, §5º da Constituição Federal. Enquanto que todos os órgãos, autarquias, fundações públicas e empresas públicas dependentes tem seu orçamento detalhado no Orçamento Fiscal, as empresas públicas independentes tem um orçamento separado, no Orçamento de Investimento das Empresas.

Esse orçamento detalha os programas e ações a serem realizados pelas empresas independentes, especificando os objetivos e metas, sem, no entanto, descer aos detalhes de

categoria de despesa e natureza. A entidade controladora (União, Estados, DF ou Municípios) deve repassar os valores orçados à empresa, para que ela execute a programação. A contabilidade destas empresas segue o rito das empresas privadas (Lei nº 6.404/1976), e não se sujeitam à Lei de Responsabilidade Fiscal. A transparência entre os recursos repassados e os executados é dificultada, o que dificulta a fiscalização e controle da realização deste Orçamento.

Outra questão é que o orçamento definido na LOA não é estático. Podem ser realizadas alterações orçamentárias durante a execução, por meio de créditos adicionais e anulações, como se detalha a seguir.

2.3.1.5 Alterações Orçamentárias

A fixação da despesa na Lei Orçamentária Anual refere-se ao limite de gastos à programação do período. A LOA estabelece uma dotação inicial, que corresponde ao valor máximo que pode ser gasto em determinada ação.

Essa dotação inicial pode ser alterada por meio de créditos adicionais. Conforme o art. 41 da Lei n. 4.320/1964, os créditos adicionais podem ser: I – suplementares, os destinados a reforço de dotação orçamentária; II – especiais, os destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica; III – extraordinários, os destinados a despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública.

Os créditos suplementares e especiais podem ser abertos mediante decreto do poder executivo, sujeito a prévia autorização legislativa e dependente da existência de recursos disponíveis e justificativa (art. 42 da Lei n. 4.320/1964). Já os créditos extraordinários podem ser abertos por medida provisória do Poder Executivo, submetida posteriormente à apreciação do Legislativo.

Estas alterações, como acrescentam valores a serem realizados na programação, devem ser compensados de forma a não desequilibrar o orçamento. Por isso, a Lei 4.320/1964, em seu art. 43, estabelece que estes créditos dependem da existência de recursos disponíveis e exposição justificativa. Podem ser usados para financiar os créditos suplementares, desde que não comprometidos: o superávit financeiro do exercício anterior; o excesso de arrecadação do exercício corrente; anulação parcial ou total de outras dotações orçamentárias; e o produto de operações de crédito autorizadas.

Outras alterações orçamentárias podem se dar mediante modificações nos atributos do crédito orçamentário da LOA, tais como modalidade de aplicação, identificador de resultado primário, identificador de uso e fonte de recursos. Estas alterações não se classificam como

créditos adicionais, por não alterar o valor das dotações, e podem ser realizadas por meio de atos infralegais, obedecendo-se os critérios estabelecidos na LDO do exercício correspondente. Estas alterações orçamentárias resultarão em uma dotação “real”, correspondendo àquilo que foi previsto na LOA e as mudanças decorrentes de eventuais créditos adicionais.

Porém, esta dotação está sujeita aos limites da programação orçamentária e financeira, que consiste na compatibilização entre a arrecadação de receitas e realização de despesas. Se houver frustração da receita prevista no orçamento, deverá ser estabelecida limitação de empenho e movimentação financeira, como determina a Lei de Responsabilidade Fiscal em seus arts. 8º e 9º. Tal medida busca impedir a assunção de compromissos sem respaldo financeiro. Considerando-se eventuais contingenciamentos, alcança-se a dotação atualizada, ou seja, o montante que está efetivamente autorizado para a realização de empenhos.

Portanto, o poder público dispõe de mecanismos para alterar o orçamento enquanto o executa, dentro de certos limites legais. Trata-se de uma instância da tomada de decisão que ocorre por *feedback* da própria execução, uma vez percebida a necessidade de ajustes. De certo, há necessidade de cautela no uso desta ferramenta, já que a intenção não é transfigurar o orçamento, e sim adequá-lo a necessidades não previstas no planejamento.

É a partir desta dotação financeira atualizada que o poder público pode realizar as ações previstas na LOA, cumprir as metas da LDO e alcançar os objetivos do PPA.

A partir do exposto neste tópico, nota-se que o Planejamento é uma atividade complexa, permeada por detalhes técnicos, mas que não por isso deve ser alçada a um grau de dificuldade ímpar. Há de se esperar daquele que planeja, real intenção de mudança naquilo que se propôs: o alcance dos objetivos. Trata-se do fim último de transformar o conhecimento adquirido durante suas etapas (identificação dos problemas, a busca de alternativas e as decisões e orçamentos) em ações transformadoras do mundo real. Por isso, não há planejamento bem sucedido descolado de uma real intenção de implementação, conforme comentado no próximo tópico.

2.3 EXECUÇÃO E MONITORAMENTO

A maioria dos autores trata a efetiva realização das políticas públicas com a terminologia implementação. Saravia (2006), chama esse estágio de Execução, quando se põe em prática a política.

Por sua vez, no monitoramento deve ser realizada a mensuração desta implementação – a forma de se representar (por intermédio de indicadores, índices e informações) aquilo que foi posto em prática no mundo real, a fim de possibilitar a interpretação dos impactos dessas ações.

Pelo entendimento de que são atividades concomitantes e interdependentes, nesta pesquisa foram agregados os estágios com a visão de que enquanto se executa, se monitora. É oportuno citar que, caso se execute sem monitoramento, não é possível adquirir conhecimento preciso acerca daquilo que se executou; e caso se monitore sem execução, o monitoramento perde uma parte de sua finalidade, a não ser aquela de demonstrar que as ações não ocorreram.

Apresentam-se estes estágios a seguir, sendo que, para melhor compreensão, a Execução foi dividida em dois tópicos: execução financeira e execução física, duas dimensões analíticas da prática de políticas públicas; e o Monitoramento apresentado também em dois tópicos, um em relação à sua evolução histórica no Brasil, e outro no que diz respeito aos mecanismos de mensuração disponíveis, os indicadores sociais.

2.3.1 Execução

É desejável que a execução reflita o planejamento, uma vez que consiste em sua materialização. O afastamento entre o planejamento e a gestão, comum no imaginário da administração pública, se traduz em uma dificuldade prática desse estágio. Ocorre que, frequentemente, a prática de planejamento se resume à redação de relatórios sem a real preocupação em sua implementação. A atividade do planejamento, daqueles que “pensam a cidade”, inclusive, é vista como nobre, enquanto que as tarefas operacionais são consideradas como função de menos prestígio (VILLAÇA, 1999; MARICATO, 2011). Aqueles que opõem planejamento e gestão como rivais interpretam de forma equivocada seus conceitos, pois enquanto o planejamento é um esforço de imaginação do futuro, gerir é administrar o presente com vontade e criatividade, em face dos condicionamentos do passado, o que inclui aquilo que foi planejado (SOUZA, 2002). Planejamento e gestão são, portanto, conceitos distintos e ao mesmo tempo complementares.

Deste afastamento resulta o frequente despreparo dos governos locais ao lidar com situações emergenciais. Tanto a ação preventiva, quanto a imediata, exigem medidas e providências diferentes (MARICATO, 2011). Se os governantes utilizam os planos como mero atendimento à legislação, em negação ao planejamento, estão destinados serem escravos das circunstâncias (MATUS, 1996, tomo I).

Em um planejamento comprometido com a ação efetiva, tem-se o desafio de planejar de modo não-racionalista e flexível, compreendendo que “o esperável é, frequentemente, sabotado pelo inesperado – o que torna qualquer planejamento algo, ao mesmo tempo, necessário e arriscado” (SOUZA, 2002, p. 51). Mas para chegar-se a tanto, é necessário que o planejamento se desvincule de suas amarras históricas que o prendem firmemente ao campo do discurso, utilizando-se efetivamente seus instrumentos.

Para Grisotto e Philippi (2003), os instrumentos são os meios utilizados para o alcance dos objetivos formulados, sem os quais o processo de gestão seria inviabilizado. Logo os planos, vistos como instrumentos, seriam as ferramentas de apoio à gestão para a materialização das políticas públicas selecionadas pela administração, em atendimento às demandas da sociedade. Porém um plano pode estar restrito ao papel, caso não seja de fato implementado.

No Brasil, a dotação orçamentária é autorizativa, ou seja, somente se pode realizar despesas até o limite das respectivas dotações, mas sem que haja obrigatoriedade de efetivar os dispêndios, o que fica a critério da administração. O fato do Executivo ter flexibilidade para executar apenas parte da programação resulta em discricionariedade na implementação de políticas públicas, realizadas de forma seletiva, acabando o planejamento por ter seus esforços neutralizados diante da prática da gestão (SANCHES, 1995). Muito se discute sobre os limites entre controle e da discricionariedade na gestão pública, uma vez que o estabelecimento de controles exagerados compromete a capacidade das organizações públicas, por tornar os processos administrativos mais complexos e lentos, mas em contrapartida uma discricionariedade descompromissada com os resultados dos programas pode ser prejudicial ao atendimento da sociedade em suas necessidades (PIRES, 2009).

Há ainda de se considerar que mesmo o orçamento sendo autorizativo, a discricionariedade do gestor é limitada pelo montante de despesas obrigatórias previstas em lei, como o pagamento de aposentadorias, pensões, salários de servidores e benefícios assistenciais, além das despesas vinculadas aos setores de saúde e educação. Ou seja, há uma grande parcela do orçamento que é imposta legalmente, sobrando, na prática, pouca margem para a escolha na execução.

Ainda assim, boa parte das despesas discricionárias diz respeito à execução de programas temáticos, em especial investimentos em obras públicas. Muito embora a previsão orçamentária de dispêndios seja meramente autorizativa, sua realização muito abaixo do previsto é um indicativo claro de que a política não está sendo executada conforme o planejado, ainda que isso não signifique taxativamente que os resultados não serão alcançados.

Nesse ínterim, pode-se analisar a realização das despesas por dois enfoques: da execução financeira, e da execução física. A execução financeira se refere à expressão monetária dos gastos realizados com as atividades, conforme autorização dada pelas respectivas LOAs. Já a execução física corresponde à realização fática das ações planejadas, conforme as metas da LDO. Detalham-se ambos os enfoques, a seguir.

2.3.1.1 Execução financeira

Esta etapa compreende a movimentação orçamentária, financeira e patrimonial, registrada contabilmente, da realização de políticas públicas.

O orçamento público é regido principalmente pela Lei n. 4.320/1964, que estabelece, em seu art. 35, que pertencem ao exercício financeiro as receitas nele arrecadadas e as despesas nele legalmente empenhadas.

As receitas orçamentárias são aquelas que representam efetivamente disponibilidades de recursos financeiros para o erário, e é por meio destes ingressos que se atendem os programas e ações previstos na Lei Orçamentária Anual¹¹.

Já a despesa orçamentária é toda transação que depende de autorização legislativa, na forma de dotação consignada pela LOA ou pelos créditos adicionais¹².

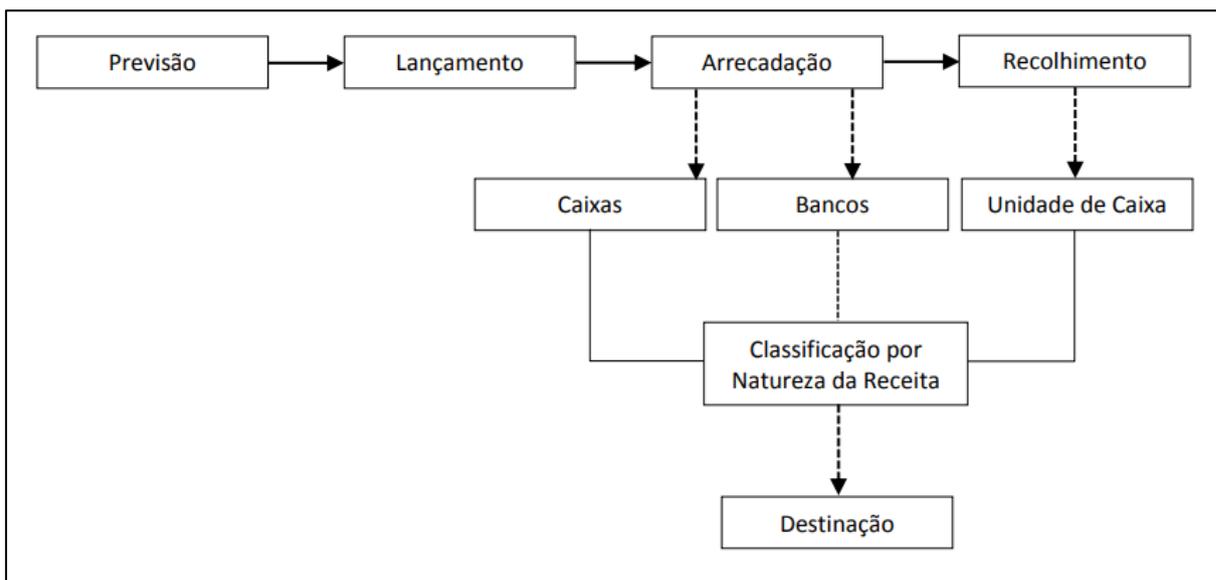
Tanto a receita quanto a despesa orçamentária podem ter seu fluxo segregado em estágios para melhor compreensão, como se vê a seguir.

Receitas Orçamentárias

O fluxo da receita pública pode ser dividido nos seguintes estágios: previsão, lançamento, arrecadação e recolhimento. O Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP, 7ª Ed. (BRASIL, 2016a), classifica didaticamente as mencionadas fases, como se mostra na Figura 8.

¹¹ Além das receitas orçamentárias, os ingressos de recursos nos cofres públicos podem também ser de natureza compensatória, o que se denomina como ingresso extraorçamentário. Estas entradas são de caráter temporário, do qual o Estado é mero agente depositário, não compondo a Lei Orçamentária Anual (BRASIL, 2017a). Portanto, por não servirem a fins programáticos, não serão abordados neste trabalho, detalhando-se apenas as receitas orçamentárias.

¹² Da mesma forma que os ingressos extraorçamentários, também existem os dispêndios extraorçamentários, correspondentes a saída de numerário decorrentes de depósitos, pagamento de restos a pagar, resgate de operações de crédito por antecipação de receita e recursos transitórios (BRASIL, 2017a). Como estes gastos não correspondem a despesa orçamentária, não serão abordados nesta pesquisa.

Figura 8 - Estágios da receita orçamentária

Fonte: MCASP, 7ª ed. (BRASIL, 2016a).

A previsão de arrecadação da receita orçamentária é aquela constante na Lei Orçamentária Anual, resultante de metodologias de projeção e observados os critérios de elaboração estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal.

O lançamento, descrito no art. 53 da Lei n. 4.320/1964 e no art. 142 do Código Tributário Nacional – CTN, corresponde à verificação de um crédito fiscal quando se constata a ocorrência de um fato gerador de determinada obrigação, procedendo-se ao registro contábil do crédito em favor da fazenda pública e uma variação patrimonial aumentativa no balanço da entidade. Destaque-se que esta etapa é registrada apenas patrimonialmente, não sendo contabilizada na dimensão orçamentária por limitação da Lei n. 4.320/1964, como se vê a seguir.

A arrecadação corresponde à entrega dos recursos devidos ao Tesouro pelos contribuintes, por meio de agentes arrecadadores ou instituições financeiras. Como o art. 35 da Lei n. 4.320/1964 estabelece que a arrecadação é o critério para o reconhecimento de receitas, firma-se na legislação orçamentária brasileira o regime de caixa para o ingresso das receitas públicas¹³.

¹³ Importante dizer que não são todos os órgãos públicos que arrecadam receitas. Normalmente, a administração direta possui um órgão arrecadador central (a exemplo das secretarias fazendárias), que registra toda a arrecadação em seu orçamento, e movimenta apenas financeiramente os recursos às demais unidades orçamentárias para que se realizem os dispêndios programáticos. No caso das autarquias, fundações, fundos e poderes independentes, é possível que arrecadem receitas de outras fontes, recebendo classificação distinta de origem de recursos.

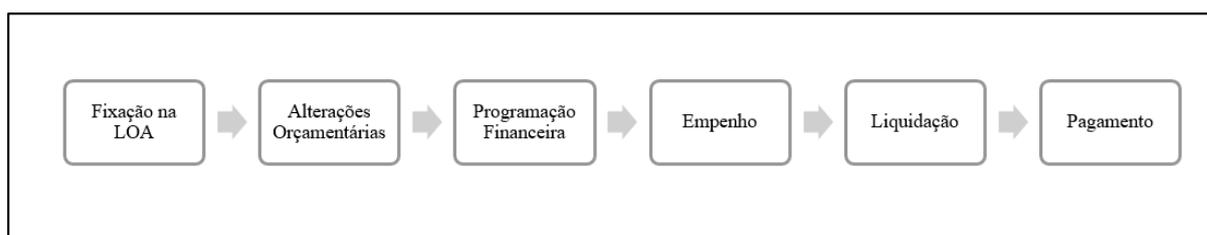
Por fim, o recolhimento corresponde à transferência dos valores arrecadados à conta específica do Tesouro, conforme determina o art. 56 da Lei no 4.320/1964. Cumpre mencionar que atualmente a etapa de arrecadação e recolhimento ocorrem simultaneamente, haja vista os avanços tecnológicos de tecnologia da informação das instituições financeiras.

Havendo disponibilidade financeira, a administração pública pode partir para a realização de sua programação, na forma das despesas orçamentárias.

Despesas Orçamentárias

A despesa orçamentária, é uma transação que depende de autorização legislativa, na forma de dotação orçamentária prevista na LOA ou mediante créditos adicionais. De acordo com as informações dispostas no MCASP 7ª ed. (BRASIL, 2016a), podem se visualizar os estágios da despesa na Figura 9.

Figura 9 - Estágios da despesa orçamentária



Fonte: Elaboração da própria autora.

A partir da disponibilidade orçamentária prevista na LOA e respectivas alterações, e estando o serviço ou aquisição licitado e contratado, havendo a decisão administrativa pela sua realização, empenha-se a despesa orçamentária. De acordo com o art. 58 da Lei n. 4.320/1964, o empenho é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição. Ou seja, consiste em reserva da dotação orçamentária para um fim específico, que se formaliza mediante a emissão de uma “nota de empenho”. A partir deste documento, o credor pode executar o contrato, uma vez que está garantida parte do orçamento para tal fim.

O Plano de Contas Aplicado ao Setor Público – PCASP (BRASIL, 2017), por uma necessidade de convergência às normas internacionais de contabilidade, incluiu procedimentos adicionais a etapa correspondente ao empenho das despesas, classificando-os em “empenhos a liquidar” e “empenhos em liquidação”.

Inicialmente, as despesas empenhadas devem ser classificadas em “a liquidar”, pois ainda não ocorreu o fato gerador da obrigação patrimonial para o ente, ou seja, está pendente a

entrega do material ou do serviço adquirido. Caso o contrato não seja cumprido, estes empenhos podem ser cancelados.

A partir do momento em que a entrega do bem ou serviço ocorre, o empenho passa para a classificação “em liquidação”, demonstrando que o fato gerador já ocorreu, restando pendente apenas sua verificação. O MCASP 7ª Ed. (BRASIL, 2016a) recomenda cautela no cancelamento de “empenhos em liquidação”, pois, constatado equívoco, pode gerar a necessidade de devolução do material recebido e indenização dos serviços já realizados, observada a legislação pertinente.

Ocorrido o fato gerador, parte-se para a liquidação da despesa, conforme dispõe o art. 63 da Lei n. 4.320/1964. Esta fase corresponde na verificação do direito adquirido pelo credor, analisando-se os documentos comprobatórios. Considerando o art. 63, §1º, da lei mencionada, essa verificação tem por fim apurar: I – a origem e o objeto do que se deve pagar; II – a importância exata a pagar; III – a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação.

Para tanto, terá por base: I – o contrato, ajuste ou acordo respectivo; II – a nota de empenho; III – os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço.

Já o pagamento, consiste na entrega de numerário ao credor, por meio de cheque nominativo, ordens de pagamento ou crédito na conta. Esta etapa só pode ser realizada após a liquidação da despesa, ou seja, mediante lançamento contábil.

Porém, nem sempre as despesas empenhadas são liquidadas e pagas, como descrito anteriormente. Algumas outras situações podem ocorrer, como: a inscrição em restos a pagar; ou a consumação da despesa apenas em exercícios posteriores.

Os restos a pagar são as despesas que foram regularmente empenhadas, mas que não foram pagas ou canceladas até 31 de dezembro do exercício financeiro vigente. Existem dois tipos de restos a pagar: os processados (despesas liquidadas); e os não processados (despesas a liquidar ou em liquidação).

Os restos a pagar não processados são: aqueles relativos aos empenhos a liquidar, cujo prazo para cumprimento da obrigação ainda esteja vigente; ou aqueles referentes aos empenhos em liquidação, cujo fato gerador já se apurou, restando apenas pendente a verificação de todos os requisitos da liquidação. Caso, até 31 de dezembro do ano seguinte, não se realize a despesa, estas podem ser canceladas, o que se denomina como restos a pagar com prescrição interrompida.

Já os restos a pagar processados correspondem às despesas liquidadas, já comprovadas e verificadas, restando pendente apenas o pagamento. Neste caso, não é possível o cancelamento, uma vez que o fornecedor de bens ou serviços satisfaz a obrigação contratada, e por consequência a administração possui a obrigação de pagar, ainda que no ano seguinte.

Algumas despesas podem ser consumadas apenas em exercícios seguintes, sem estarem previstas como restos a pagar. Estas exceções são chamadas Despesas dos Exercícios Anteriores – DEA, que se regulamentam a partir da Lei n. 4.320/1964, art. 37. Pressupõem-se três hipóteses para sua ocorrência: despesas que não se tenham processado na época própria; restos a pagar com prescrição interrompida; compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício, na forma da lei. O orçamento do ano original a que se referiam as despesas deve possuir crédito próprio, com saldo suficiente para atendê-las. Trata-se de uma exceção consignada na legislação para atender casos excepcionais.

Todo este processo de execução financeira se dá a partir de registros contábeis, o que facilita seu monitoramento, considerando o detalhamento das informações já alcançado pelo normativo legal acerca do tema. É possível acompanhar as finanças de um programa por meio dos demonstrativos contábeis, que evidenciam sua dotação inicial, alterações orçamentárias, dotação atualizada, contingenciamentos, dotação real, empenho, liquidação, pagamento e restos a pagar.

Esse acompanhamento não é tão transparente quando se trata do Orçamento de Investimento de Empresas, uma vez que as empresas controladas não dependentes seguem regime contábil aplicado às empresas privadas (Lei nº 6.404/1976), e não seguem as etapas previstas da despesa pública (empenho, liquidação e pagamento).

Outro enfoque que pode ser dado à execução, é a execução física, que envolve a realização das despesas desde o processo licitatório e a formalização dos contratos, especificando-se o que se quer realizar, findando na realização física do objeto contratual e seus respectivos registros, como se descreve a seguir.

2.3.1.2 Execução física

A administração pública pode aplicar seus recursos em modalidades distintas. A mais usual nas políticas de provisão direta é a “aplicação direta”, que ocorre quando o órgão da

administração responsável por determinado crédito orçamentário na LOA, é o que o aplica¹⁴. Este tipo de aplicação pode ser executado de duas formas: a execução direta ou indireta, ambas regidas pela Lei n. 8.666/1993, também chamada de Lei de Licitações e Contratos – LLC, que regulamenta o art. 37, XXI da Constituição Federal de 1988.

A execução direta corresponde às obras e serviços realizados pelos órgãos e entidades da administração pública, utilizando-se de seus próprios meios (art. 6º, VII, c/c art. 10, I da LLC), ou seja, de seus próprios recursos humanos e patrimoniais. Neste caso, a própria administração produz ou realiza serviço correspondente a uma ação específica da Lei Orçamentária Anual, ocorrendo o registro da execução física em seguida.

Já a execução indireta é referente a obras e serviços que o órgão ou entidade contrata com terceiros para sua consecução (art. 6º, VIII, LLC)¹⁵. Para tanto, deve obrigatoriamente observar os procedimentos licitatórios descritos na LLC (art. 2º, *caput*), ou as hipóteses de exceção por dispensa de licitação (art. 24, LLC) ou inexigibilidade por inviabilidade de competição (art. 25, LLC). Estes procedimentos devem observar os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (art. 37 da Constituição Federal de 1988)¹⁶.

Após a licitação, formaliza-se o contrato, que, para os fins da LLC, corresponde a um acordo de vontades para formação de vínculo e obrigações recíprocas (art. 2º, parágrafo único). A formalização e eventuais alterações devem obedecer aos dispositivos do Capítulo III da LLC.

A execução do contrato deve se dar de acordo com a Seção IV, do capítulo citado, necessitando inclusive de fiscalização por meio de representante da administração especialmente designado (art. 67).

¹⁴ A administração pública também pode: descentralizar os créditos orçamentários a outro órgão da mesma esfera de governo que irá de fato executar a política; delegar a execução a outro ente da federação para que a realize; dentre outros casos possíveis.

¹⁵ Também devem se submeter aos dispositivos da LLC, quando contratadas com terceiros não participantes da administração: compras, alienações, concessões, permissões e locações (art. 2º, *caput*).

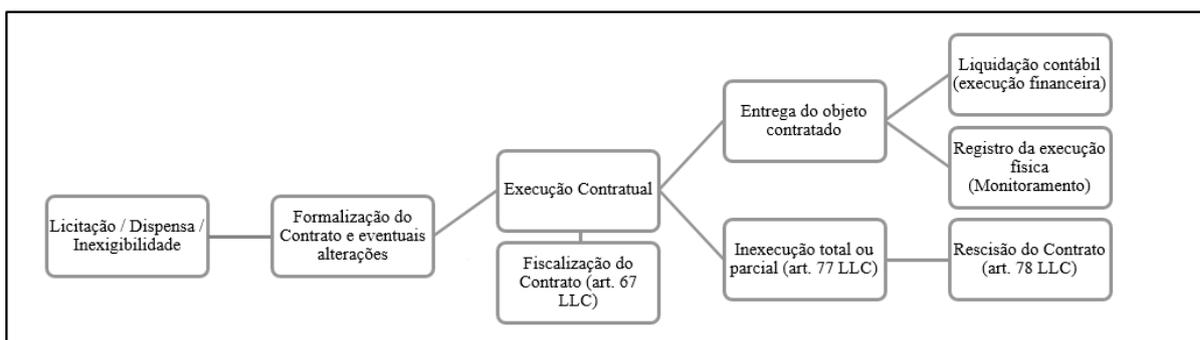
¹⁶ Um caso excepcional é o da execução orçamentária por meio de empresas controladas pelo poder público, cujo detalhamento na LOA se dá pelo Orçamento de Investimentos. Os repasses do Tesouro se dão a título de “Constituição ou Aumento do Capital de Empresas”, e da mesma forma que as demais programações, possuem programa, ação e meta a ser atingida. Ocorre que, no estágio de execução, as empresas públicas e sociedades de economia mista se submetem prevalentemente às normas do setor privado, ou seja, em princípio, aos mesmos regimes jurídicos das empresas privadas atuantes na área. O art. 173, §1º da CF 88 determina que as empresas públicas e sociedades de economia mista devem elaborar estatuto jurídico específico. No entanto, como ainda não existe a lei ordinária prevista no art. 22, XXVII da CF 88, a discussão sobre a exigência de procedimentos licitatórios por empresas públicas e sociedades de economia mista é controversa. A doutrina majoritariamente dispõe que, na ausência de regulamentação infraconstitucional específica, esse tipo de entidade adote as regras do setor privado para suas atividades fim, e as regras do setor público para as atividades meio. Para mais detalhes, ver Rodrigues (2015).

Executado o contrato, seu objeto é entregue mediante procedimentos descritos no arts. 73 a 75 da LLC. Uma vez recebido, o objeto deve ser liquidado nos sistemas contábeis, como se descreveu anteriormente, e somente nesse momento sua execução física será registrada.

No caso de inexecução total ou parcial do objeto contratual, enseja-se sua rescisão, bem como outros motivos elencados em lei ou regulamento (art. 77 e 78).

A execução física, portanto, pode ser representada como na Figura 10.

Figura 10 – Estágios da Execução física realizada por terceiros (execução indireta)



Fonte: Elaboração da própria autora.

Simultaneamente, ocorrem os registros da execução financeira. Dessa forma, o produto principal da execução física é o registro do que foi realizado, de maneira a satisfazer as metas programáticas definidas na LDO.

Todavia, ainda que o orçamento seja aplicado dentro da legalidade, observando as etapas da execução financeira, e que o objeto contratado tenha sido entregue e registrado na execução física, não se garante a realização dos objetivos da política pública quanto aos seus resultados. Por este motivo, concomitantemente à execução físico-financeira, deve ser registrada a evolução dos indicadores, como se descreve a seguir na seção acerca do Monitoramento.

2.3.2 Monitoramento

Saravia (2006) acrescenta ao ciclo de políticas públicas uma etapa denominada de acompanhamento, também chamado de monitoramento, que é o processo sistemático da supervisão das atividades executadas.

Por outro lado, Secchi (2017) define a prática de avaliação de políticas públicas em três momentos: a avaliação *ex ante*, que ocorre em momento anterior à implementação, ou seja, uma avaliação prévia que ocorre no momento da formulação da política; a avaliação *in itinere*, realizada em momento concomitante à execução da política, chamada também de avaliação

formativa ou monitoramento, que se realiza para fins de ajustes imediatos; e a avaliação *ex post*, que ocorre após a realização da política pública, no intuito de produzir um *feedback* sobre as fases anteriores. Logo, para o autor, monitorar não significa uma observar e registrar passivamente as informações acerca da política desenvolvida, mas também pressupõe a prática avaliativa, utilizando as informações coletadas para realizar adequações conforme a política é executada. Por essa razão, Secchi (2017) inclui o monitoramento como parte integrante do estágio de avaliação.

No entanto, na presente pesquisa se entende que é interessante a segregação das categorias, quando se intenta realizar uma análise documental dos estágios. Isso porquê no monitoramento realiza-se o acompanhamento contínuo e cotidiano do desenvolvimento dos programas e políticas em relação a seus objetivos e metas, permitindo-se a adoção de medidas corretivas para ajustar sua operacionalização (VAITSMAN, RODRIGUES e PAES-SOUSA, 2006). Logo, monitorar relaciona-se intimamente com o conceito de supervisão.

Supervisionar, por definição, significa inspecionar, controlar, dirigir. Supervisionar sistematicamente, exige um método de apuração específico. Para tanto, o monitoramento se organiza mediante informações resumidas em sistemas de indicadores, que permitem conhecer o desempenho de um programa ou política governamental (JANNUZZI, 2005).

Ocorre que mensurar não é o mesmo que avaliar. A atividade de mensuração começa desde a escolha dos indicadores elencados nos primeiros estágios de uma política pública (Identificação de problemas, Formulação de Alternativas e Tomada de Decisão). O processo de mensuração, que ocorre concomitantemente à Execução, merece consideração especial, uma vez que nem sempre a avaliação leva em conta os indicadores escolhidos para acompanhar a execução de determinada política. Por esta razão, neste trabalho se adota o Monitoramento como estágio separado da Avaliação, que é abordada no tópico 2.4.

Dessa forma, se propõe uma análise específica da mensuração do desempenho das políticas públicas, registrada a partir de indicadores, partindo de um histórico acerca do monitoramento no contexto brasileiro, e das características desejáveis e classificações disponíveis à análise de indicadores.

2.3.2.1 O monitoramento no Brasil

No Brasil, a mensuração de desempenho dos programas governamentais evoluiu de acordo com a técnica orçamentária vigente. De acordo com Giacomoni (2018), durante o século XX, em especial após a Segunda Guerra Mundial, o orçamento público passou por várias

mudanças em sua concepção, promovendo-se reformas orçamentárias em diversos países, principalmente por influência norte-americana e da Organização das Nações Unidas (ONU).

O “**Orçamento Tradicional**”, que era dissociado do planejamento e focado nas necessidades financeiras de cada unidade organizacional (**custos/insumos**), foi substituído na década de 1950 pelo “**Orçamento-programa**”, que se baseava em avaliações e análises técnicas voltadas ao desempenho da administração. Neste, o foco da gestão passa a ser os produtos e serviços prestados, enfatizando-se a relação **insumo/produto**.

No Brasil, essa mudança de paradigma se introduziu por intermédio da Lei n. 4.320/1964, com a introdução da categorização funcional da despesa (ainda que em sua forma embrionária), e pelo o Decreto Lei n. 200/1967, que vinculou o planejamento ao processo orçamentário. Em seguida, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, essa associação foi reforçada com a instituição do Plano Plurianual, diretrizes orçamentárias e orçamentos anuais, que devem ser compatíveis entre si (art. 165, CF 88). Ainda assim, há uma série de lacunas institucionais no que diz respeito a estes instrumentos, como a ausência de lei que regulamente o art. 165, §9º da Constituição, que determinaria como deve ser a elaboração e organização da matéria orçamentária (GIACOMONI, 2004).

Ademais, a Lei de Responsabilidade Fiscal estabeleceu, em seu art. 4º, I, “e”, que a avaliação de resultados dos programas do PPA deve obedecer aos critérios estabelecidos na LDO. No entanto, estes critérios podem variar, uma vez que a LDO é promulgada anualmente e se sujeita à discricionariedade da gestão vigente quando de sua elaboração. Não há determinação nacional que estabeleça normas acerca de como este processo deva ser realizado.

Não somente o Brasil sofreu de dificuldades na mensuração de resultados. Destas necessidades, no início dos anos 1990 se dissemina em escala mundial o “**Orçamento baseado em resultados**”, com ênfase no que se espera alcançar com a política pública, ou seja, seus **resultados e impactos**. No Brasil, embora este tipo orçamentário não esteja estatuído em lei, é possível observar suas características nas orientações expedidas pelo Governo Federal, como as Orientações para Elaboração do Plano Plurianual 2016-2019 (BRASIL, 2015).

Desta forma, presentemente existem muitas iniciativas de monitoramento e avaliação de políticas públicas governamentais em todas as esferas de governo, sem, no entanto, existir uma padronização metodológica. Ao mesmo tempo que a ausência de definição específica permite a experimentação e aprimoramento de diversas técnicas de mensuração de desempenho das políticas públicas, essa lacuna normativa pode gerar imprecisão quanto à definição, metodologia de cálculo e procedimentos de mensuração dos indicadores elencados para o monitoramento destas ações.

Portanto, a importância do monitoramento se amplificou conforme a própria administração pública passou por reformas no sentido de compreender não somente o custo das ações governamentais, mas seu processo, seus produtos, e, principalmente, seus resultados e impactos na sociedade, que são mensurados a partir de indicadores sociais, como se detalha em seguida.

2.3.2.2 Indicadores sociais

Um indicador é uma medida quantitativa dotada de significado substantivo, usada para quantificar ou operacionalizar um conceito abstrato de interesse teórico (no caso de pesquisas acadêmicas) ou programático (no caso da formulação de políticas públicas). Januzzi (2004) elenca as propriedades desejáveis a um indicador social: relevância social (justificando-se sua produção e emprego na análise); validade (capacidade de refletir o conceito que pretende medir); confiabilidade (cuidado na qualidade da informação); cobertura (representatividade espacial ou populacional); sensibilidade (capacidade de refletir mudanças significativas); especificidade (refletir apenas as mudanças da dimensão social de interesse); inteligibilidade de sua construção (transparência na metodologia de construção); comunicabilidade (ser compreensível aos demais); factibilidade para obtenção (custos adequados às necessidades); periodicidade na atualização (frequência adequada na mensuração); desagregabilidade (representação regionalizada de grupos de interesse); e historicidade (possibilidade de comparação com o passado).

Além dessas qualidades, os indicadores podem ser classificados de acordo com a natureza do que se indica: se recurso, classifica-se como indicador-insumo; se processo, como indicador-processo; se realidade empírica, como indicador-produto, conforme Carley (1985 *apud* JANNUZZI, 2002).

Os indicadores-insumo (*input indicator*) correspondem às medidas associadas à alocação de recursos financeiros ou de equipamentos, para a consecução de um programa. Pode-se citar como exemplo: número de professores por quantidade de estudantes; número de leitos hospitalares por mil habitantes; ou ainda, gasto monetário *per capita* em setores específicos. Esse tipo de indicador visa quantificar os recursos disponibilizados nas diversas políticas sociais.

Já os indicadores-processo (*throughput indicator*) são indicadores que traduzem o esforço operacional de alocação dos insumos, como, por exemplo, o número de famílias agrícolas assistidas, em um programa de agricultura familiar.

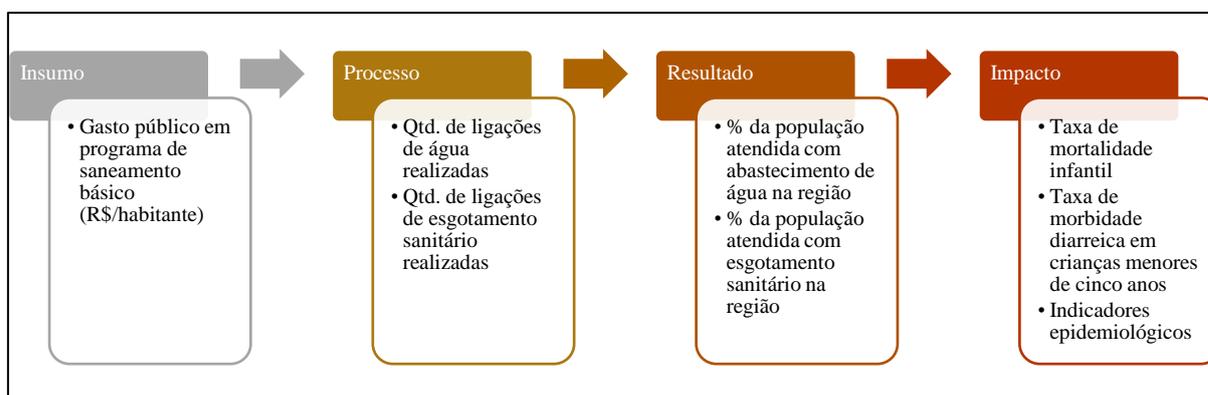
Por sua vez, os indicadores-produto (*output indicator*) referem-se à realidade empírica, sendo medidas representativas dos avanços ou retrocessos das políticas formuladas. Como exemplo, têm-se a esperança de vida ao nascer, proporção de crianças fora da escola, dentre outros.

Jannuzzi (2002, 2005) aponta que alguns autores segregam os indicadores-produto em duas dimensões: indicadores de resultado (*outcome indicator*), mais propriamente vinculados aos objetivos dos programas públicos; e indicadores de impacto (*impact indicator*), relativos aos efeitos e desdobramentos mais gerais, antecipados ou não, positivos ou não, decorrente da implantação de um programa.

Há também autores que agregam os indicadores-insumo e indicadores-processo como indicadores-esforço. A distinção entre essas dimensões operacionais pode não ser tão clara, em especial quando os programas são muito específicos ou, ao contrário, muito gerais. Mas é possível delinear de forma razoável os indicadores de esforço e os indicadores de resultado de um programa.

Adaptou-se um exemplo de sistema de indicadores apresentado por Jannuzzi (2005), originalmente apresentado como de distribuição de renda, para ilustrar o monitoramento de um programa de saneamento básico, como se apresenta a seguir na Figura 11.

Figura 11 - Exemplo de Sistema de Indicadores de programa de saneamento básico



Fonte: Adaptado de Jannuzzi (2005).

No exemplo acima, o indicador de insumo elencado foi o do gasto público com o programa, permitindo a análise por densidade populacional. O indicador de processo se refere ao esforço da administração na implementação do programa, ou seja, quantas ligações de água e esgoto foram realizadas no período. Os resultados esperados são elevações na proporção da população atendida com os dois serviços, e os impactos seriam percebidos na redução da taxa de mortalidade infantil, de morbidade diarreica e pelas mudanças nos indicadores epidemiológicos relacionados com doenças influenciáveis pela qualidade do saneamento

básico. O sistema poderia conter, ainda, indicadores relacionados ao manejo de resíduos sólidos e de drenagem urbana, e mensurar, além da cobertura dos serviços, sua qualidade. A escolha por mais ou menos indicadores dependerá das necessidades observadas na prestação dos bens ou serviços à população.

Do exposto, é possível verificar que vários indicadores podem ser utilizados para a mensuração de um programa de governo, a depender do setor de atuação e das necessidades do território. A escolha por esses indicadores (a ocorrer no momento da tomada de decisão) guiará como se fará o acompanhamento da política pública, preferencialmente acerca dos aspectos mais importantes do tema a ser tratado, aqueles que representarão com mais proximidade as mudanças observáveis no mundo real, a partir dos esforços e recursos empreendidos.

São essas informações que permitem conhecer qual o desempenho de uma política pública. Sua mensuração, caso realizada de forma precisa, pode subsidiar um entendimento acerca do sucesso ou insucesso das ações, na tarefa de impactar determinado problema público. Mas mensurar as informações não é o bastante para se fazer esse tipo de juízo.

Os esforços avaliativos, a partir da realidade mensurada, tem tratamento distinto, e por isso merecem um tópico específico. Parte-se para o estágio da Avaliação, descrito a seguir.

2.4 AVALIAÇÃO

Neste estágio, analisam-se os programas implementados e seus impactos efetivos. Apesar de não haver uma definição única acerca do que se constitui como “avaliação”, há algumas características comuns em sua conceituação: “constituem análises sistemáticas e de aspectos importantes de um programa e de seu valor, de modo a fornecer conclusões confiáveis e utilizáveis” (ALA-HARJA e HELGASON, 2000).

O processo avaliativo é intimamente relacionado à prática educacional. Nesse contexto, a avaliação é uma tarefa didática que acompanha os passos do processo de ensino e aprendizagem, onde se comparam os resultados obtidos no decorrer do trabalho conforme os objetivos propostos e se verificam progressos, dificuldades e se orienta para as necessárias correções. Para Guba e Lincoln (1989, *apud* LIMA FILHO, TROMPIERI FILHO, 2012), a avaliação evoluiu ao longo de quatro gerações, ao que Bouchard e Fonton (2008, *apud* LIMA FILHO, TROMPIERI FILHO, 2012) acrescentam uma quinta, como se sintetiza no Quadro 9.

Quadro 9 - Gerações da Avaliação

Gerações (origem)	Objetivo	Papel do Avaliador	Papel do Avaliado
1ª – Geração da Medida (Fim do século XIX e início do século XX)	Medir. Aplicação de instrumentos de medida. Ênfase na avaliação quantitativa.	Técnico que mede a eficácia dos resultados a partir dos testes	É medido e controlado .
2ª – Geração da Descrição (1942)	Descrever , incluindo medir. Descrição detalhada sobre os objetos alcançados em relação aos planejados. Ênfase no resultado (produto).	Especialista que se limita a descrever os objetivos da aprendizagem.	Elemento instrumental do processo .
3ª – Geração do Julgamento (1967)	Julgar o mérito ou valor , incluindo medida e descrição. Ênfase na avaliação qualitativa.	Juiz , que acumula as funções anteriores, e que determina as decisões a tomar.	Ator passivo e objeto das tomadas de decisão.
4ª – Geração da Negociação (1990)	Alcançar um consenso . Ênfase na avaliação quantitativa e qualitativa, buscando diálogo coletivo.	Orquestrador de uma negociação ; Intérprete e agente de mudança.	Agente ativo e participativo , colaborando e negociando.
5ª – Geração Social (2008)	Examinar as relações causais entre ação e reação do contexto social. Avaliação como processo estratégico, participativo e político.	Selecionador prévio de metas e planejamento de atividades. Papel formativo que parte de uma abordagem prospectiva e de auxílio na tomada de decisão.	Agente ativo e participativo , analisando, avaliando e criticando.

Fonte: Adaptado de Lima Filho e Trompieri Filho (2012).

A primeira geração da avaliação é concentrada na medição, tendo como instrumento principal a aplicação de testes quantitativos, como por exemplo os testes de QI. O avaliador tem o papel de técnico dotado de saberes, colocando o avaliado em posição passiva. Já a segunda geração entende que não é suficiente buscar apenas o rendimento quantitativo, mas também descrever em que medida os objetivos propostos foram alcançados. O avaliador passa de técnico a especialista, mas com a limitação de apenas descrever o que foi atingido pelo avaliado. Na terceira geração, agrega-se mais uma função à avaliação, a de julgamento, considerando que não bastava apenas medir e descrever, e sim fornecer um juízo de valor sobre a tarefa, influenciando na tomada de decisão. Apenas na quarta geração surge o diálogo com o avaliado, visando construir o conhecimento de forma coletiva a partir de discussões de questões significativas, objetivando ampliar a aprendizagem dos envolvidos. O avaliador se coloca na posição de negociador, enquanto que o avaliado se torna agente participativo do processo. Na quinta geração, a mais recente, a avaliação passa a se inserir como um processo integrado e contínuo, vinculado ao planejamento estratégico. Não somente se colocando como registro *a posteriori*, a avaliação de quinta geração visa auxiliar a tomada de decisão a partir de uma

abordagem prospectiva, *a priori*. Além disso, se posiciona como atividade eminentemente política, priorizando o interesse coletivo e democrático, de conteúdo multidisciplinar.

Essa classificação, embora se refira à avaliação educacional, pode ser aplicada por analogia à avaliação de políticas públicas, uma vez que é possível observar práticas avaliativas de políticas fundamentadas nos conceitos criados em diferentes gerações. Vale ressaltar que as gerações de avaliação não se substituíram conforme surgiram, coexistindo os vários tipos de avaliação conforme as características de cada processo avaliativo. Cada geração visa cumprir um propósito, e cabe ao avaliador decidir que conceitos são mais adequados a seus objetivos.

Além dos objetivos, as avaliações podem ser classificadas tomando por base a ocasião em que são realizadas. Para Secchi (2017), a avaliação pode ocorrer em três momentos: antes da execução da política (avaliação *ex ante*); durante a execução (*avaliação in itinere*); e depois da execução (*avaliação ex post*).

A avaliação *ex ante* consiste em uma avaliação prévia das possíveis soluções levantadas para resolver o problema público, antes que se tenha tomado a decisão. Pode fazer uso de projeções (análise de tendências presentes e históricas), predições (uso de técnicas teórico-dedutivas para prever consequências) e conjecturas (juízo de valor intuitivo dos atores envolvidos). Essas técnicas devem fazer uso de um esforço sistemático e metodológico para fornecer um juízo sobre o provável sucesso ou insucesso da política a ser realizada, muito embora as conjecturas não estruturadas sejam o meio mais aplicado (e menos adequado) para essa tarefa, quando há falta de recursos financeiros e tempo para estudos mais elaborados (SECCHI, 2017). Dessa forma, a avaliação *ex ante* fornece *feedback* para as etapas iniciais do ciclo de políticas públicas, em especial a Formulação de Alternativas, permitindo uma Tomada de Decisão com mais segurança quanto à viabilidade e probabilidade de sucesso daquilo que está sendo planejado.

Já a avaliação *in itinere* diz respeito ao esforço avaliativo que ocorre concomitantemente à execução, para a realização de ajustes imediatos. Para isso, faz uso dos indicadores mensurados no Monitoramento, como explicitado no tópico 2.3.2, e fornece um *feedback* à Execução, podendo inclusive influenciar em mudanças na Tomada de Decisão, caso se perceba a necessidade de mudanças na condução da política.

A avaliação *ex post* é a mais utilizada das modalidades avaliativas, e fornece um juízo de valor acerca do que já foi executado. Normalmente é utilizada para concluir se aquilo que

foi executado atingiu a certos critérios, se aquilo que foi feito corresponde ao decidido, e se a política surtiu o efeito desejado na situação que se desejava mudar.

É interessante a nomenclatura proposta por Frey (2000), chamando este estágio não somente de “avaliação”, mas de “avaliação e correção da ação”, o que envolve a prescrição de providências para a melhoria da situação analisada. Uma avaliação descritiva, que não forneça informações acerca do sucesso ou insucesso da política aplicada não oferece o necessário retorno acerca do que precisa ser mantido, corrigido ou encerrado na política em questão. É esse *feedback* que permite completar o ciclo da política pública, para que um novo ciclo comece com o aprendizado das lições do passado.

Howlett, Ramesh e Perl (2013) explicitam os três resultados que podem decorrer da avaliação: a continuidade da política (considerando seu sucesso); a correção da política (ajustando-a em alguns pontos); e a extinção da política (encerrando-a devido a seu insucesso). A opção mais usual é pela correção, com a recomendação ou determinação de esforços para a mudança de algum aspecto da política desempenhada.

Tendo estes conceitos em vista, nesta pesquisa abordam-se alguns dos critérios de avaliação de políticas públicas que podem ser utilizados, tanto nas avaliações *ex ante* quanto nas *in itinere* e *ex post*; e os mecanismos de controle brasileiros, explicando como se operacionalizam.

2.4.1 Critérios de avaliação

Figueiredo e Figueiredo (1986) conceituam modelos de avaliação de políticas públicas, baseados na análise de eficácia, eficiência e efetividade, como se representa no Quadro 10.

Quadro 10 - Modelos de avaliação de políticas públicas

PROPÓSITO DA POLÍTICA OU PROGRAMA	OBJETIVO DA AVALIAÇÃO	TIPOS DE PESQUISA (OBJETO DA AVALIAÇÃO)	CRITÉRIOS DE AFERIÇÃO SUCESSO/FRACASSO	MODELOS ANALÍTICOS PARA MENSURAÇÃO DO SUCESSO/FRACASSO
Atingir metas de suprimento ou expansão de bens ou serviços (policy outputs)	Avaliação de processo: acompanhamento e avaliação da metodologia de implantação e execução do programa (monitoração)	Realização de Metas ou Resultados	Eficácia Objetiva	Metas Atingidas - Meta Proposta = Δ Condições: $\Delta > 0$, sucesso $\Delta < 0$, fracasso
		Meios: metodologia de implantação e execução	Eficácia Funcional Eficácia Administrativa Eficácia Contábil	Adequação entre meios e fins (objetivos) Auditorias
		Relação Esforço / Resultado, análise de custo-benefício e custo-resultado	Eficiência Instrumental Eficiência Política	Otimização da relação benefício máximo / custo mínimo
Produzir impactos, mudanças nas condições sociais de vida da população (policy impacts)	Avaliação de impactos: acompanhamento, avaliação e controle dos efeitos do programa (intervenção controlada)	Impacto Objetivo: mudanças quantitativas nas condições materiais	Efetividade Objetiva	Modelo causal experimental Inércia Social: $y'_{t+1} = f(Y_{t_0}) + f(v)$
		Impacto Subjetivo: mudanças subjetivas na percepção da população sobre o seu bem-estar (nível de satisfação)	Efetividade Subjetiva	Inércia Controlada: $y'_{t+1} = f(Y_{t_0}) + f(X_{t_0}) + f(v)$
		Impacto Substantivo: mudanças qualitativas nas condições de vida	Efetividade Substantiva	Grupo de Controle: $z'_{t+1} = f(z_{t_0}) + f(v)$

Fonte: Adaptado de Figueiredo e Figueiredo (1986).

Os autores conceituam a avaliação de processo em três tipos de pesquisa, relacionadas aos critérios de eficácia e eficiência dos programas: quanto às metas ou resultados; quanto à adequação dos meios; e quanto à relação custo/benefício e custo/resultado.

No que diz respeito às metas, têm-se o critério da eficácia objetiva, que compara as metas atingidas com as metas propostas. É possível admitir, em contraste com limites fixos, faixas de sucesso ou fracasso toleráveis.

No que tange aos meios, a eficácia administrativa e a eficácia contábil visam medir a moralidade executória, ou seja, se os meios se adequam à um padrão de conformidade. Para essa aferição, normalmente são utilizados instrumentos de Auditoria. Já a eficácia funcional visa avaliar se os meios são os mais adequados para atingir a finalidade proposta.

Já quanto à avaliação de custo/benefício ou custo/resultado, podem ser adotados os critérios: eficiência instrumental, que avalia os custos econômicos, comparados a benefícios tangíveis e divisíveis; e a eficiência política, que compara os custos sociais aos benefícios derivados, envolvendo demandas sociais não previstas e custos que não são traduzíveis em expressão monetária.

Observa-se que estes tipos de avaliação estão ligados aos indicadores de esforço como conceitua Jannuzzi (2002, 2005), por se relacionarem às atividades da gestão na consecução da política pública formulada.

Já quanto a avaliação de impactos, podem ser realizados três tipos de pesquisa, relacionadas à efetividade dos programas: de impacto objetivo, impacto subjetivo e impacto substantivo.

A efetividade objetiva relaciona-se à mudança quantitativa entre o antes e o depois do programa, no que diz respeito à população-alvo. Ou seja, visa responder, em que quantidade o público-alvo foi atingido, identificando-se as mudanças objetivas ocorridas após a execução da política.

Já a efetividade subjetiva concerne às mudanças psicológicas e culturais advindas da percepção da população sobre os resultados dos programas, em comparação com seus desejos, aspirações e demandas. Visa, portanto, responder se as pessoas se sentiram atendidas pela política.

Por fim, a efetividade subjetiva remete-se à aferição de mudanças qualitativas nas condições sociais de vida da população-alvo. Pretende responder se a qualidade de vida das pessoas afetadas pela política pública mudou.

Também é possível correlacionar estes tipos de avaliação com os indicadores conceituados por Jannuzzi (2002, 2005), relativos aos indicadores de resultado, uma vez que intentam mensurar as consequências da política empreendida.

Existem, ainda, outras abordagens avaliativas, que podem envolver uma ou mais critérios, diferenciando-se em relação a seus objetivos e procedimentos metodológicos. Para citar algumas: apreciação normativa, análise estratégica, análise lógica, análise de produção, análise de efeitos, avaliação econômica, análise de implantação (BROUSSELLE, CHAMPAGNE, *et al.*, 2011), avaliação do processo de implementação, avaliação de impactos, avaliação participativa, avaliação participante, avaliação do ponto de vista do gasto e financiamento (RICO, 2007) e a avaliação de quarta geração (GUBA e LINCOLN, 2011).

Não obstante a metodologia de avaliação escolhida, é importante compreender que a implementação pode modificar o desenho original das políticas. Nesse sentido, cabe ao avaliador investigar além dos parâmetros definidos na formulação da política, observando as tendências não previstas e como impactam a execução, no intuito de identificar os pontos de estrangulamento alheios à vontade dos implementadores, que possam ter contribuído negativamente no alcance dos objetivos previstos (ARRETCHE, 2001).

Essas avaliações podem ser conduzidas pela sociedade civil, pelo próprio ente governamental executor, ou pelas instituições de controle, estas últimas detalhadas a seguir.

2.4.2 Mecanismos de Controle

A Constituição Federal de 1988 ampliou significativamente a dimensão de controle na administração pública, que pode ser classificado em controle interno e controle externo. Estes têm como missão a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos entes públicos (art. 70, Constituição Federal de 1988).

Os sistemas de controle interno, mantidos por cada poder, de acordo com o art. 74 da Constituição Federal de 1988, possuem a finalidade de: (i) avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos do ente; (ii) comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado; (iii) exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres do ente; (iv) apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

Por sua vez, o controle externo, responsabilidade do legislativo, é exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas (art. 71, Constituição Federal de 1988). Dentre suas atribuições, estão: (i) apreciar as contas prestadas anualmente pelo chefe do poder Executivo, mediante parecer prévio (Contas de Governo); (ii) julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos (Contas de Gestão); e (iii) realizar, por iniciativa própria, ou de instâncias competentes, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas entidades jurisdicionadas.

As Contas de Governo têm por objetivo emitir parecer prévio sobre as contas do chefe do poder Executivo, por meio de relatório que pode ser composto das seguintes informações: conjuntura econômica, financeira e orçamentária do exercício; a ação setorial do governo, a partir da análise das metas dos programas temáticos do PPA correspondente; a conformidade da gestão orçamentária e financeira com relação às normas constitucionais e legais que regem o tema, notadamente quanto ao cumprimento dos limites e parâmetros estabelecidos pela Lei Complementar 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal; os resultados da auditoria do Balanço Geral do ente referente ao exercício; e, providências adotadas com relação às recomendações e aos alertas do Tribunal nas contas anteriores (BRASIL, 2017e). Trata-se, portanto, de apreciação sobre as contas para subsidiar o julgamento a ser realizado pelo respectivo poder Legislativo, apresentando recomendações à gestão.

Já as Contas de Gestão referem-se à uma secretaria ou órgão específico, e são efetivamente julgadas pelos Tribunais de Contas. A este tipo de julgamento, atribuem-se como instrumento fiscalizatório as auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária e patrimonial, também denominadas como auditorias de conformidade, por possuírem o condão de verificar a aderência dos atos administrativos à normas jurídicas objetivas. Como se trata de julgamento, predomina, neste tipo de fiscalização, o caráter punitivo, caso identificada alguma irregularidade.

Destaca-se, ainda, que o controle externo tem a prerrogativa de instaurar Auditoria Operacional, também chamada de auditoria de desempenho. Este instrumento tem como objetivo avaliar os resultados da gestão nas dimensões de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade, tendo uma função educativa, pois não aplica sanções à administração ou ao gestor público, haja vista a discricionariedade na execução do orçamento. Os parâmetros considerados para análise, diferentemente da auditoria de conformidade, são subjetivos e definidos pela equipe de auditoria. As diferenças entre a auditoria de conformidade e a auditoria operacional são apresentadas por Vasconcelos (2011), no Quadro 11.

Quadro 11 - Comparativo entre auditoria de conformidade e auditoria operacional

	Auditorias contábil, financeira, orçamentária e patrimonial	Auditoria operacional
Tipo de auditoria	Auditoria de conformidade	Auditoria de desempenho
Objeto da fiscalização	Atos administrativos	Atividades, projetos e programas de governo
Dimensão analisada	Legalidade	Economicidade, eficiência, eficácia e efetividade
Parâmetro considerado	Normas jurídicas	Definidos pela equipe de auditoria
Deliberação do TCU	Determinação	Recomendação
Sanções à administração	Suspender ato, solicitar sustação do contrato ao Congresso, etc.	Não há
Sanções ao gestor público	Multa, inabilitação para cargo em comissão, afastamento temporário, indisponibilidade de bens, etc.	Não há

Fonte: Vasconcelos (2011).

Nesse sentido, as auditorias são instrumentos de avaliação governamental, utilizadas principalmente pelos órgãos de controle. É importante destacar que o ato de realizar uma auditoria, por si só, não é uma avaliação, mas sim uma ferramenta para proferir algum juízo sobre determinado aspecto – seja a legalidade, seja a economicidade, eficiência, eficácia e efetividade das ações.

Estas auditorias ocorrem dentro do contexto de **processos** nas Cortes de Contas (Tribunais de Contas dos Municípios, dos Estados e da União), que apresentam motivação regimental e devem se ater a regramentos específicos, garantindo também o contraditório e a ampla defesa das partes interessadas.

Mas esse tipo de procedimento não é o único a proferir juízo avaliativo, podendo haver avaliações realizadas por outras organizações, como o próprio Poder Executivo e a sociedade civil. Portanto, várias são as ferramentas que subsidiam a avaliação governamental, diferindo em relação aos critérios adotados, objetivos pretendidos e instituição elaboradora.

Independentemente do mecanismo, a avaliação, em grande parte, visa conhecer o sucesso ou insucesso das ações desempenhadas, no esforço de mudança da situação observada originalmente na Identificação dos Problemas Públicos. As recomendações e determinações deste último estágio do ciclo devem ser consideradas na construção da política pública seguinte, seja com seu término, cancelamento, ajustes ou correções.

Considerando que a avaliação *ex-post* é o último estágio do ciclo de políticas públicas, constitui-se no último *feedback* que se faz ao próximo ciclo, onde novamente os problemas serão identificados, alternativas formuladas, decisões tomadas, executadas, monitoradas e avaliadas. Mas é importante observar que a avaliação pode ocorrer em um tempo contínuo, desde o planejamento (*ex ante*), passando pela execução e monitoramento (*in itinere*), até que a política esteja concluída (*ex post*). Trata-se, portanto, do mecanismo regulador de todo o processo de realização de políticas públicas, fornecendo *feedback* contínuo para as ações desenvolvidas.

Diante de todo o exposto, a visão sistêmica proposta neste estudo é a de que as políticas públicas tem funções (estágios) que se inter-relacionam: o planejamento, a execução (e monitoramento), e a avaliação. É a partir desse pressuposto teórico que se baseiam os procedimentos metodológicos descritos a seguir, no Capítulo 3, onde se pretende estabelecer uma metodologia de análise que possibilite avaliar os documentos de um ciclo de política pública utilizando-se uma adaptação sistêmica do modelo de estágios, no intuito de compreender como se desenvolveu a atuação estatal a respeito do setor de saneamento, a partir do ciclo decisório 2012-2015 do Governo do Estado do Pará.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Considerando-se o aporte teórico do Capítulo 2, parte-se para a descrição dos procedimentos metodológicos adotados nesta pesquisa. Foi escolhido como objeto de estudo o saneamento básico no Estado do Pará, com o objetivo de se sistematizar conhecimento acerca de sua política pública, desenvolvida pelo Governo do Estado a partir de 2012, ao que se realizou um estudo de caso sobre seus estágios e como se inter-relacionam.

A pesquisa teve abordagem qualitativa, e utilizou técnicas de pesquisa documental e bibliográfica, caracterizando-se como de objetivo exploratório, por proporcionar visão geral, do tipo aproximativo, e também de objetivo descritivo, pois visa a descrição das características de determinado fenômeno (GIL, 2008; LAKATOS, MARCONI, 2003).

O estudo se mostrou viável devido à disponibilidade pública de informações orçamentárias, financeiras, contábeis, patrimoniais e operacionais no Portal da Transparência do Governo do Estado, como: Planos Plurianuais; Leis de Diretrizes Orçamentárias; Leis Orçamentárias Anuais; dados relativos às despesas das secretarias estaduais; bem como outras informações disponíveis em sítios eletrônicos das respectivas secretarias. Também foi de fundamental relevância ao estudo a autorização da presidência do Tribunal de Contas do Estado para o acesso a sistemas governamentais restritos e consulta aos autos de processos relativos à política em questão.

Descrevem-se a seguir as particularidades acerca desta pesquisa, no que diz respeito a três fatores relevantes: (1) o setor de estudo, no caso, o saneamento básico e as peculiaridades institucionais brasileiras relacionadas a seus estágios; (2) a delimitação teórica aplicada, uma vez que advém de teorias específicas acerca das políticas públicas; e (3), as etapas de realização desta pesquisa, explicando o procedimento aplicado.

3.1 SETOR DE ESTUDO: SANEAMENTO BÁSICO

A política pública de saneamento básico foi escolhida como objeto do presente estudo por partir de princípios específicos no contexto brasileiro. Existem regras legais as quais o setor está sujeito no Brasil, o que permite delinear critérios específicos aos estágios das políticas públicas do setor.

A Constituição Federal de 1988 estabelece por meio de seu art. 21, XX, que a União deve instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, incluindo-se a habitação, os transportes

urbanos e o saneamento. A diretrizes nacionais para este último foram estabelecidas na Lei n. 11.445/2007, também denominada Lei de Diretrizes de Saneamento Básico - LDSB.

Os princípios fundamentais do saneamento, dispostos no art. 2º da LDSB, são: a universalização do acesso; a integralidade; a adequação da prestação dos serviços à saúde pública e à proteção do meio ambiente; a disponibilidade de serviços de drenagem e manejo de águas pluviais em todas as áreas urbanas; a consideração de peculiaridades locais e regionais; a articulação com os demais setores nos quais o saneamento básico é relevante; a eficiência e sustentabilidade econômica; o uso de tecnologias apropriadas considerando soluções graduais e progressivas; a transparência; o controle social; a segurança, qualidade e regularidade dos serviços; a integração da infraestrutura e serviços com a gestão de recursos hídricos; e o fomento à moderação do consumo de água. Além da importância social destes princípios estarem estabelecidos em lei, o saneamento básico é de relevância fundamental para a manutenção dos direitos individuais e coletivos da sociedade.

Conforme dispõe o art. 3º da LDSB, considera-se como saneamento básico o conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais dos seguintes subsetores: **abastecimento de água potável; esgotamento sanitário; limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos; e drenagem e manejo de águas pluviais.**

Estes serviços podem ser prestados diretamente pelo titular, ou delegados para terceiros que não integrem a administração pública, mediante celebração de contrato (Capítulo II da LDSB). Tais contratos somente são válidos caso alguns requisitos estejam satisfeitos: a existência de estudo comprovando a viabilidade técnica e econômico-financeira da prestação universal dos serviços; a existência de normas de regulação para o cumprimento da LDSB; a realização prévia de audiências e consultas públicas sobre o edital de licitação, no caso de concessão, e sobre a minuta do contrato; e a existência de plano de saneamento básico. Portanto, há regramento específico a ser considerado quando da concessão pública ou ajustes congêneres para a prestação dos serviços de saneamento por terceiros.

No que diz respeito à **Identificação dos Problemas Públicos** de Saneamento, a LDSB estabelece, em seu art. 53, o Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico – SINISA, com os objetivos de: (I) coletar e sistematizar dados relativos às condições da prestação dos serviços públicos de saneamento básico; (II) - disponibilizar estatísticas, indicadores e outras informações relevantes para a caracterização da demanda e da oferta de serviços públicos de saneamento básico; e (III) permitir e facilitar o monitoramento e avaliação da eficiência e da eficácia da prestação dos serviços de saneamento básico.

Outros mecanismos de identificação dos problemas podem ser utilizados, como pesquisas realizadas pelo IBGE e pelo DATASUS. A LDSB também prevê que um dos princípios fundamentais do saneamento básico é o controle social, que, de acordo com seu art. 3º, IV, consiste em um conjunto de mecanismos e procedimentos que garantem à sociedade informações, representações técnicas e participações nos processos de formulação de políticas, de planejamento e de avaliação relacionados aos serviços públicos de saneamento básico, cujo estabelecimento é atribuição do titular da prestação dos serviços (art. 9º, V).

A **Formulação de Alternativas** possui instrumento definido na política de saneamento. Os Planos Setoriais de Saneamento Básico – PSSB, são uma exigência da LDSB, devendo ser elaborados pelo titular (art. 9º, I), com a possibilidade de se embasarem em estudos fornecidos pelos prestadores de serviço (art. 19, §1º). Pode haver plano específico para cada serviço, ou plano único envolvendo suas quatro dimensões. Seu conteúdo mínimo está estabelecido no art. 19, como se transcreve a seguir:

Art. 19. A prestação de serviços públicos de saneamento básico observará plano, que poderá ser específico para cada serviço, o qual abrangerá, no mínimo:

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

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

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

IV - ações para emergências e contingências;

V - mecanismos e procedimentos para a avaliação sistemática da eficiência e eficácia das ações programadas.

Além dos planos, Estados e Municípios podem publicar leis que regulamentem a política estadual e municipal, desde que de acordo com as diretrizes nacionais.

No tocante à **Tomada de Decisão**, observa-se que a compatibilidade e integração com os demais planos é expressamente prevista quanto às políticas de saneamento, pois o art. 19, II, da LDSB estipula que os planos de saneamento básico devem conter “programas, projetos e ações necessárias para atingir os objetivos e as metas, de modo compatível com os respectivos planos plurianuais e com outros planos governamentais correlatos”.

Há, portanto, uma obrigação jurídica de se integrar os PSSB com os PPAs ao longo de sua vigência, reforçando-se o dispositivo legal do art. 165, §4º da Constituição Federal.

Também se verifica uma necessidade de compatibilização com outros planos de temas transversais e intersetoriais (a exemplo dos programas de saúde).

O art. 19, § 4º da LDSB dispõe que “os planos de saneamento básico serão revistos periodicamente, em prazo não superior a 4 (quatro) anos, anteriormente à elaboração do Plano Plurianual”, demonstrando-se que o PSSB deve servir como insumo para a elaboração dos programas correspondentes no PPA.

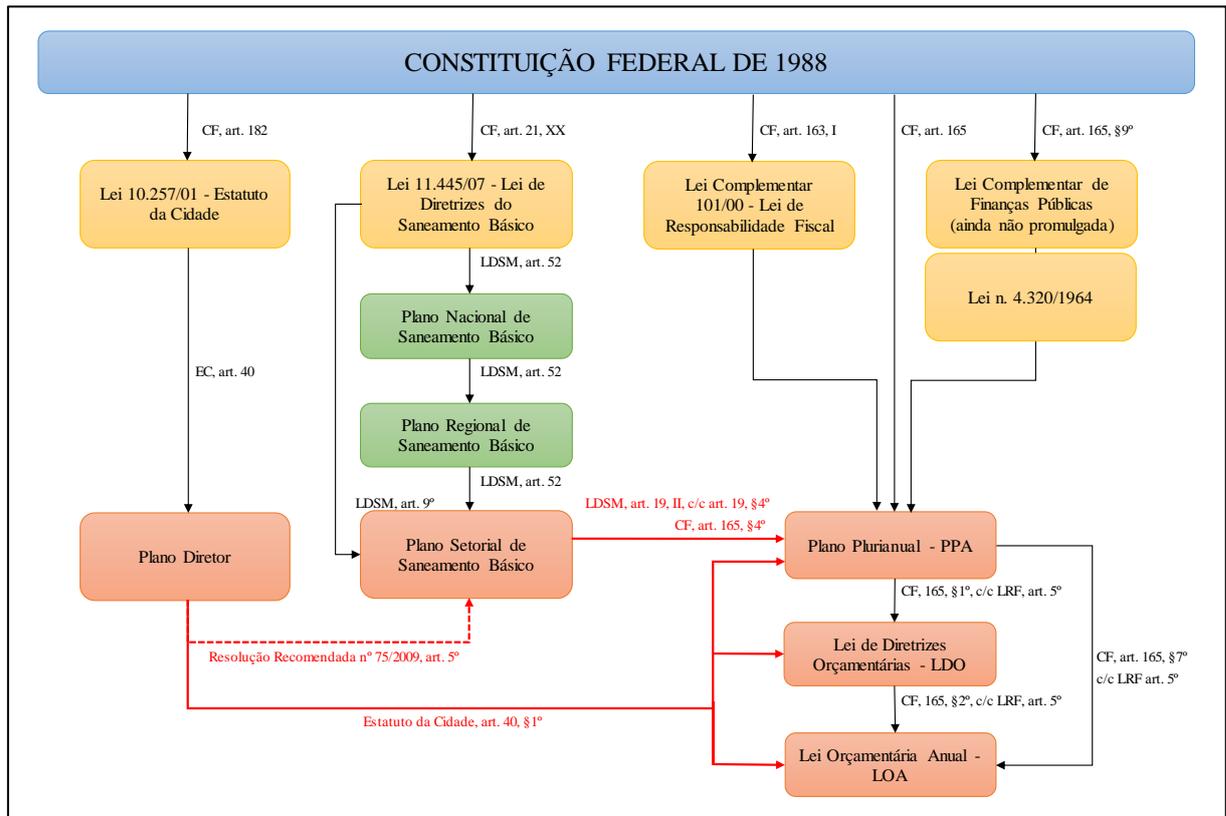
O art. 52, §2º, corrobora essa integração, ao estipular que os PSSB devem ser elaborados com horizonte de 20 (vinte) anos, sendo revisados a cada 4 (quatro) anos, “preferencialmente em períodos coincidentes com os de vigência dos planos plurianuais”.

Além disso, os PSSB devem ser harmônicos entre as diferentes esferas federativas. O art. 52 da LDSB estabelece que a União deve elaborar o Plano Nacional de Saneamento, bem como articular-se com os Estados, Distrito Federal e Municípios, para elaborar planos regionais de saneamento básico.

Logo, tem-se que a LDSB recepciona o princípio da coesão dinâmica em suas três dimensões: integração horizontal, integração vertical e dinamismo.

Têm-se, ainda, que os PSSB municipais devem ser compatibilizados com os Planos Diretores dos municípios abrangidos, como orienta a Resolução Recomendada nº 75/2009, do Ministério das Cidades, em seu art. 5º.

Assim, a relação entre a legislação e os instrumentos de planejamento do saneamento básico se representa na Figura 12.

Figura 12 - Legislação aplicável ao saneamento básico

Fonte: Elaboração da própria autora.

Diante do exposto, é possível observar que o saneamento dispõe de arcabouço legal substancialmente elaborado, incluindo a obrigatoriedade de integração dos instrumentos de planejamento.

A **Execução** dos programas de saneamento ocorre da mesma forma que os demais setores, registrada por intermédio da contabilidade pública e dos sistemas de registro de metas físicas adotados em cada esfera governamental. No entanto, como o setor de saneamento é operacionalizado no Brasil principalmente por intermédio de empresas públicas, a atividade de Regulação, que, de acordo com o art. 22 da LDSB, tem como objetivos: (I) - estabelecer padrões e normas para a adequada prestação dos serviços e para a satisfação dos usuários; (II) garantir o cumprimento das condições e metas estabelecidas; (III) prevenir e reprimir o abuso do poder econômico, ressalvada a competência dos órgãos integrantes do sistema nacional de defesa da concorrência; e (IV) definir tarifas que assegurem tanto o equilíbrio econômico e financeiro dos contratos como a modicidade tarifária, mediante mecanismos que induzam a eficiência e eficácia dos serviços e que permitam a apropriação social dos ganhos de produtividade.

O **Monitoramento** das políticas de saneamento básico pode se dar por intermédio dos indicadores do SNIS, como citado anteriormente na identificação dos problemas públicos, mas

é importante mencionar que, como os Planos Setoriais de Saneamento Básico devem conter um diagnóstico abrangendo um sistema de indicadores sanitários, epidemiológicos, ambientais e socioeconômicos, o ideal é que esses mesmos indicadores levantados sejam monitorados na execução daquilo que foi decidido.

Quanto à **Avaliação**, os próprios Planos Setoriais de Saneamento Básico devem dispor, de acordo com o art. 19, V, da LDSB, de “mecanismos e procedimentos para a avaliação sistemática da eficiência e eficácia das ações programadas”, e os órgãos de controle devem observar, além dos critérios de avaliação comuns às demais políticas públicas, o cumprimento das normas previstas na Lei n. 11.445/2007.

Há, ainda, que considerar que o Governo Federal estabeleceu o Decreto n. 7.217, de 21 de junho de 2010, que regulamenta a Lei n. 11.445/2007, e estabelece a Política Federal de Saneamento Básico, aplicável à União; que se estabeleceu a Política Nacional de Resíduos Sólidos, por intermédio da Lei n. 12.305, de 2 de agosto de 2010; e que encontra-se vigente o Plano Nacional de Saneamento Básico – PLANSAB, publicado no Diário Oficial da União em 06/12/2013.

Portanto, a escolha do setor se justifica na medida em que existe legislação pertinente ao setor, que disciplinou os aspectos da política pública em relação aos seus estágios. Para proceder à análise, partem-se de premissas teórico-metodológicas que se descrevem no tópico a seguir.

3.2 DELIMITAÇÃO TEÓRICA

Esta dissertação utiliza o modelo de estágios - *policy cycle*, como método de se mapear políticas públicas, não a partir do aprofundamento em um único estágio, como é habitual nos estudos da área (JANN, WEGRICH, 2006), mas buscando obter uma visão geral de todos os estágios da política, como havia proposto Laswell (1956) quando idealizou o modelo (HILL, HUPE, 2006).

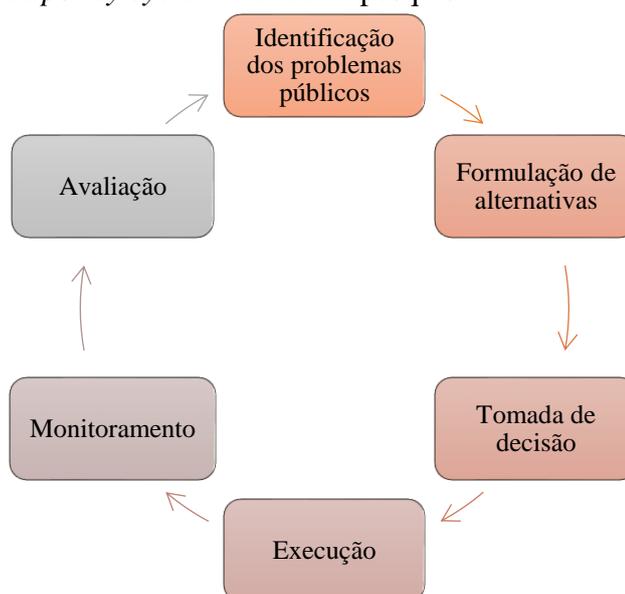
Dado o objetivo exploratório e descritivo deste estudo, se optou pela análise documental e bibliográfica, por permitir o estudo dos registros escritos da política pública realizada, pelos quais se obtém informações sobre o que foi firmado textualmente pela administração pública. Vale lembrar que a pesquisa documental se trata de técnica de documentação indireta de fonte primária, tendo como exemplos os documentos de arquivos públicos, publicações parlamentares e administrativas, compilados pelo autor. Já a pesquisa

bibliográfica se dá por fontes secundárias, envolvendo relatórios e estudos derivados das respectivas fontes primárias (LAKATOS, MARCONI, 2003; GIL 2008).

Esta escolha pela técnica documental se deu para adquirir um entendimento inicial, considerando o conhecimento científico sobre o objeto da pesquisa (saneamento básico no Estado do Pará) e o tempo disponível, permitindo firmar uma base para, em estudos posteriores, compreender o sistema político do setor com mais profundidade no que diz respeito a seus atores e estruturas institucionais. Compreende-se que, além da dimensão técnica registrada em documentos, existem outras importantes dimensões na análise de políticas públicas. Howlett, Ramesh e Perl (2013, p. 57) propõem que os fatores críticos que afetam o desenvolvimento da política são seus atores, instituições e ideias. Dessa feita, a análise documental vislumbra as políticas públicas sob a ótica das ideias, enquanto conteúdo concreto expresso em texto.

Escolhida a técnica de pesquisa, percebeu-se a necessidade de também delimitar que conceitos seriam utilizados de forma a melhor se adequarem à interpretação dos resultados. Nesse sentido, foram definidos três parâmetros conceituais: o modelo de estágios mais adequado ao estudo; os documentos correspondentes a cada estágio; e a compreensão de como estes estágios e documentos se inter-relacionam, a partir de uma abordagem sistêmica.

No que diz respeito ao modelo de estágios mais adequado ao estudo, como se pretendeu analisar os documentos de cada estágio ao longo do desenvolvimento da política, baseou-se nos conceitos apresentados por Viana (1996), Frey (2000), Jann e Wegrich (2006), Saravia (2006), Secchi (2017) e Howlett, Ramesh e Perl (2013) para selecionar os estágios descritos ao longo do Capítulo 2, como se representa na Figura 13.

Figura 13 - Tipologia de *policy cycle* utilizada na pesquisa

Fonte: Elaboração da própria autora.

O modelo escolhido é composto dos seguintes estágios: identificação dos problemas; formulação de alternativas; tomada de decisão; execução; monitoramento; e avaliação.

O segundo parâmetro de análise foi a seleção dos documentos que representassem de forma mais característica cada estágio, considerando as peculiaridades institucionais das políticas públicas brasileiras. Há de se ressaltar que o objeto de estudo é uma política de provisão direta, que se realiza por intermédio do próprio Estado ou de Empresas Públicas, e que toda a documentação selecionada diz respeito a como este tipo de política é implementada no contexto brasileiro. Como também foi abordado conceitualmente no Capítulo 2, os documentos escolhidos, correlacionados com os respectivos estágios, estão representados no Quadro 12.

Quadro 12 - Estágios e documentos correlatos selecionados

ESTÁGIO	DOCUMENTOS CORRELACIONADOS
Identificação dos problemas públicos	Registro das demandas públicas reconhecidas
Formulação de alternativas	Políticas territoriais Planos territoriais/regionais Políticas setoriais Planos setoriais
Tomada de Decisão	Plano Plurianual Lei de Diretrizes Orçamentárias Lei Orçamentária Anual
Execução	Registros da Execução financeira Registros da Execução física
Monitoramento	Indicadores de insumo Indicadores de processo Indicadores de resultado Indicadores de Impacto
Avaliação	Relatórios do Controle Interno Relatórios do Controle Externo

Fonte: Elaboração da própria autora.

Muito embora outros documentos possam ser apontados como representativos de estágios específicos, a escolha realizada nesta pesquisa visa delimitar o escopo da análise àqueles que foram considerados essenciais, de acordo com o levantamento teórico realizado no Capítulo 2 deste estudo. Outras abordagens, que envolvam políticas públicas distintas, que não sejam de provisão direta pelo Estado, por exemplo, podem ver utilidade no uso de outros documentos que não estes, bem como podem associá-los a estágios distintos do modelo aqui proposto.

O terceiro viés conceitual é a teorização de que a organização dos estágios das políticas públicas se configura como sistema aberto, como propõe o tópico 2.1. Nesse sentido, a colocação de Howlett, Ramesh e Perl (2013) é pertinente, quando mencionam que o modelo de ciclo de políticas públicas é útil para avaliar os diversos fatores que movem a *policy making* em seus vários estágios, interpretando-os não de forma necessariamente sequencial, mas por meio de uma percepção integrada. Os autores também alegam que, além de definições abstratas sobre os estágios, também se faz importante uma estrutura analítica (*framework*) que considere os detalhes do processo como um todo.

É esta estrutura analítica que se pretende propor neste estudo, com uma abordagem sistêmica à concepção de estágios a partir do ponto de vista documental. Pretende-se observar cada estágio do ciclo como parte de um “ciclo de eventos” (na definição de KATZ e KAHN, 1966, *apud* MOTTA, 1971), dotado de insumos, processamento e produtos, bem como controle por retroalimentação. Desta forma, cada estágio do ciclo representa uma fase interdependente do sistema, como representado na Figura 14.

Figura 14 - Estágios interpretados de um ponto de vista sistêmico



Fonte: Elaboração da própria autora.

Cada estágio se vale de informações pré-existentes e dos produtos dos estágios anteriores (documentos já elaborados) para seu próprio processamento. O processo envolve a elaboração de seus próprios documentos, produzindo registros que, idealmente, possibilitarão conexões com os estágios seguintes. Além disso, é possível que o processamento gere conhecimento a ponto de se perceber a necessidade de corrigir o sistema, motivo pelo qual cada estágio é passível de retroalimentação (*feedback*) por revisões e alterações.

Por sua vez, enquanto que cada estágio se comporta como um subsistema, se propõe a interpretação de cada estágio como subsistemas de um sistema maior que compreende todo o ciclo. Assim, se interpretam os estágios iniciais de planejamento (identificação dos problemas públicos, formulação de alternativas e tomada de decisão) como os insumos; a execução físico-financeira como o processamento; o monitoramento (mudanças expressas por intermédio dos indicadores) como os produtos; e a avaliação (*ex-ante, in itinere e ex post*) como o *feedback*.

Como insumos, se tem os estágios da identificação dos problemas públicos, a formulação de alternativas e a tomada de decisão, sendo que estes três estágios frequentemente implicam em como a agenda pública é construída, com os problemas entrando e saindo da agenda até que se tome a decisão do que será efetivamente realizado.

Os principais documentos relativos à **identificação dos problemas públicos** são aqueles que expressam o reconhecimento das demandas públicas (enquanto que as demandas públicas não reconhecidas possuem muito menos probabilidade de serem registradas documentalmente pela administração). Estes registros podem ser feitos na forma de diagnósticos institucionais, onde a própria administração pública registra os problemas públicos observados na forma de relatórios; ou de diagnósticos sociais, pelos quais a população se manifesta acerca do que considera necessário ser resolvido, o que pode ser registrado mediante atas de reuniões, registros escritos ou audiovisuais de audiências públicas, dentre outros.

Conhecendo os problemas, é necessário realizar a **formulação de alternativas**. Quanto a este estágio, o curso de ação a ser realizado pode ser traçado por meio de políticas formais (leis, decretos, ou demais normativos contendo medidas a serem implementadas em certo prazo), que podem dar origem a planos, que podem dizer respeito a um território (a exemplo dos planos diretores municipais ou de políticas estaduais para seu território) ou a um setor específico. A configuração deste estágio depende de cada setor ou organização territorial enfocada. No caso do saneamento estadual, é recomendável (mas não obrigatório) que exista a orientação de políticas e planos territoriais nos respectivos documentos do setor, diferentemente

dos municípios, que devem contar obrigatoriamente com plano diretor municipal e plano municipal de saneamento básico por determinação legal.

Considerando as políticas e planos desenhados para o setor e território, bem como eventuais demandas que surgirem neste meio tempo, se elabora o principal documento no que diz respeito à **tomada de decisão** que é o Plano Plurianual, pois nele se expressam os programas a serem desenvolvidos pela administração pública por quatro anos, incluindo objetivos e metas específicas. Dele derivam as leis de diretrizes orçamentárias, que expressarão em anexo as metas físicas a serem alcançadas em cada ano; e as leis orçamentárias anuais, que fixam o limite de gastos para atingir estas metas.

Estes três estágios iniciais são os insumos necessários para que a administração pública inicie o processamento em busca das mudanças almejadas, por meio da **execução**, que pode ser vista por duas dimensões: a física, ou seja, o que se fez (que se relaciona diretamente com as metas físicas expressas nas LDOs) e a financeira, correspondente ao que se gastou para isso (que faz uso dos orçamentos definidos nas LOAs). Os documentos deste estágio dizem respeito aos registros físicos em sistemas próprios da administração, e registros orçamentários nos sistemas contábeis utilizados.

Esta execução dá origem a produtos, ou seja, mudanças expressas na sociedade, que podem ser mensuradas por indicadores, no estágio do **monitoramento**. Esta etapa, quase que concomitante à execução, registra o que foi feito a partir de indicadores de insumo (ligados à execução financeira), indicadores de processo (ligados à execução física) e indicadores de resultado e impacto (estipulados nos programas do PPA), que são indiretamente influenciados pelas ações desenvolvidas na execução. Estes indicadores são registrados e mensurados via sistemas, onde normalmente se pode consultar os dados e emitir relatórios para análise.

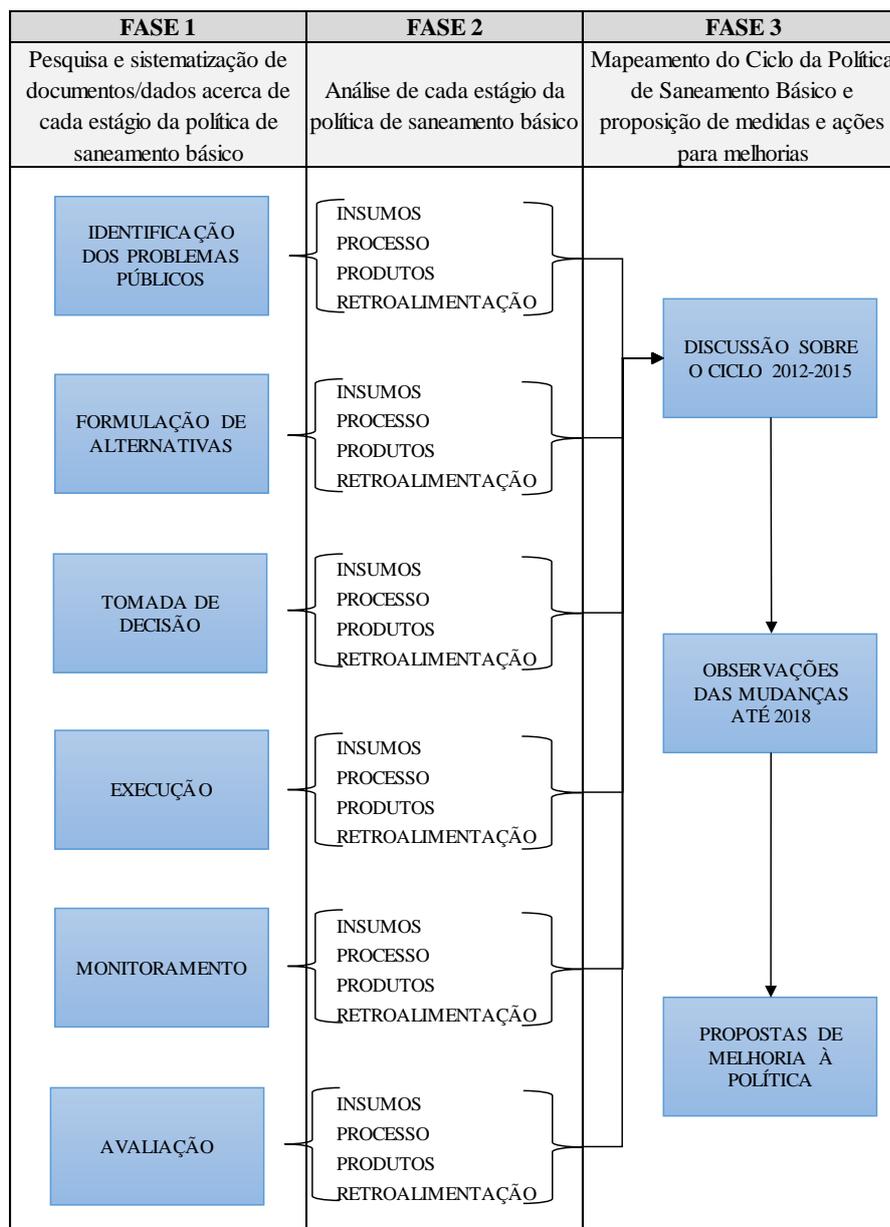
Estes indicadores são analisados no estágio de **avaliação**, correspondendo a critérios como efetividade, eficácia e eficiência (não limitados a estes). Esta análise é expressa documentalmente em relatórios, que podem ser tanto do controle externo quanto do controle interno, que conterão recomendações ou determinações à administração, conforme for necessário corrigir a ação desenvolvida, correspondendo à retroalimentação (*feedback*) do sistema. É importante entender que a avaliação pode ocorrer em qualquer momento do ciclo, antes da tomada de decisão (avaliação *ex ante*), durante a execução (avaliação *in itinere*) e depois das ações terem sido realizadas (avaliação *ex post*). Dessa forma, as avaliações *ex ante* e *in itinere* servirão, também, como subsídios à avaliação *ex post*, além de produzir *feedbacks* aos estágios do ciclo ao qual estejam relacionadas.

O que foi avaliado irá impactar no **próximo ciclo**, com a decisão pela manutenção da política, por sua correção, ou pela sua extinção, o que pode ser visualizado por meio das mudanças expressas nos documentos dos estágios iniciais do próximo período de decisão.

Portanto, delimitação teórica apresentada pretende unir os três elementos conceituais (parâmetros sistêmicos, estágios e documentos) escolhidos, de forma a produzir uma metodologia prática de análise de políticas públicas por meio de seus registros documentais. As etapas seguidas neste estudo são explicadas a seguir.

3.3 ETAPAS DA PESQUISA

Foram definidas três grandes fases para a realização desta pesquisa, representadas no Fluxograma 1. A primeira fase diz respeito a pesquisa e sistematização dos documentos correspondentes a cada estágio da política de saneamento básico desenvolvida pelo governo do Estado do Pará. A segunda fase corresponde à análise de cada estágio da política, no que diz respeito a seus insumos, processamento, produtos e retroalimentações. A terceira fase integra os conhecimentos adquiridos nas fases anteriores e: discute o ciclo 2012-2015 como um todo, fazendo-se o mapeamento da política de saneamento do período; apresenta considerações acerca das mudanças observadas até o presente momento de escrita da pesquisa (2018); e por fim, propõe medidas para melhorias à política acerca do saneamento no Estado do Pará. Explicitam-se os detalhes de cada etapa em seguida.

Fluxograma 1 - Etapas da Pesquisa

Fonte: Elaboração da própria autora.

Fase 1 – Pesquisa e sistematização dos documentos correspondentes a cada estágio da política de saneamento básico

Esta fase visou identificar e compilar a documentação e bibliografia disponível acerca da política de saneamento básico do Governo do Estado do Pará, e sistematiza-las de forma a correlaciona-las a cada estágio do ciclo da política desenvolvida.

Visando a melhor compreensão, utilizou-se o estágio de Tomada de Decisão, mais especificamente o Plano Plurianual 2012-2015 aprovado originalmente, como ponto de referência temporal para delimitar os demais estágios no tempo.

Os estágios que ocorreram antes da tomada de decisão são aqueles que representaram subsídios à definição do que devia ser feito no período. Portanto, são: (i) a identificação dos problemas públicos de saneamento e (ii) a formulação da política pública de saneamento no Estado. Para estes estágios, se utiliza o referencial temporal anterior ao ano de 2012, dando-se preferência às informações do setor relativas ao ano de 2011. Quando observados dados relevantes, mas que pertencerem ao período posterior à tomada de decisão original, estes são detalhados no texto, explicitando-se a partir de quando surgiram, e se influenciaram na tomada de decisão ao longo do ciclo.

O estágio (iii) tomada de decisão técnico-orçamentária, diz respeito ao Plano Plurianual 2012-2015 e suas respectivas revisões anuais, bem como as LDOs e LOAs do período. O Governo seguiu tomando decisões anualmente durante a vigência do PPA, e é utilizada a vigência e o ano de referência dos documentos analisados.

Os estágios (iv) execução físico-financeira, (v) monitoramento e (vi) avaliação da política, ocorrem depois das decisões tomadas para aquele exercício, e são analisados de acordo com o ano de referência respectivo. Importante lembrar que a avaliação *ex-post* não necessariamente ocorre dentro do período 2012-2015, a depender da data de emissão dos documentos.

Dessa forma, para cada estágio, buscaram-se os seguintes documentos e dados:

- a) Identificação dos problemas públicos:
 - 1. Diagnósticos institucionais existentes;
 - 2. Diagnósticos sociais existentes;
- b) Formulação de Alternativas:
 - 1. Possíveis políticas territoriais que influenciem o setor de saneamento;
 - 2. Política Estadual de Saneamento Básico;
 - 3. Plano Estadual de Saneamento Básico;
 - 4. Planos Municipais de Saneamento Básico;
- c) Tomada de decisão:
 - 1. Plano Plurianual (programas relacionados ao saneamento básico);
 - 2. Leis de Diretrizes Orçamentárias (metas programáticas relativas aos programas de saneamento);
 - 3. Leis Orçamentárias Anuais (ações orçamentárias relativas aos programas de saneamento);

4. Alterações orçamentárias (registros de suplementação e anulação de ações no SIAFEM);
- d) Execução:
1. Dados detalhados da execução financeira, classificados por função, subfunção, programa, ação, grupo e natureza de despesa, obtidos em sistema eletrônico contábil-financeiro (SIAFEM);
 2. Dados detalhados da execução física, (GP PARÁ).
- e) Monitoramento:
1. Indicadores de insumo, processo, resultado e impacto da política estudada, coletados em sistemas ou relatórios de monitoramento;
- f) Avaliação:
1. Relatórios de Avaliação do PPA elaborados pelo Controle Interno ou pela Secretaria de Planejamento, no que diz respeito aos programas analisados;
 2. Relatórios da entidade superior de Controle Interno sobre as Contas de Gestão dos órgãos executores das políticas estudadas;
 3. Relatórios de Avaliação do PPA elaborados pela entidade responsável pelo Controle Externo;
 4. Relatórios de Auditorias de Contas de Gestão dos órgãos executores das políticas estudadas, elaborados pela entidade responsável pelo Controle Externo;
 5. Relatórios das Auditorias Operacionais relacionadas ao setor, elaborados pela entidade responsável pelo Controle Externo;
 6. Relatórios de Análise das Contas de Governo da esfera executora da política, elaborados pela entidade responsável pelo Controle Externo.

Essas informações foram buscadas nas seguintes fontes de acesso público: portal eletrônico da Secretaria de Planejamento do Estado do Pará - SEPLAN (www.seplan.pa.gov.br); portal eletrônico da Secretaria da Fazenda do Estado do Pará - SEFA (www.sefa.pa.gov.br); Portal da Transparência do Estado do Pará (www.transparencia.pa.gov.br); portal eletrônico da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Obras Públicas (www.sedop.pa.gov.br); portal eletrônico da Companhia de Saneamento do Pará (www.cosanpa.pa.gov.br); Portal do Sistema de Gestão de Programas do Estado do Pará – GP Pará (www.gp.pa.gov.br); portal eletrônico do Tribunal de Contas do

Estado do Pará (www.tce.pa.gov.br); e portal eletrônico do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (www.snis.gov.br).

Também foram utilizados, mediante autorização da Presidência do Tribunal de Contas do Estado do Pará: dados do Sistema Integrado de Administração Financeira para Estados e Municípios – SIAFEM, que registra as informações contábeis-financeiras do Estado do Pará; acesso interno ao Sistema de Gestão de Programas do Estado do Pará – GP Pará ; e informações extraídas dos relatórios de processos de prestação de contas que não estão publicadas na internet, respeitando-se o sigilo dos processos ainda não julgados.

Os documentos foram organizados por estágio correspondente, e as informações quantitativas presentes foram compiladas em planilha em formato MS Excel para análise e discussão, realizada na Etapa 2.

Fase 2 – Análise dos estágios da política de saneamento básico

Sistematizados os documentos, se fez uma análise de cada estágio da política de saneamento básico, considerando seus parâmetros sistêmicos: os insumos disponíveis para sua realização; o processamento das informações (levando em consideração as particularidades de cada estágio e características desejadas no contexto brasileiro conforme se viu no Capítulo 2); os produtos gerados, representados por documentos e registros; e eventuais retroalimentações corretivas em cada estágio.

Cada estágio representa um tópico, que pode ser dividido em etapas a depender da documentação ou dados disponíveis, com cada etapa correspondendo a um documento ou conjunto de dados específicos. Ao fim da análise de cada etapa, se apresenta um quadro síntese, aos moldes do apresentado no Quadro 13, contendo as seguintes informações:

Quadro 13 - Modelo de quadro síntese de cada etapa

NOME DO ESTÁGIO		
NOME DA ETAPA		
INSUMOS		
Documento/Dados	Descrição	Consequências para o Ciclo
PROCESSAMENTO		
Documento/Dados	Descrição	Consequências para o Ciclo
PRODUTOS		
Documento/Dados	Descrição	Consequências para o Ciclo
RETROALIMENTAÇÃO		
Documento/Dados	Descrição	Consequências para o Ciclo

Fonte: Elaboração da própria autora.

Cada documento ou dado utilizado será intitulado de acordo com sua nomenclatura própria, descrito em relação à essência de seu conteúdo, e apresentadas consequências para a integração dos estágios no ciclo.

Os insumos a cada etapa são aqueles documentos ou dados que possam subsidiá-la, fornecer orientações, critérios e diretrizes para sua execução. Entende-se como entrada prévia ao processamento das informações.

Já o processamento compreende os métodos e critérios utilizados para se elaborar o produto de cada etapa. Podem estar expressos em documentos específicos, como manuais de elaboração, ou implícitos no conteúdo do próprio produto.

Os produtos compreendem os documentos gerados pelo processamento da etapa, ao que se descreverá sinteticamente os aspectos mais relevantes de seu conteúdo, e suas possíveis consequências no sistema.

Já a retroalimentação diz respeito aos *feedbacks* recebidos por esta etapa após ou durante a entrega do produto, descrevendo-se sua origem, que pode partir da própria etapa, ao se adquirir conhecimento durante o processamento (*loop* recursivo), ou de outras etapas e estágios. Por exemplo, um estágio capaz de retroalimentar todos os outros é a avaliação. Dessa forma, os efeitos da avaliação, caso existam, são descritos em cada etapa na medida em que são percebidos pela análise do conteúdo dos documentos respectivos.

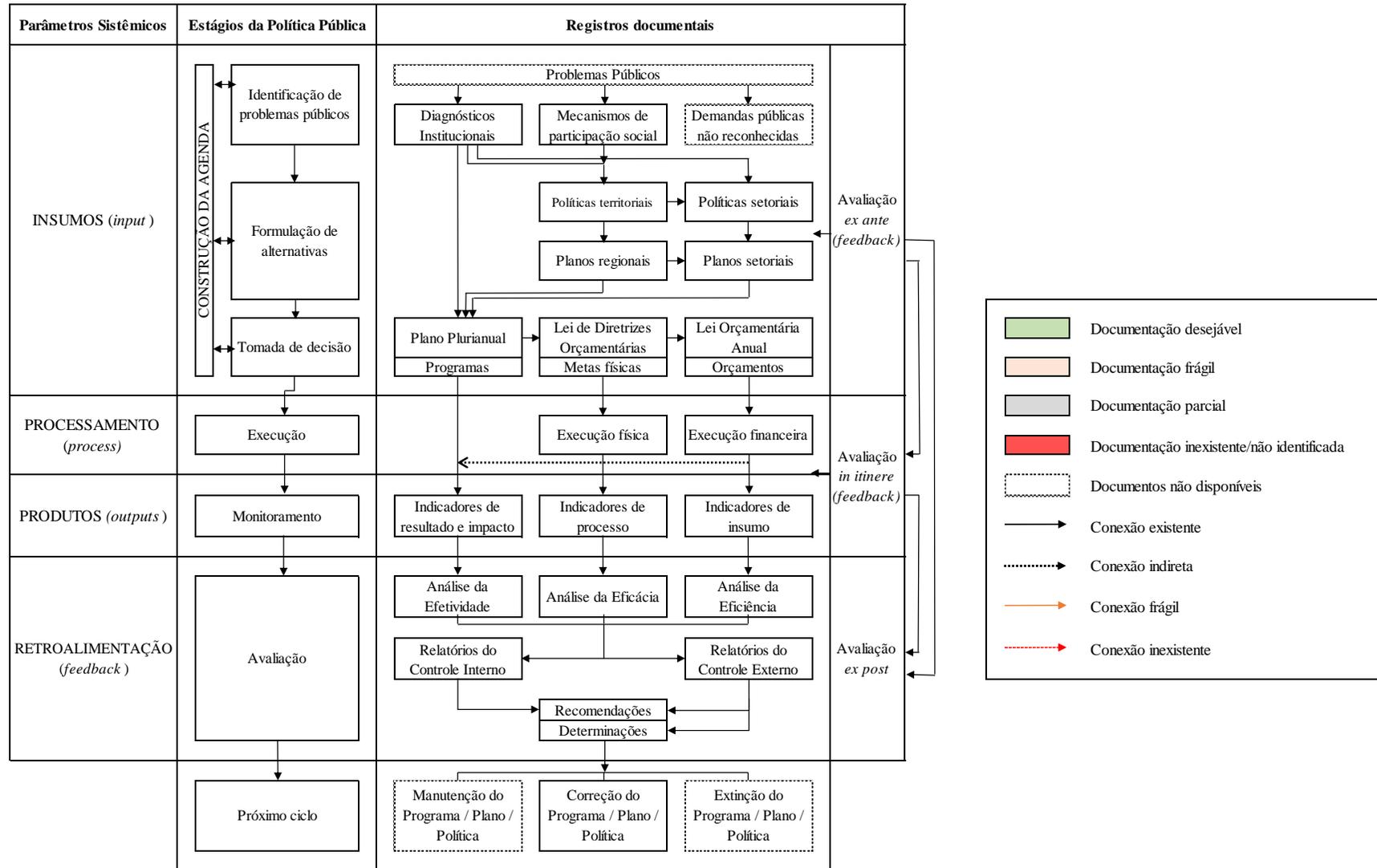
A intenção do quadro é resumir a análise da etapa no que diz respeito a seus parâmetros sistêmicos, expondo também as consequências para o ciclo da política pública estudada como um todo. Concluída a análise de cada estágio, parte-se para a fase 3 desta pesquisa.

Fase 3 – Mapeamento do Ciclo da Política de Saneamento Básico e proposição de medidas e ações para melhorias

Nesta fase se realizam três procedimentos: (1) a discussão e o mapeamento do ciclo 2012-2015, feitas as devidas considerações acerca de sua integração entre os estágios analisados; o (2) uma breve discussão acerca das mudanças observáveis na política de saneamento, de 2016 a 2018; e (3) a partir do conhecimento adquirido, a proposta de melhorias à política de saneamento básico desenvolvida pelo Governo do Estado do Pará.

Na primeira etapa, se sintetizam as conclusões de cada estágio do ciclo analisado (2012-2015) em uma única figura, mapeando os pontos de destaque positivos e negativos identificados no sistema, conforme a estrutura analítica representada pela Figura 15.

Figura 15 - Estrutura analítica de políticas públicas de provisão direta pelo Estado ou por Empresas Públicas no Brasil



Fonte: Elaboração da própria autora.

Correlacionam-se os três elementos teóricos utilizados nesta proposta metodológica: os parâmetros sistêmicos (insumos, processamento, produtos e retroalimentação), os estágios da política pública (identificação dos problemas públicos, formulação de alternativas, tomada de decisão, execução, monitoramento, avaliação e o feedback para o próximo ciclo), e seus respectivos documentos, conforme identificados ao longo do Capítulo 2.

As etapas mapeadas com coloração verde correspondem àqueles que apresentam a documentação desejável ou adequada, de acordo com o referencial teórico levantado no Capítulo 2 desta pesquisa.

Já as etapas mapeadas com coloração laranja se referem a etapas com documentação frágil, por não atender totalmente os critérios teóricos apresentados, caracterizando alguma fragilidade que possa prejudicar a sua integração com os demais estágios do ciclo ou objetivos da política.

As etapas mapeadas na coloração cinza representam aquelas que apresentarem documentação apenas parcial por falta de registros suficientemente transparentes ou válidos, inviabilizando o acesso a informações para uma análise completa.

Por sua vez, as etapas mapeadas com a coloração vermelha são aqueles que comprovadamente não possuem documentação base, ou cuja documentação essencial não tenha sido identificada na pesquisa, mesmo quando consultadas fontes oficiais de relevância.

Há também as etapas que serão mapeadas com a cor branca e contorno pontilhado, no caso de estágios/etapas com documentação não disponível, por não serem aplicáveis à pesquisa, ou pela dificuldade na obtenção de registros documentais, desde que não sejam essenciais à integração do ciclo.

Também serão mapeadas as conexões entre os estágios, com setas pretas para conexões existentes; setas pontilhadas para conexões indiretas; setas laranjas para indicar uma conexão com fragilidade por alguma deficiência do estágio; e setas vermelhas pontilhadas para indicar conexão inexistente, devido à ausência de documentos ou produtos que possam subsidiar o estágio seguinte.

A partir dessa visão geral, se analisa se os produtos de cada estágio serviram de insumo para os estágios seguintes, e se foi guardada alguma coerência entre os estágios iniciais e os finais. Busca-se adquirir uma visão acerca de como os estágios se inter-relacionam, quais seus pontos conexos e desconexos, e se o sistema é funcional ou disfuncional.

Após as considerações referentes ao ciclo 2012-2015, parte-se para breve análise acerca das mudanças observáveis de 2015 até o ano da presente pesquisa, 2018. Fazem-se comentários preliminares acerca desse período, uma vez que a vigência do respectivo PPA (2016-2019) ainda não findou no momento de conclusão desta pesquisa, não sendo possível fazer considerações definitivas. Para isso, são enfocadas as principais mudanças observadas de um ciclo para o outro, em relação a cada estágio.

Por fim, a partir da percepção da política pública de saneamento básico e do conhecimento acerca de sua funcionalidade, é são apresentadas propostas para melhoria desta política pública, visando maior integração ao ciclo, sugerindo a correção das deficiências identificadas, o fortalecimento ou aperfeiçoamento de boas práticas, e a criação/implementação de ações que possam promover um maior grau de coesão ao desenvolvimento da política de saneamento básico no Estado.

Com o estabelecimento dos procedimentos metodológicos, é iniciada a análise dos resultados, que serão divididos em: Planejamento; Execução e Monitoramento; e Avaliação da Política de Saneamento do Estado Pará, no segundo volume.

RAQUEL SERRUYA ELMESCANY

ANÁLISE DOS ESTÁGIOS E PROPOSTAS PARA A POLÍTICA PÚBLICA DE SANEAMENTO BÁSICO DO ESTADO DO PARÁ

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

Linha de pesquisa: Gestão Municipal.

Orientador: Prof^o Dr. José Almir Rodrigues Pereira.

VOLUME II

Belém (PA)

2018

4 PLANEJAMENTO DO SANEAMENTO NO ESTADO DO PARÁ

Este Capítulo foi dedicado a compreender o planejamento do setor de saneamento do período 2012-2015 no Estado do Pará, realizado pelo Governo do Estado. Para tanto, buscou-se inicialmente quais informações estavam disponíveis para identificação dos problemas públicos de saneamento no Pará, classificando-as em diagnósticos institucionais e mecanismos de participação social. Em seguida, foram investigadas as políticas e planos que visaram formular alternativas para solucionar os problemas públicos de saneamento. Por último, são analisadas as decisões tomadas na esfera orçamentária, na figura do Plano Plurianual, das Leis de Diretrizes Orçamentárias e das Leis Orçamentárias Anuais do período.

O objetivo foi analisar se há relação entre os problemas identificados, as alternativas formuladas e as decisões tomadas, pelo que se dividiu este capítulo em três tópicos: (I) Identificação dos Problemas Públicos de Saneamento no Pará; (II) Formulação de Alternativas para o Saneamento no Pará; e (III) Tomada de Decisão Orçamentária para o Saneamento no Pará. Cada tópico contém, ao final, uma análise parcial do ciclo da política pública estudada, concluindo, ao fim, como se deu o planejamento do saneamento no Estado. Parte-se, em seguida, para a análise de cada estágio, iniciando pela identificação dos problemas públicos.

4.1 IDENTIFICAÇÃO DOS PROBLEMAS PÚBLICOS DE SANEAMENTO NO PARÁ

O saneamento básico no Brasil constitui-se de quatro serviços essenciais: abastecimento de água, esgotamento sanitário, manejo de resíduos sólidos e drenagem urbana. Para compreender como estava a situação destes quatro serviços, antes da tomada de decisão acerca do período 2012-2015 no Estado do Pará, se mostra relevante, a princípio, conhecer qual a cobertura destes serviços em 2011 nas macrorregiões brasileiras.

Tabela 1 - Atendimento de Abastecimento de Água, Esgotamento Sanitário e Coleta domiciliar de resíduos no Brasil em 2011

Macrorregião	Índice de atendimento com rede de água (População total)	Índice de atendimento com rede de esgotos (População total)	Taxa de cobertura da coleta domiciliar (População total)
	IN055	IN056	I015
Norte	54,6	9,6	86,0
Nordeste	71,2	21,3	91,9
Sudeste	91,5	73,8	97,7
Sul	88,2	36,2	94,5
Centro-Oeste	87,3	47,5	95,6
Total Nacional	82,4	48,1	95,1

Fonte: Diagnóstico dos serviços de água e esgotos – 2011 (SNIS, 2013b). Diagnóstico do manejo de resíduos sólidos urbanos – 2011 (SNIS, 2013a).

A Tabela 1 apresenta os indicadores de cobertura dos serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário e coleta domiciliar de resíduos, por região, de acordo com os dados informados no Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento – SNIS, gerenciado pelo Ministério das Cidades – Governo Federal. Estes relacionam a população atendida pelos respectivos serviços, como informada pelos municípios declarantes, com a população total (urbana e rural) respectiva, que o SNIS extrai da base de dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.

O índice de atendimento com rede de água (IN055) refere-se à população (rural e urbana) atendida com rede geral de água, em relação à população total dos municípios declarantes (SNIS, 2013b). Observa-se que a região Norte, a qual o Estado do Pará integra, era a com pior índice de atendimento com rede de água em 2011, de 54,6%, enquanto que a média nacional era de 82,4%.

Já o índice de atendimento com rede de esgotos (IN056) diz respeito à população (rural e urbana) atendida com rede geral de esgotamento sanitário, em relação à população total dos municípios declarantes (SNIS, 2013b). Novamente, a região Norte figura como uma das piores regiões em relação a este indicador, com atendimento de apenas 9,6% da população, valor muito inferior à média nacional de 48,1%. Vale ressaltar que mesmo o indicador nacional era alarmante, uma vez que significa que menos da metade da população do país possuía acesso a serviço de esgotamento sanitário na época. Pior ainda é a situação da Região Norte, onde menos de um décimo da população possui acesso a tal serviço.

A Taxa de cobertura do serviço de coleta domiciliar se refere à população (rural e urbana) atendida com coleta de resíduos sólidos domiciliares e públicos, em relação à população total dos municípios declarantes. O Brasil possui uma taxa de 95,1% de coleta, chegando perto da universalização do acesso desse serviço. Porém, a região Norte segue como a pior região neste quesito, atingindo 86% de cobertura.

Quanto à drenagem e manejo de águas pluviais urbanas, O SNIS só passou a coletar dados acerca deste serviço a partir do ano de referência de 2015 (SNIS, 2017). Logo, não há informações disponíveis acerca da cobertura deste tipo de prestação, em momento anterior à tomada de decisão realizada no período 2012-2015.

Sabendo que a região Norte apresentava um quadro deficitário em 2011 em relação aos serviços de saneamento básico, parte-se para a análise da situação específica do Estado do Pará. Analisou-se, em primeiro lugar, a caracterização da prestação de serviços no Estado, no

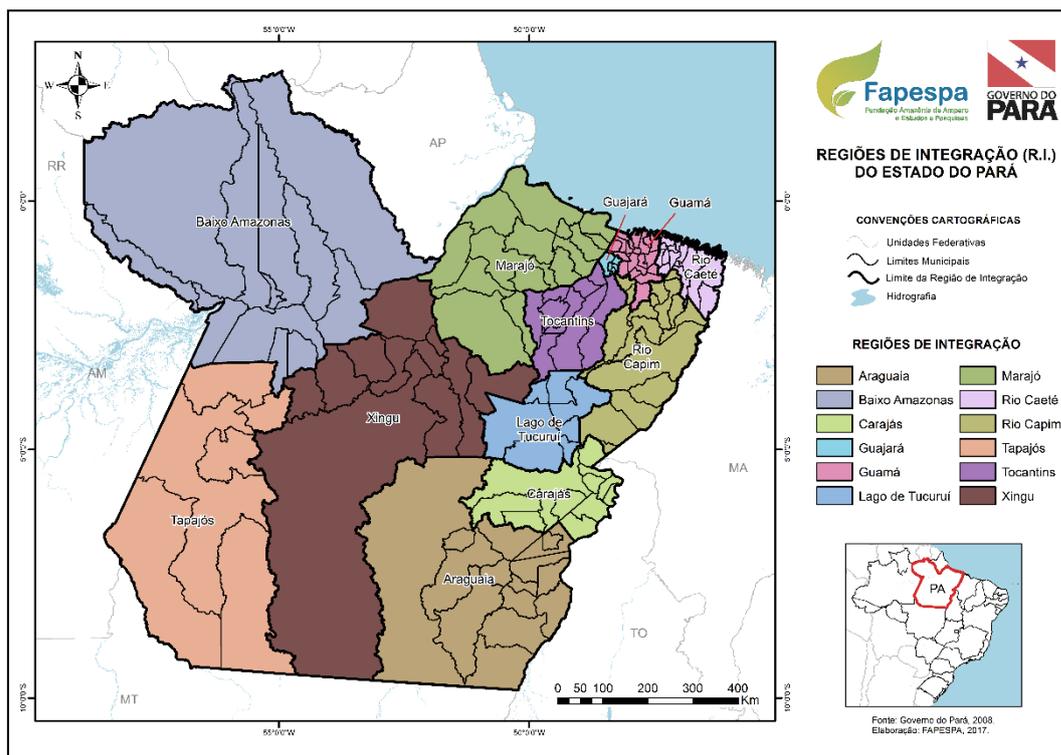
intuito de identificar que responsabilidades eram estaduais, municipais ou privadas, para propriamente verificar a competência do Governo do Estado no setor. Em seguida, passa-se à análise propriamente dita dos problemas percebidos no Estado, mensurados por intermédio de indicadores referentes ao período anterior à tomada de decisão (2011).

4.1.1 Prestação de serviços de saneamento no Pará

O saneamento básico é há muito tempo uma preocupação pública, por sua estreita relação com a saúde da coletividade. De acordo com o art. 23, IX da Constituição Federal de 1988, é de competência comum dos três níveis de governo (União, Estado e Municípios) promover a melhoria das condições de saneamento básico. É inegável, portanto, que o saneamento é, além de responsabilidade pública, essencial para promover outros direitos fundamentais, como o direito à vida, dignidade humana, e o da moradia digna.

Sabendo que o problema do saneamento é público, é importante delimitar quais são os responsáveis pela prestação destes serviços no território paraense. Em 2011, o Estado do Pará era composto de 143 municípios¹⁷, agregados em 12 regiões de integração: Araguaia; Baixo Amazonas, Carajás, Guamá, Lago Tucuruí, Marajó, Metropolitana (atualmente denominada Guajará), Rio Caeté, Rio Capim, Tapajós, Tocantins e Xingu, como se vê no Mapa 1.

¹⁷ Em 2013 foi constituído o município de Mojuí dos Campos, antigo distrito de Santarém, cujo plebiscito para emancipação fora aprovado em 2009 pelo Tribunal Superior Eleitoral, mas que precisou aguardar até o pleito eleitoral de 2012 para se desmembrar efetivamente. Logo, a partir de 2013, o Estado do Pará passou a contar com 144 municípios.

Mapa 1 - Estado do Pará por regiões de integração

Fonte: (FAPESPA, 2017).

De acordo com os dados registrados no SNIS 2011, a gestão dos serviços de saneamento no Pará se dava conforme o apresentado na Tabela 2, a seguir.

Tabela 2 - Serviços de saneamento por gestão e quantidade de municípios em 2011

Gestão dos serviços de saneamento	Qtd. Municípios	
	Abastecimento de Água	Esgotamento Sanitário
Gestão Estadual – COSANPA	58*	1*
Gestão Municipal	17	4
Gestão Privada	5	1
Municípios declarantes ao SNIS	80	6
Municípios que não declararam informações	63	137
Total de Municípios	143	143

* Os municípios de Belém, Nova Timboteua, Oriximiná e Tailândia eram atendidos tanto pela COSANPA, quanto pelas respectivas prefeituras, que atuavam em alguns bairros ou distritos. Para fins desta análise, estes foram considerados no total sob responsabilidade apenas da COSANPA, para evitar duplicidade na contagem.

Fonte: Elaborado com base nos dados do Diagnóstico de água e esgoto 2011 (SNIS, 2013b).

Quanto ao serviço de abastecimento de água, a Companhia de Saneamento do Estado do Pará - COSANPA, sociedade de economia mista controlada pelo Estado, constituída pela Lei Estadual nº 4.336/1970, era responsável por 58 municípios em 2011. Há 17 municípios cujos serviços de abastecimento de água são geridos pela municipalidade, enquanto 5 municípios optaram pela privatização total dos serviços de abastecimento de água.

Quanto ao esgotamento sanitário, apenas 6 dos 143 municípios declararam a prestação deste serviço no SNIS, com a COSANPA respondendo pelo esgotamento sanitário apenas de Belém. Há prevalência da gestão municipal neste subsetor do saneamento, com 4 municípios declarando a realização de serviço de esgotamento sanitário por prestadores locais.

Já a gestão dos resíduos sólidos e da drenagem urbana no Estado do Pará é de titularidade municipal, cabendo ao Governo do Estado o papel de auxiliar os municípios no desenvolvimento das ações relativas a estes serviços, fomentando e articulando políticas públicas.

A atuação do Governo do Estado, portanto, envolve: o apoio institucional no desenvolvimento de todos os serviços de saneamento básico a todos os municípios do Estado; a gestão dos serviços de abastecimento de água de 58 municípios; a gestão dos serviços de esgotamento sanitário de um município.

Logo, a presença do Governo Estadual na gestão do saneamento básico no Pará é limitada, uma vez que atendia 40,55% do total dos municípios com abastecimento de água, e apenas 0,69% do total dos municípios com esgotamento sanitário, prestando apoio institucional aos municípios na gestão dos demais serviços de saneamento básico. O Governo do Estado não atendia a integralidade do território, estando os municípios também responsáveis pela gestão do setor nas localidades não alcançadas pelo Governo.

Como o enfoque deste trabalho é a análise do Plano Plurianual estadual, não se analisa com pormenores a atuação da municipalidade, e sim a do Governo do Estado em suas atribuições institucionais. No entanto, acredita-se que o Governo Estadual pode e deve auxiliar os municípios a alcançarem melhores condições de saneamento para seus habitantes, seja por intervenção direta, por intermédio da COSANPA, seja pelo direcionamento de recursos como convênios e outros instrumentos congêneres.

Há de se ressaltar que a Constituição do Estado do Pará, em seu art. 267, estabelece o dever do Estado, em conjunto com os municípios, de garantir aos seus cidadãos o saneamento básico. Considerando-se a desigualdade federativa no que diz respeito a partilha de recursos, o Governo do Estado tem, em comparação com boa parte dos municípios, melhores condições financeiras e inegável melhor estrutura administrativa para prestar e/ou apoiar os municípios no atendimento da população. Aqueles municípios que, por ventura, restarem desassistidos pela esfera estadual, e que possuem pequena independência quanto a seus recursos e capacidade

de estrutura administrativa, tem muito menos chances de melhorarem seus índices de saneamento básico.

Como consequência, ainda que o Governo do Estado não possua responsabilidade direta sobre o saneamento de todos os municípios paraenses, há responsabilidade compartilhada, ao que o Governo não pode se eximir de prestar apoio institucional. Logo, o governo estadual possui papel fundamental na aplicação da política de saneamento básico no Estado, devendo, portanto, ser incluída em sua agenda pública.

Conhecendo-se a competência do governo estadual no tratamento do setor, passa-se à análise da percepção e delimitação dos problemas públicos de saneamento no Pará, no período anterior à tomada de decisão 2012-2015.

4.1.2 Problemas públicos de saneamento no Pará

Os problemas públicos podem ser percebidos por diversos atores. Nesta pesquisa, segregou-se esta percepção em duas categorias: (a) os diagnósticos institucionais, de iniciativa própria de órgãos oficiais da administração pública; e (b) os problemas percebidos por intermédio dos mecanismos de participação popular.

4.1.2.1 Diagnósticos Institucionais

A identificação de problemas públicos pode utilizar de várias informações como **insumos**, em especial os indicadores que posteriormente podem ser utilizados no monitoramento das políticas públicas. No que diz respeito ao saneamento, a principal fonte de informação disponível a estes diagnósticos é o SNIS, do Ministério das Cidades – Governo Federal, por representar o sistema oficial de informações sobre o saneamento no país. Outro exemplo de fonte de informação comumente utilizada é a Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios – PNAD, realizada permanentemente pelo IBGE.

O diagnóstico de água e esgotos realizado pelo SNIS reúne um conjunto de 151 indicadores, que envolvem informações gerais dos municípios, informações financeiras, informações operacionais sobre o abastecimento de água, informações operacionais sobre os sistemas de esgoto, informações sobre a qualidade, e informações sobre o balanço contábil (SNIS, 2013b). Já o diagnóstico de manejo de resíduos sólidos conta com 47 indicadores envolvendo amplo conjunto de dados sobre o serviço (SNIS, 2013a). Dentre essas informações, foram escolhidos, para análise nesta pesquisa, os dados relativos à cobertura dos serviços, considerando-se a população total e a população atendida.

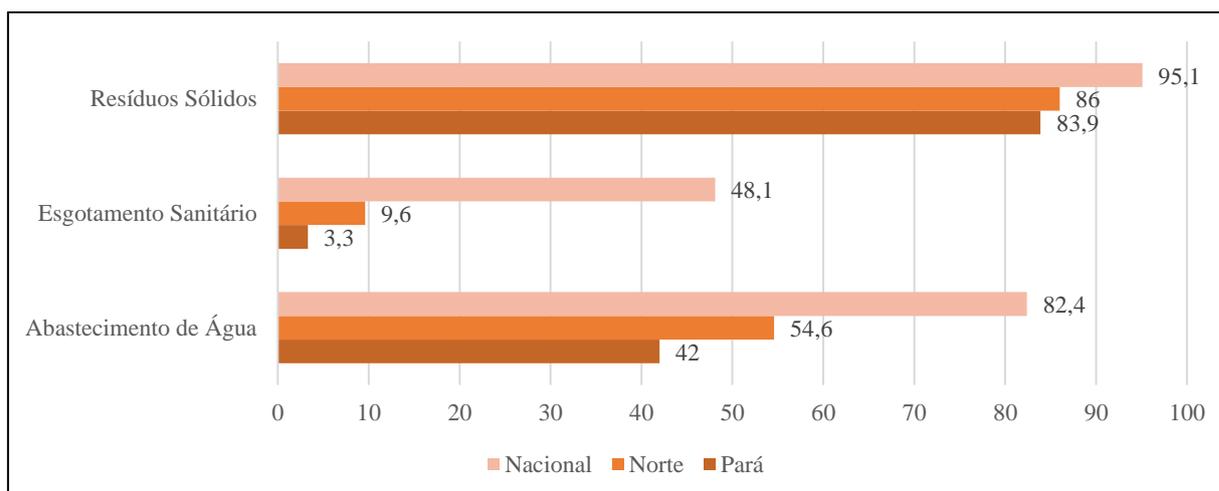
Os municípios que declararam informações ao SNIS no ano de 2011 atingiram determinada cobertura na prestação desses serviços, como se expressa na Tabela 3, que compara a cobertura do Estado do Pará com a região Norte e o total nacional, ilustrada no Gráfico 1.

Tabela 3 - Atendimento de Abastecimento de Água, Esgotamento Sanitário e Coleta domiciliar de resíduos no Pará em 2011

Itens Geográficos	Índice de atendimento com rede de água (População total)	Índice de atendimento com rede de esgotos (População total)	Taxa de cobertura da coleta domiciliar (População total)
	IN055	IN056	I015
Brasil	82,4	48,1	95,1
Região Norte	54,6	9,6	86,0
Pará	42,0	3,3	83,9

Fonte: Elaborado com base nos dados do Diagnóstico dos serviços de água e esgotos – 2011 (SNIS, 2013b). Diagnóstico do manejo de resíduos sólidos urbanos – 2011 (SNIS, 2013a).

Gráfico 1 - Atendimento de Abastecimento de Água, Esgotamento Sanitário e Coleta domiciliar de resíduos no Pará em 2011



Fonte: Elaborado com base nos dados do Diagnóstico dos serviços de água e esgotos – 2011 (SNIS, 2013b). Diagnóstico do manejo de resíduos sólidos urbanos – 2011 (SNIS, 2013a).

Como se vê, a cobertura dos serviços de abastecimento de água (42%), esgotamento sanitário (3,3%) e de coleta domiciliar de resíduos (83,9%) no Pará está abaixo da média regional, e bem abaixo da média nacional, o que coloca o Pará como um dos piores Estados do país no que diz respeito ao saneamento básico. A situação como vista no SNIS é crítica, mas ainda assim há de se ter cautela na interpretação destes dados, considerando a existência de algumas fragilidades identificadas na análise.

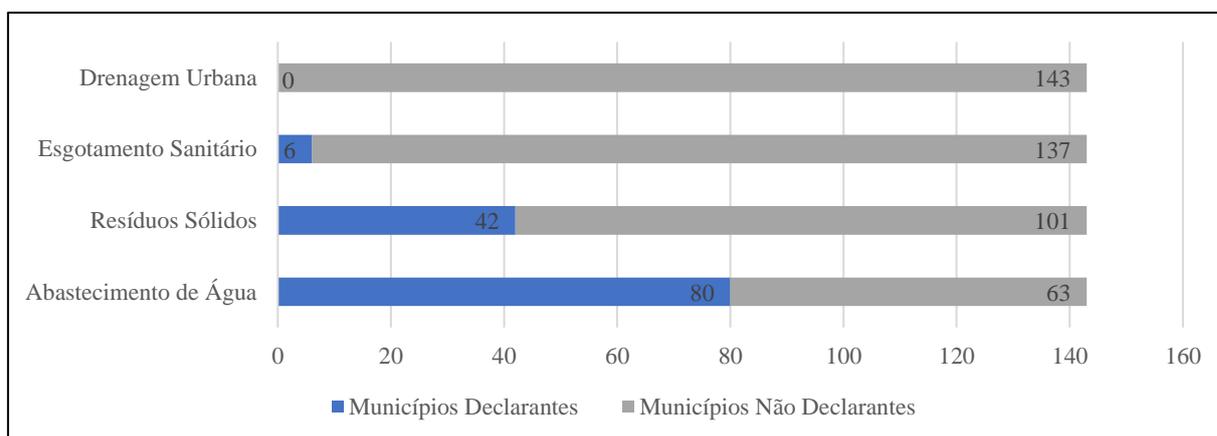
Verificou-se que, na tentativa de calcular manualmente os índices apontados na planilha de Indicadores, executando-se a fórmula de cada um deles (como definida no Glossário

de Indicadores) com base nas Informações disponíveis de população total e população atendida na própria planilha, os valores não totalizavam os indicadores da tabela de referência.

Além disso, ao detalhar a consulta por municípios declarantes, percebe-se que algumas informações acerca de localidades com dois prestadores de serviço encontram-se duplicadas quando da agregação para cálculo dos indicadores, como explicita a própria planilha de dados extraída do SNIS, sinalizando distorção nos resultados dos índices calculados.

Outro fator importante é que os totais apresentados consideram apenas os municípios que declararam as informações. Dos 143 municípios existentes em 2011, apenas 80 (55,94%) prestaram informações de abastecimento de água ao Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento – SNIS. Menor ainda é a aderência dos municípios no fornecimento de informações acerca dos resíduos sólidos, com apenas 42 (29,37%) municípios declarantes. Quanto à aderência da declaração de informações de esgotamento sanitário, apenas 6 municípios enviaram dados ao sistema (4,19%). Outro fator é que, como mencionado anteriormente, o SNIS só passou a realizar levantamento acerca da drenagem urbana a partir de 2015, o que significa que não havia informação acerca da drenagem da totalidade dos municípios paraenses. Dessa forma, a disponibilidade de informações sobre os serviços de saneamento no território paraense pode ser representada mediante o Gráfico 2.

Gráfico 2 - Disponibilidade de informações acerca dos municípios paraenses no SNIS



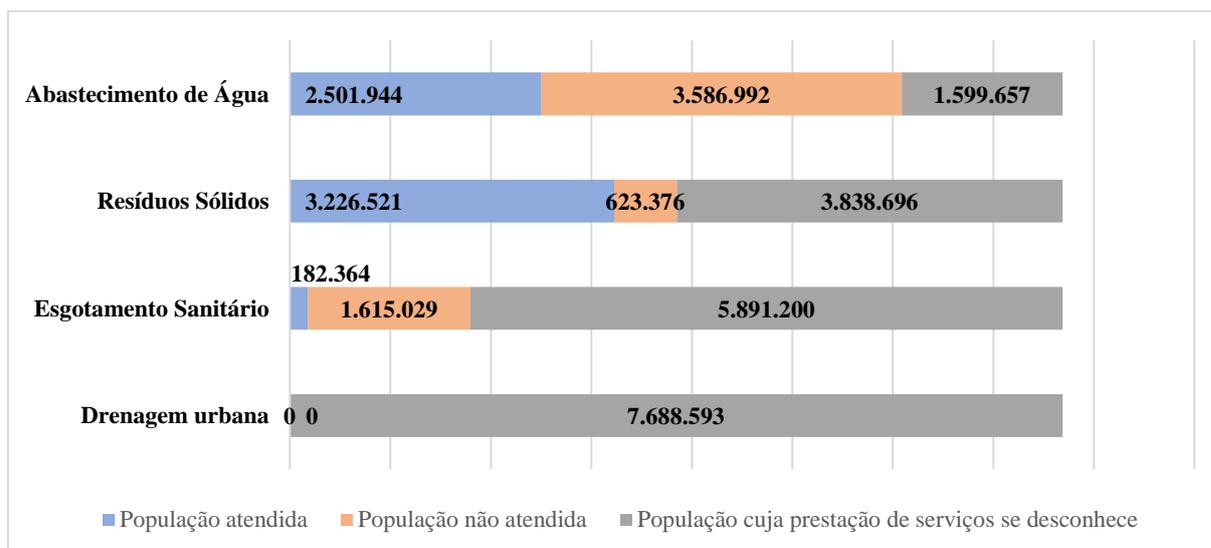
Fonte: Elaborado com base nos dados do Diagnóstico dos serviços de água e esgotos – 2011 (SNIS, 2013b). Diagnóstico do manejo de resíduos sólidos urbanos – 2011 (SNIS, 2013a).

Isto demonstra uma baixa aderência dos municípios ao SNIS na época, o que impossibilitou conhecer com fidedignidade as demandas de saneamento para a integralidade do território paraense. Fora isso, a ausência de levantamento quanto a drenagem urbana

inviabilizou de forma integral a identificação dos problemas públicos relativos a estes serviços ao se utilizar o SNIS como fonte de dados.

A lacuna informativa que existe quanto à oferta destes serviços à população residente dos municípios não declarantes, devido à baixa aderência ao SNIS, é substancial. De acordo com a Pesquisa de Informações Básicas Municipais – MUNIC, do IBGE, o Pará tinha cerca de 7.688.593 habitantes em 2011. É alarmante perceber que, considerando os municípios não declarantes ao SNIS, não haviam informações sobre o abastecimento de água de 1.599.657 habitantes (20,80% da população); sobre a coleta domiciliar de resíduos sólidos de 3.838.696 habitantes (49,92% da população); nem sobre o esgotamento sanitário de 5.891.200 habitantes (76,62% da população) do Estado. Já as informações sobre as necessidades de drenagem urbana eram totalmente desconhecidas. Desta forma, o diagnóstico acerca destes serviços prestados à boa parte da população paraense era bastante limitado, como se vê no Gráfico 3.

Gráfico 3 - População atendida, não atendida e cuja prestação de serviços de saneamento se desconhece no Pará



Fonte: Elaborado com base nos dados do Diagnóstico dos serviços de água e esgotos – 2011 (SNIS, 2013b). Diagnóstico do manejo de resíduos sólidos urbanos – 2011 (SNIS, 2013a) e da Pesquisa de Informações Básicas Municipais – MUNIC 2011 (IBGE, 2013).

Por mais que se compreenda que os municípios não declarantes devam possuir alguma cobertura de saneamento básico, mesmo que desconhecida, pensa-se que omitir este quantitativo populacional dos cálculos pode acabar por mascarar uma realidade ainda mais deficitária do setor de saneamento, além de não estimular a aderência ao sistema. Além disso: como planejar uma solução para um problema o qual se desconhece?

Outra questão é: o território paraense não é homogêneo. Há de se saber qual o atendimento destes serviços por região. Diante dos dados disponíveis, coletaram-se as informações do SNIS para o cálculo dos indicadores de atendimento por município, correlacionando-os com a população total dos mesmos, registrada na Pesquisa de Informações Básicas Municipais - Munic do IBGE. Os dados estão sintetizados por região de integração na Tabela 4, e detalhados por município no Apêndice A.

Tabela 4 - Cobertura dos serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário e coleta de resíduos sólidos por Região de Integração - 2011

REGIÃO DE INTEGRAÇÃO (nº de municípios)	População residente total, segundo o IBGE (A572)	População total atendida com abastecimento de água (AG001)	População total atendida com esgotamento sanitário (ES001)	População atendida por coleta domiciliar de RDO (I015)	Índice de atendimento total de água (AG001) / (A572)	Índice de atendimento total de esgoto (ES001) / (A572)	Taxa de cobertura da coleta RDO em relação à pop. Total (I015) / (A572)
Araguaia (15)	483.300	45.322	-	20.100	9,38%	0,00%	4,16%
Baixo Amazonas (12)	684.471	251.363	-	317.643	36,72%	0,00%	46,41%
Carajás (12)	581.983	215.798	22.601	278.279	37,08%	3,88%	47,82%
Guamá (18)	622.045	98.972	-	201.894	15,91%	0,00%	32,46%
Lago Tucuruí (7)	365.977	112.640	-	134.422	30,78%	0,00%	36,73%
Marajó (16)	495.291	83.225	-	95.646	16,80%	0,00%	19,31%
Metropolitana (5)	2.061.369	1.215.195	112.868	1.461.994	58,95%	5,48%	70,92%
Rio Caeté (15)	474.934	88.770	-	206.813	18,69%	0,00%	43,55%
Rio Capim (16)	617.067	162.926	1.245	123.551	26,40%	0,20%	20,02%
Tapajós (6)	211.305	30.384	-	102.223	14,38%	0,00%	48,38%
Tocantins (11)	753.821	167.654	45.000	255.543	22,24%	5,97%	33,90%
Xingu (10)	337.030	29.695	650	28.413	8,81%	0,19%	8,43%
Total Geral	7.688.593	2.501.944	182.364	3.226.521	32,54%	2,37%	41,97%

Fonte: Elaborado com base nos dados do Diagnóstico dos serviços de água e esgotos – 2011 (SNIS, 2013b). Diagnóstico do manejo de resíduos sólidos urbanos – 2011 (SNIS, 2013a) e da Pesquisa de Informações Básicas Municipais – MUNIC 2011 (IBGE, 2013).

Foi extraído da Pesquisa de Informações Básicas Municipais – MUNIC 2011 (IBGE, 2013) o quantitativo da “população residente total” por município (A572), que na Tabela 3 estão agregados por região de integração. As seguintes informações foram extraídas do Diagnóstico dos serviços de água e esgotos 2011 (SNIS, 2013b): “população total atendida com abastecimento de água” (AG001) e “população total atendida com esgotamento sanitário” (ES001). Foram agregados os dados por prestador de serviço em cada município, e em seguida agregados em região. O mesmo procedimento foi realizado com a informação de “população atendida com coleta domiciliar de resíduos sólidos” (I015) (SNIS, 2013a). Os municípios não

declarantes da cobertura dos serviços tiveram os respectivos campos deixados com a informação “N/D”, mas sua população foi considerada no cálculo dos índices.

Desta forma, pela razão entre a população atendida com abastecimento de água (AG001), e a população residente total do Estado (A572), verifica-se que o Estado tem atendimento de 32,54% da população com o serviço. Comparado com os dados oficiais do SNIS (42%), há uma diferença de 9,46 p.p, oriunda da inclusão da população dos municípios não declarantes nos cálculos da tabela. O melhor índice é visto na região Metropolitana, de 58,95%, que inclui a capital do Estado, Belém. Os três piores índices são das regiões do Xingu (8,81%), Araguaia (9,38%) e Tapajós (14,38%).

Quanto ao índice de atendimento total de esgoto, calculado por meio da razão entre a população atendida com o serviço (ES001) e a população total (A572), há uma cobertura de apenas 2,37% da população estadual, com os maiores índices vistos na região do Tocantins (5,97%) e na região Metropolitana (5,48%) e Carajás (3,88%), que ainda assim são irrisórios. Comparado com o total demonstrado no SNIS (3,3%), há uma diferença pouco significativa, de 0,93 p.p.

Já quanto à coleta domiciliar de resíduos, verifica-se uma redução significativa do índice quando comparado ao valor presente no SNIS (83,9%), que considera apenas os municípios declarantes. Incluindo-se a população dos municípios não declarantes, a cobertura conhecida cai quase que pela metade, alcançando 41,97%. A região Metropolitana possui o maior índice (70,92%), seguida pela região do Tapajós (48,38%) e Carajás (47,82%). As três regiões com a pior cobertura de coleta de resíduos sólidos são: Araguaia (4,16%); Xingu (8,43%) e Marajó (19,31%).

Desse diagnóstico, percebe-se que ainda que as informações do SNIS apresentem lacunas e distorções significativas, a situação do saneamento básico no Estado do Pará era crítica em 2011. O fato de não se conhecer boa parte da situação da prestação destes serviços à população é prejudicial, pois como solucionar o que é desconhecido? De outro modo, dos problemas conhecidos, é importante destacar a deficiência da cobertura quanto ao serviço de esgotamento sanitário. Comparando as informações por região, é possível verificar que a região Metropolitana é a mais favorecida em relação à prestação de serviços, embora ainda esteja distante da universalização do atendimento preconizado na Lei n. 11.445/2007.

Outra fonte de informação disponível é a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD, executada anualmente pelo IBGE. O objetivo da pesquisa é levantar

características gerais da população envolvendo setores de educação, trabalho, rendimento, dentre outras informações, incluindo três indicadores relacionados ao saneamento selecionados nesta pesquisa.

De acordo com os dados extraídos do Banco de Dados SIDRA (Sistema IBGE de Recuperação Automática), a PNAD 2011 apresentou os resultados de cobertura de serviços de saneamento apresentados na Tabela 5, comparando-se valores nacionais, macrorregionais, estaduais e da região metropolitana paraense.

Tabela 5 - Dados da PNAD acerca do saneamento no Pará em 2011

Itens Geográficos	Percentual de domicílios com Abastecimento de Água (Rede Geral)	Percentual de Domicílios com Esgotamento Sanitário (Rede Geral e Fossa Séptica)	Percentual de Domicílios com Coleta de Lixo
Brasil	84,63	77,19	88,82
Região Norte	55,97	57,3	75,88
Pará	47,99	52,99	71,5
Região Metropolitana de Belém	69,24	86,89	97,84

Fonte: IBGE/PNAD, 2011 (IBGE, 2011).

Observa-se que, considerando os três serviços mensurados (abastecimento de água, esgotamento sanitário e coleta de lixo), a região Norte está abaixo da média nacional, assim como visto nos indicadores do SNIS. Nesse sentido os indicadores de abastecimento de água se aproximam daqueles apresentados no SNIS. Os indicadores de esgotamento sanitário diferem bastante quanto ao resultado. Na PNAD, nesse índice é considerado também o esgotamento por fossa séptica – o que é uma solução privada, e não pública, fazendo com que o índice do PNAD aponte para uma suposta situação favorável. Por sua vez, no SNIS é observado que a cobertura por rede geral de esgotamento sanitário não atende nem 3% da população paraense. Também, o indicador referente à coleta de lixo na PNAD apresenta valor inferior ao registrado no sistema de saneamento federal (71,5% na PNAD, enquanto que o SNIS registra 83,9%).

Comparando-se o Pará com sua macrorregião, os resultados menores que a média acompanham aqueles vistos no SNIS, com exceção novamente dos indicadores de esgotamento sanitário por diferirem na metodologia de cálculo.

O maior nível de desagregação dos dados da PNAD chega às Regiões Metropolitanas, com a Região Metropolitana de Belém apresentando resultados melhores do que a média do Estado, demonstrando que o centro urbano ao redor da capital possui condições mais favoráveis

de saneamento básico do que os municípios do interior, corroborando as informações obtidas no SNIS quanto ao favorecimento desta região. Uma desvantagem é que não há como visualizar as informações desagregadas por município nesta fonte de informação.

Duas ressalvas devem ser feitas a respeito da PNAD. O primeiro é que são calculados por amostragem pelo próprio IBGE, não considerando a informação oficial de atendimento declarada pelos municípios (como no caso do SNIS). Isto pode ser uma vantagem, uma vez que havia baixa aderência ao SNIS na época, e é provável que uma pesquisa de campo como a do PNAD seja mais fidedigna. Ao mesmo tempo, deve-se considerar que a amostragem feita pode apresentar certa margem de erro, como todos os estudos estatísticos do gênero.

Em segundo lugar, há de se considerar que a PNAD é uma pesquisa ampla, envolvendo vários setores, e apesar de abranger uma grande variedade de indicadores, apenas três dizem respeito diretamente ao saneamento básico, em comparação aos 151 indicadores do diagnóstico de água e esgoto, e 47 indicadores de manejo de resíduos sólidos urbanos presentes no SNIS. Há, portanto, mais informações para subsidiar a identificação de problemas de saneamento no SNIS, enquanto que o PNAD permite apenas uma visão geral do atendimento, sem detalhá-la por município.

Há de se ressaltar que estes dados representam a cobertura de serviços de saneamento conforme registradas pelas instituições coletoras de informações do Governo Federal, no caso, do Ministério das Cidades. Do ponto de vista do Governo Estadual, os dados são secundários, uma vez que advêm de esfera distinta (Governo Federal).

Seria importante que o Governo Estadual dispusesse de sistema próprio de registro de informações acerca do saneamento, o que já foi apontado pelo Tribunal de Contas do Estado em uma Auditoria Operacional – AOP, sobre o abastecimento de água gerenciado pelo Governo do Estado. Os trabalhos de fiscalização se iniciaram em 2010, com a análise técnica concluída em novembro de 2011. O relatório resultou em determinações e recomendações aos órgãos responsáveis pelo saneamento básico estadual expedidas em 2013 pela Corte de Contas (Processo n. 2010/52049-9) (TCEPA, 2011), que não foram observadas na elaboração do PPA 2012-2015 original, por terem sido emitidas em momento posterior à tomada de decisão, mas que foram parcialmente consideradas na revisão do PPA 2013 (mais detalhes no tópico 4.3.1.1).

Nesta ocasião, a AOP apontou em seu relatório, dentre outros achados (que se detalham no tópico 6.3.2.1), a ausência de diagnóstico preciso para o planejamento das ações de abastecimento de água, ao que recomendou: “criar sistema para registro das informações

estaduais de saneamento básico, com indicadores de saúde, epidemiológicos, ambientais, hidrológicos e socioeconômicos, viabilizando informações para elaboração e implementação das políticas públicas”; e “disponibilizar estatísticas a partir de informações do seu próprio sistema e de outros correlacionados que caracterizem a demanda e a oferta de serviços públicos de saneamento básico” (TCEPA, 2011, p. 85).

Portanto, no que diz respeito aos insumos disponíveis à identificação de problemas de saneamento básico, para uso em diagnósticos institucionais, têm-se que as fontes de dados existentes (SNIS e PNAD) apresentam fragilidades quanto a aderência no envio de informações, no caso do SNIS, e de abrangência no que diz respeito a quantidade de informações relevantes para o setor de saneamento, no caso da PNAD. Também se observou, mediante *feedback* do ciclo anterior (AOP), que o Governo do Estado não dispunha de sistema próprio de produção de indicadores e estatísticas relativas ao saneamento. Dessa forma, apesar de existirem insumos disponíveis à identificação dos problemas de saneamento, suas fragilidades comprometem o processamento do estágio, e por conseguinte, todos os demais estágios que se seguem.

Quanto ao **processamento** da identificação dos problemas, a AOP já mencionada determinou que o Governo do Estado elabore e utilize “diagnóstico técnico da situação de abastecimento de água no planejamento, o que deve ser realizado de forma integrada com os demais órgãos envolvidos, mapeando as necessidades prioritárias nos municípios do Estado” (TCEPA, 2011, p. 83), o que demonstra a ausência de produção de informações relevantes para o planejamento do setor. Logo, constata-se que os insumos identificados (SNIS, PNAD e *feedback* da AOP) não foram utilizados na produção deste diagnóstico (embora tenham sido utilizados parcialmente na tomada de decisão, como se vê no tópico 4.3.1, sobre o Plano Plurianual).

Por consequência, não se identificaram **produtos** deste estágio, não havendo um relatório que sume os problemas públicos de saneamento do Estado do Pará. Tal ausência potencialmente fragilizou os demais estágios do ciclo, uma vez que não houve um diagnóstico específico acerca das necessidades do setor, além dos indicadores disponíveis.

Considerando estas lacunas, a AOP também recomendou “promover ações para a Institucionalização da Política e do Plano Estadual de Saneamento Básico” (TCEPA, 2011, p. 85). Como fruto da **retroalimentação** do sistema, essa Política Estadual de Saneamento Básico foi instituída mediante a promulgação da Lei Estadual n. 7.731/2013 (que é analisada em detalhes no tópico 4.2.1), e estabelece, dentre outros instrumentos, o Sistema Estadual de

Informações em Saneamento Básico, com o objetivo de suprir esta deficiência informacional sobre o setor. Outro avanço foi a instituição, nesta mesma lei, de Relatório Anual da Situação do Saneamento Básico no Estado do Pará, com o objetivo de subsidiar o planejamento do setor. No entanto, como se verá mais detalhadamente no tópico 4.2.1, estes dispositivos ainda não foram postos em prática, representando melhorias apenas na dimensão normativa até então.

Portanto, é possível concluir que o diagnóstico institucional acerca do saneamento básico sofreu de limitações por ausência de informações e dependência de fontes externas. Apesar do Controle Externo ter verificado a fragilidade desta etapa, as recomendações e determinações citadas ainda não foram atendidas, como se verá no tópico 6.3.2.1.

Dessa forma, sintetiza-se a análise desta etapa no Quadro 14, a seguir.

Quadro 14 - Análise da Identificação dos Problemas Públicos - Diagnósticos Institucionais

ESTÁGIO: IDENTIFICAÇÃO DOS PROBLEMAS PÚBLICOS		
ETAPA: DIAGNÓSTICOS INSTITUCIONAIS		
INSUMOS		
Documento/Dados	Descrição	Consequências para o Ciclo
Dados do SNIS	Indicadores de fontes secundárias (Governo Federal: Ministério das Cidades) com fragilidades quanto à baixa aderência dos municípios no envio de informações;	A fragilidade das informações disponíveis sobre o saneamento compromete a identificação dos problemas públicos a serem tratados.
Dados da PNAD	Indicadores de fontes secundárias (IBGE). Fragilidade quanto à quantidade de indicadores de saneamento disponíveis (3)	
<i>Feedback</i> do ciclo anterior	Auditoria Operacional Constatou a ausência de sistema de informações de saneamento próprio do Estado e recomendou medidas.	Havia conhecimento acerca das necessidades de informações do setor
PROCESSAMENTO		
Documento/Dados	Descrição	Consequências para o Ciclo
Não identificados	Não se identificou processo realizado pelo governo estadual na produção de indicadores próprios, nem relatórios específicos sobre o setor de saneamento;	Ausência de tratamento de informações, prejudicando a identificação dos problemas públicos do setor.
PRODUTOS		
Documento/Dados	Descrição	Consequências para o Ciclo
Não identificados	Não identificada a publicação de relatórios ou documentos que correspondam a diagnóstico da situação do saneamento	Prejudicam-se a formulação de alternativas e a tomada de decisão.
RETROALIMENTAÇÃO		
Documento/Dados	Descrição	Consequências para o Ciclo
Lei n. 7.731/2013	A percepção da fragilidade na identificação dos problemas, notada no relatório do TCE (AOP), levou aos eventos que promulgaram a Lei n. 7.731/2013, que instituiu sistema de informações específico para o saneamento básico e relatório anual para o setor.	Melhorias normativas acerca da identificação dos problemas públicos; Persistem as lacunas até que as medidas legais sejam postas em prática.

Fonte: Elaboração da própria autora.

Do exposto, verificou-se que os dados disponíveis como **insumos** aos diagnósticos institucionais (SNIS e PNAD) apresentavam fragilidades, mas que havia uma fonte de informação com um levantamento destas lacunas e recomendações de melhoria (Auditoria Operacional). No entanto, não se identificou o **processamento** das informações existentes, o que por consequência não gerou **produtos** documentais na forma de relatórios correspondendo ao diagnóstico da situação do saneamento do Estado.

Este processo levou à **retroalimentação** posterior do sistema, com a promulgação da Lei Estadual n. 7.731/2013, com medidas normativas para melhoria desta etapa, mas que só produzirão efeitos quando implementadas na prática.

A seguir, analisam-se os mecanismos de participação social utilizados na identificação dos problemas públicos de saneamento no Estado do Pará.

4.1.2.2 Mecanismos de participação social

No que diz respeito aos **insumos** disponíveis para se conhecer as demandas de saneamento básico diretamente, a partir da população, não se identificou em 2011, no Estado do Pará, sistema que registre reclamações e demandas de forma direta e transparente, conforme foi identificado pela Auditoria Operacional realizada pelo Tribunal de Contas do Estado (Processo nº 2010/52049-9) (TCEPA, 2011). A esse respeito, se expediram as seguintes recomendações:

[...] criar e implementar canais diversificados de comunicação compatíveis e diretos, a exemplo: 'fale conosco' ou 0800, as rádios comunitárias, panfletos, cartilhas, audiências/ conferências/ consultas públicas, dentre outros para recepção de sugestões, críticas e denúncias, divulgando-os em diversos meios de veiculação, considerando as especificidades de cada localidade. (TCEPA, 2011, p. 86).

[...] adotar e informar aos beneficiários e/ou sociedade civil organizada as providências confiáveis e tempestivas com relação às sugestões, críticas e denúncias por eles apresentadas, estimulando o controle social. (TCEPA, 2011, p. 86).

Todavia, estas recomendações só foram expedidas pela Corte de Contas Estadual no ano de 2013, logo, não influenciaram na tomada de decisão acerca do PPA original. As recomendações foram monitoradas posteriormente, como se vê no tópico 6.3.2.1.

No que concerne ao **processamento** pelo poder público das demandas sociais acerca do saneamento, não se identificou, nesta pesquisa, a realização de plebiscito, referendo, projeto de iniciativa popular, existência de conselho, realização de conferência, nem a elaboração de orçamento participativo que fizesse referência ao setor.

O que se identificou foi que a metodologia de elaboração de programas do PPA (documento tratado em detalhes mais adiante no tópico 4.3.1), prevista no documento Orientações para Elaboração do Plano Plurianual 2012-2015 (PARÁ, 2011d), estabeleceu a realização de audiências públicas para permitir a participação da sociedade no processo de consolidação dos programas públicos, incluindo o de saneamento. Estabeleceram-se duas modalidades, a audiência pública presencial, a ser realizada nas 12 regiões de integração do estado, e a audiência pública por intercâmbio documental, realizada por meio virtual no site da SEPOF (atual SEPLAN).

Essas audiências foram devidamente documentadas, com resumo das reivindicações sobre o saneamento básico levantadas na ocasião, gerando dois **produtos** documentais: o Relatório de Sugestões – Portal PPA, e o Relatório de Sugestões – Audiência Pública.

No entanto, há de se observar que essas sugestões só foram recebidas após a elaboração dos programas pelos órgãos, como detalhado mais adiante no tópico 4.3.1, sobre do Plano Plurianual. Portanto, se torna difícil precisar o quanto destas demandas foram absorvidas pela programação estatal no processo de elaboração do plano – que já estava pronto quando a população foi consultada.

Outra questão é que esse mecanismo serve apenas aos propósitos da tomada de decisão do PPA, não influenciando na elaboração da política e dos planos setoriais de saneamento.

Há de se mencionar que, posteriormente, houve **retroalimentação** desta etapa, quando da promulgação da Lei Estadual n. 7.731/2013 (Política Estadual de Saneamento - PES, detalhada no tópico 4.2.1), que instituiu o Sistema Estadual de Saneamento, envolvendo setores específicos da administração pública e da sociedade civil relacionados ao saneamento. Participam deste Sistema o Conselho Estadual de Saneamento, usuários de serviços público de saneamento, prestadores de serviços, secretarias estaduais e municipais envolvidas com o setor, entidades de pesquisa, dentre outros órgãos listados no art. 10 da referida lei.

O Conselho Estadual de Saneamento instituído pela PES conta com representantes da administração pública e também da sociedade civil e de outros conselhos correlatos, como o CONCIDADES, outros Conselhos Estaduais, e da União.

Embora a instituição da PES tenha trazido avanços em relação à normatização do tema, assim como mencionado no tópico anterior, o Conselho Estadual só foi regulamentado efetivamente quando da publicação do Decreto nº 1.851, de 19 de setembro de 2017 (DOE nº 33463, de 21/09/2017), não influenciando a tomada de decisão relativa ao PPA 2012-2015.

Diante do exposto, é possível concluir que o diagnóstico e controle social dos problemas públicos se mostrou limitado por não se dar em momento prévio à elaboração dos programas pelos órgãos responsáveis, bem como não se observaram outros mecanismos aptos a influenciar a formulação de políticas e planos setoriais específicos para o saneamento. Apresenta-se a síntese desta etapa do estudo, Quadro 15, a seguir.

Quadro 15 - Análise da Identificação dos Problemas Públicos - Mecanismos de Participação Social

ESTÁGIO: IDENTIFICAÇÃO DOS PROBLEMAS PÚBLICOS		
ETAPA: MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL		
INSUMOS		
Documento/Dados	Descrição	Consequências para o Ciclo
Feedback do ciclo anterior	AOP constatou ausência de canais de comunicação e ouvidorias.	A fragilidade das informações disponíveis sobre o saneamento compromete a identificação dos problemas públicos a serem tratados.
PROCESSAMENTO		
Documento/Dados	Descrição	Consequências para o Ciclo
Orientações de elaboração do PPA 2012-2015	Governo Estadual previu metodologia de elaboração do PPA envolvendo audiências públicas presenciais e virtuais	Existência de mecanismo de participação social, permitindo a manifestação da sociedade quanto a suas demandas.
PRODUTOS		
Documento/Dados	Descrição	Consequências para o Ciclo
Relatório de Sugestões – Portal PPA Relatório de Sugestões – Audiências Públicas	Identificou-se a publicação de documentos que correspondam a lista de demandas levantadas nas audiências previstas na metodologia de elaboração do PPA.	As demandas, embora registradas, só foram feitas após a elaboração dos programas pelos órgãos responsáveis. Pouca influência na tomada de decisão.
RETROALIMENTAÇÃO		
Documento/Dados	Descrição	Consequências para o Ciclo
Lei n. 7.731/2013	A percepção da fragilidade na identificação dos problemas, notada no relatório do TCE (AOP), levou aos eventos que promulgaram a Lei n. 7.731/2013, que instituiu Conselho Estadual de Saneamento, visando inserir a sociedade civil nas decisões do setor.	Melhorias normativas acerca da identificação dos problemas públicos; Persistem as lacunas até que as medidas legais sejam postas em prática.

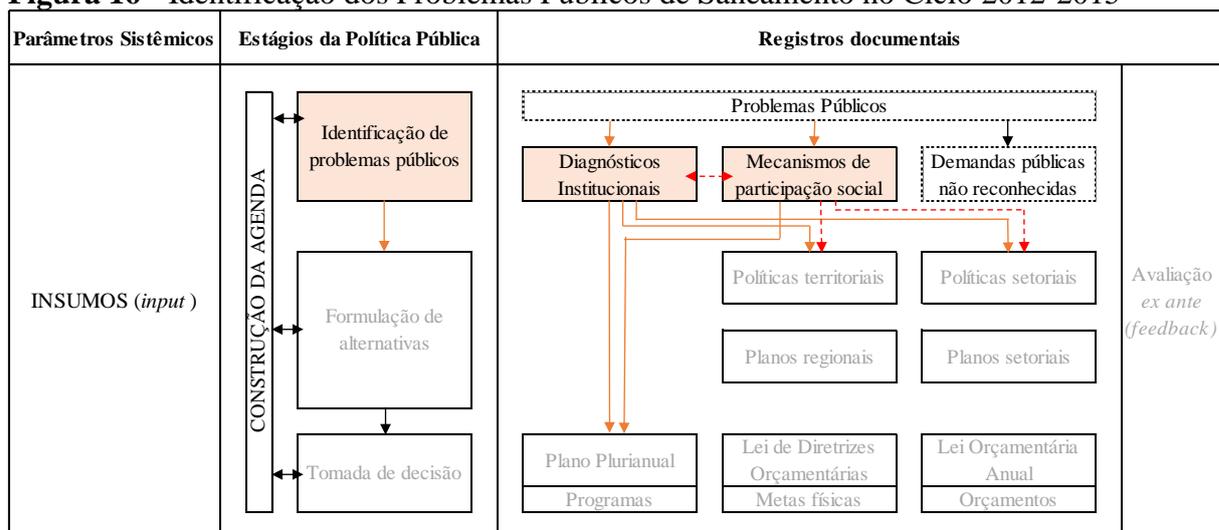
Fonte: Elaboração da própria autora.

Os **insumos** eram limitados, pela ausência de canais de comunicação direta com a população. Porém, o Governo do Estado, no **processamento**, previu mecanismo adequado de participação social, por meio de audiências públicas presenciais e virtuais. No entanto, seus **produtos** (relatórios) só foram utilizados após os órgãos responsáveis pelo setor já terem realizado sua programação, o que permite afirmar que a influência destas sugestões populares na tomada de decisão se tornou limitada. O sistema passou por **retroalimentação** quando da publicação da Lei n. 7.731/2013, que instituiu Sistema e Conselho Estadual de Saneamento,

com participação popular, porém só foi regulamentado em 2017, sem influenciar a tomada de decisão 2012-2015.

Considerando que tanto os diagnósticos institucionais, quanto os mecanismos de participação social demonstraram fragilidades, tem-se a seguinte representação visual do ciclo, estudado até então, na Figura 16.

Figura 16 - Identificação dos Problemas Públicos de Saneamento no Ciclo 2012-2015



Fonte: Elaboração da própria autora.

O estágio da identificação dos problemas públicos do setor de saneamento foi prejudicado pela ausência de diagnósticos próprios do Estado, pela fragilidade dos dados secundários (SNIS e PNAD), e por dispor de poucos mecanismos de participação social (influentes apenas na elaboração do PPA).

Dessa forma, esta fase deixa poucos insumos informacionais ao estágio seguinte, de formulação de alternativas, o que é prejudicial ao ciclo como um todo. Quanto menos precisa a identificação dos problemas, menos precisas serão as soluções adotadas. Ainda que alguma decisão seja tomada sem as informações necessárias, é provável que esta não encaminhe o setor de saneamento para a universalização do acesso aos serviços. Sem uma dimensão adequada da demanda, se atenderá aquela demanda que se conhece – que nem sempre atende a população mais necessitada, aquela que permanece oculta nas estatísticas, e/ou com pouca voz nos processos decisórios.

Ainda assim, há que se formular alternativas para os problemas conhecidos, o que se descreve no tópico a seguir.

4.2 FORMULAÇÃO DE ALTERNATIVAS PARA O SANEAMENTO NO PARÁ

Neste estágio, buscou-se analisar que alternativas foram formuladas para solucionar os problemas de saneamento no Estado do Pará, por meio de políticas e planos territoriais e setoriais.

Quanto às políticas e planos territoriais, na busca realizada nos sítios governamentais mencionados nos procedimentos metodológicos, não se identificou nenhuma política ou plano territorial de competência do Estado do Pará que trate em específico sobre o saneamento básico.

Já quanto às políticas e planos setoriais, constatou-se que a Política Estadual de Saneamento só passou a existir em 2013, e ainda não foi implementada na prática; que o Plano Estadual de Saneamento, apesar de ser recomendação do Tribunal de Contas do Estado, e instrumento legal estabelecido pela Lei Estadual n. 7.731/2013 ainda não foi implementado até hoje, devido a descontinuidade administrativa; e que os Planos Municipais de Saneamento eram poucos para subsidiar o planejamento estatal do setor, como se vê nos tópicos a seguir.

4.2.1 Política Estadual de Saneamento Básico

Ao buscar normativo que estabelecesse a política estadual de saneamento básico, identificou-se que este só passou a existir legalmente em 2013.

Logo, havia uma lacuna no que diz respeito à regulamentação da matéria à época, tendo-se como referência apenas as diretrizes nacionais de saneamento básico (Lei n. 11.445/2007). Dessa forma, é possível concluir que não havia normativo específico que estabelecesse como deveria ser a política de saneamento básico no Estado para subsidiar a tomada de decisão do período, quando da elaboração do Plano Plurianual 2012-2015 do Estado do Pará.

Já havia se verificado, no estágio anterior, a ausência de **insumos** a esta etapa, pela ausência de diagnósticos institucionais e de registro dos mecanismos de participação popular para identificar os problemas públicos de saneamento. Como não havia lei específica que tratasse do saneamento básico, não houve **processamento**, nem **produto** desta etapa. Porém houve **retroalimentação** posterior, como se detalha a seguir.

O Tribunal de Contas do Estado, por meio de Auditoria Operacional acerca do abastecimento de água (Processo n. 2010/52049-9), com relatório concluído em novembro de 2011, propôs “promover ações para a Institucionalização da Política e do Plano Estadual de

Saneamento Básico” (TCEPA, 2011, p. 85), que se tornou recomendação por força da Resolução TCE n. 18.429/2013 (TCEPA, 2013c).

Por esta razão, o Governo do Estado, por meio da SEIDURB (Secretaria de Estado de Integração Regional, Desenvolvimento Urbano e Metropolitano), atual SEDOP (Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Obras Públicas), firmou o Convênio nº 001/2012 com a Universidade Federal do Pará / Grupo de Pesquisa Hidráulica e de Saneamento – UFPA/GPHS, que possuía três metas principais: a elaboração da política estadual de saneamento básico; a elaboração de plano estadual de saneamento básico; e a elaboração de programa de apoio à elaboração dos planos municipais de saneamento básico.

A etapa de elaboração da política estadual de saneamento foi concluída, gerando a promulgação da Lei Estadual n. 7.731, de 20 de setembro de 2013, que dispõe sobre a Política Estadual de Saneamento Básico - PES, e dá outras providências. Tal normativo tem como finalidade “disciplinar o planejamento, os investimentos, a prestação dos serviços, a regulação e o controle social dos programas, ações, projetos, obras, atividades e serviços de saneamento básico no Estado do Pará” (art. 1º, PES).

A lei traz conceitos semelhantes aos estabelecidos na Lei n. 11.445/2007, como a definição dos serviços de saneamento básico (abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e drenagem e manejo de águas pluviais e urbanas), e também replica a maioria de seus princípios fundamentais (art. 4º, PES). No parágrafo único do art. 4º da PES também se estabelece a obediência à Lei n. 12.305/2010 (Política Nacional de Resíduos Sólidos). Portanto, a Política Estadual de Saneamento, como estabelecida pela Lei Estadual n. 7.731/2013 se alinha aos preceitos fundamentais dos normativos federais sobre o setor de saneamento básico.

Seus objetivos são estabelecidos no art. 3º:

I - contribuir para o desenvolvimento do Estado do Pará, promovendo a redução das desigualdades, a saúde pública, a salubridade ambiental, a geração de emprego e de renda, e a inclusão social nos Municípios do Estado;

II - priorizar planos, programas e projetos que visem à implantação e à ampliação dos serviços e ações de saneamento básico nas áreas urbanas ocupadas por populações de baixa renda e/ou com indicadores inadequados de saúde pública;

III - proporcionar condições adequadas de salubridade ambiental às populações, com soluções compatíveis com as especificidades locais e características socioculturais;

IV - assegurar que a aplicação dos recursos financeiros administrados pelo Poder Público Estadual do orçamento próprio ou resultado de convênios ou outras operações de crédito dê-se segundo critérios de promoção do saneamento básico, de maximização da relação benefício-custo e de maior retorno social;

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

VI - promover alternativas de gestão que viabilizem a autossustentação econômica e financeira dos serviços de saneamento básico, com ênfase na cooperação entre o Estado e os Municípios;

VII - promover o desenvolvimento institucional do saneamento básico, estabelecendo meios para a unidade e articulação das ações dos diferentes agentes, bem como do desenvolvimento de sua organização, capacidade técnica, gerencial, financeira e de recursos humanos, contempladas as especificidades do Estado e dos Municípios;

VIII - fomentar o desenvolvimento científico e tecnológico, a adoção de tecnologias apropriadas e a difusão dos conhecimentos gerados de interesse para a melhoria do saneamento básico;

IX - minimizar os impactos ambientais relacionados à implantação e desenvolvimento das ações, obras e serviços de saneamento básico e assegurar que sejam executadas de acordo com as normas relativas à proteção do meio ambiente, ao uso e ocupação do solo e à saúde. (PARÁ, 2013b).

Dos objetivos elencados, percebe-se que a política foi construída baseada em ideais de desenvolvimento sustentável, fundamentados em três pilares: social, econômico e ambiental.

Além destes objetivos, a PES estabelece instrumentos para sua formulação e implantação em seu art. 8º, quais sejam:

I - o Sistema Estadual de Saneamento Básico;

II - o Plano Estadual de Saneamento Básico;

III - os Programas Estaduais de Saneamento Básico;

IV - o Sistema Estadual de Informações em Saneamento Básico;

V - a Capacitação e o Desenvolvimento Tecnológico em Saneamento;

VI - o Fundo Estadual de Saneamento Básico. (PARÁ, 2013b).

O Sistema Estadual de Saneamento Básico, criado pelo inciso I, art. 8º da PES, e definido pelo seu art. 9º, consiste no conjunto de agentes que interagirão articuladamente para cumprir com os objetivos da PES, dentre eles: a elaboração, execução e atualização do Plano Estadual de Saneamento Básico; mecanismos de integração com os demais agentes de saneamento envolvidos; meios de integração intersetorial com as políticas de saúde pública, meio ambiente, recursos hídricos, desenvolvimento urbano e desenvolvimento; propor o modelo de funcionamento do Fundo Estadual de Saneamento Básico; e a elaboração de mecanismos de gestão.

O sistema é composto dos seguintes agentes: Conselho Estadual de Saneamento; usuários dos serviços públicos de saneamento; prestadores de serviços de saneamento; secretarias estaduais e municipais envolvidas com o setor; entidades de pesquisa, de ensino e

de desenvolvimento tecnológico da área de saneamento; órgãos gestores de recursos hídricos e ambientais relativos ao saneamento; órgãos de planejamento estratégico e financeiro do Estado; dentre outros atores diretamente relacionados com o saneamento básico no Estado, como lista o art. 10 da PES.

O Conselho Estadual de Saneamento criado envolve representantes de cada entidade listada como parte do Sistema Estadual de Saneamento, e tem como atribuições discutir, deliberar, decidir conflitos e articular assuntos pertinentes à Política de Saneamento Básico do Estado (art. 11, PES), e deve se reger por regimento próprio.

A Lei 7.731/2013 também estabelece os regramentos que instituem o Plano Estadual de Saneamento Básico, definido como um “instrumento de planejamento com informação, diagnóstico, definição de objetivos, metas, projetos, programas, investimentos, avaliação e controle” das ações de saneamento no Estado do Pará (art. 15, PES), que se detalham no tópico 4.2.2. A PES também normatizou a avaliação deste Plano, estabelecendo a divulgação, até o dia 31 de março de cada ano, do Relatório Anual do Atendimento de Saneamento Básico no Estado do Pará, que deve conter informações para a avaliação do cumprimento das metas estabelecidas no Plano, a proposição de eventuais ajustes, e as decisões tomadas pelo Conselho Estadual de Saneamento Básico (art. 22, PES). Muito embora a lei estabeleça esta medida de controle social e transparência, não há uma submissão direta às Instituições de Controle para avaliação, nem ao Controle Interno Estadual (representado pela Auditoria Geral do Estado), nem ao Controle Externo Estadual (ao Tribunal de Contas do Estado e ao Tribunal de Contas dos Municípios), sendo, portanto, instrumento de avaliação interna do Poder Executivo, sem a observância obrigatória de terceiros.

Quanto aos Programas Estaduais de Saneamento, criaram-se os seguintes, todos coordenados pela SEIDURB (atual SEDOP): Programa de Apoio à Elaboração ou atualização de Planos Municipais de Saneamento; Programa de Desenvolvimento Institucional e de Capacitação dos Recursos Humanos; Programa de Desenvolvimento Científico e Tecnológico; e o Programa Estadual de Qualidade dos Serviços de Saneamento (arts. 23 a 29).

Instituiu-se também o Sistema de Informações de Saneamento do Estado do Pará - SISEP (arts. 30 a 32), com a finalidade de “coletar, sistematizar, armazenar e recuperar informações sobre saneamento básico”, a ser mantido pela SEIDURB (atual SEDOP), e regido por normativo próprio. Previu-se a articulação com o Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico – SINISA, instituído pela Lei n. 11.445/2007, permitindo a integração de informações a nível nacional. Além disso, a PES estabeleceu que os municípios também devem

estabelecer sistema municipal de informações, articulado com o SINISA e o SISEP (art. 43, PES).

Tal sistema de informação é de fundamental importância para o acompanhamento da situação do Estado em termos de saneamento básico, facilitando o monitoramento e a avaliação das ações relativas ao setor, como se tratará mais adiante no tópico 5.2. A Política Estadual de Saneamento estabeleceu ainda a publicação das informações do SISEP de forma acessível a todos os interessados, por meio da internet (art. 31, IX, “c”, PES).

Também se criou o Fundo Estadual de Saneamento Básico - FESB (art. 39 a 40), que deve reunir os recursos financeiros para a execução dos programas de saneamento básico, a ser normatizado por lei específica.

Além disso, a Lei Estadual n. 7.731/2013 estabelece diretrizes para a capacitação e desenvolvimento tecnológico e de educação ambiental em saneamento, normas para a prestação de serviços e respectiva regulação, e disposições para a sustentabilidade econômico-financeira da PES.

De todo o exposto, se observa que esta legislação não serviu para orientar a tomada de decisão do período 2012-2015, por ter sido instituída após a elaboração do PPA original. No entanto, há de se considerar que a implementação de seus instrumentos (como a implementação do SISEP, do FESB, e dos programas de saneamento) não foi considerada nas revisões do PPA do período 2012-2015, como descreve o tópico 4.3.1.1.

Ainda assim, a lei representou um avanço significativo na regulamentação do setor de saneamento básico no Estado do Pará, conforme as diretrizes instituídas forem implementadas na prática da gestão. Boa parte das medidas determinadas ainda não foram colocadas em prática até o momento de conclusão desta pesquisa, como é o exemplo do Plano Estadual de Saneamento, como se vê no tópico 4.2.2. Outro exemplo é o Conselho Estadual de Saneamento, que foi regulamentado quando da publicação do Decreto nº 1.851, de 19 de setembro de 2017 (DOE nº 33463, de 21/09/2017), o que demonstra que o órgão superior de caráter consultivo, apto a decidir acerca da política e das ações de saneamento básico não atuou no período do ciclo estudado, de 2012 a 2015, e também não tendo influência nas decisões que levaram à elaboração do PPA 2016/2019.

Desta forma, a instituição da Política Estadual de Saneamento Básico, representa um impacto positivo no ciclo da política do setor, limitado à medida que os instrumentos

estabelecidos na política forem efetivamente postos em prática. Apresenta-se a síntese da análise desta etapa, no Quadro 16.

Em síntese, os **insumos**, devido às deficiências da identificação de problemas, não foram identificados, prejudicando a formulação de alternativas. À época da elaboração do PPA não havia normativo específico que tratasse do saneamento básico, não houve **processamento**, nem **produto** desta etapa. Houve **retroalimentação** posterior, pela promulgação da Lei n. 7.731/2013, que ainda precisa ser posta em prática para produzir efeitos significativos no ciclo.

Quadro 16 - Análise da Formulação de Alternativas - Política Estadual de Saneamento

ESTÁGIO: FORMULAÇÃO DE ALTERNATIVAS		
ETAPA: POLÍTICA ESTADUAL DE SANEAMENTO		
INSUMOS		
Documento/Dados	Descrição	Consequências para o Ciclo
Não identificados	Estágio anterior (identificação de problemas públicos) não produziu produtos aptos a subsidiar a formulação de alternativas.	Dificulta-se a formulação de alternativas por falta de informações.
PROCESSAMENTO		
Documento/Dados	Descrição	Consequências para o Ciclo
Ausentes	Não existia normativo que regesse a atuação estadual no setor de saneamento básico, à época da tomada de decisão acerca do PPA 2012-2015.	Não se organizaram os meios legais para formular as alternativas para o setor.
PRODUTOS		
Documento/Dados	Descrição	Consequências para o Ciclo
Ausentes	Não existia normativo que regesse a atuação estadual no setor de saneamento básico, à época da tomada de decisão acerca do PPA 2012-2015.	Não existiam diretrizes estaduais instituídas legalmente para conduzir a tomada de decisão na elaboração do PPA 2012-2015.
RETROALIMENTAÇÃO		
Documento/Dados	Descrição	Consequências para o Ciclo
Lei n. 7.731/2013	Estabeleceram-se diretrizes e responsabilidades específicas a certos atores, instituindo-se os seguintes instrumentos: I - o Sistema Estadual de Saneamento Básico; II - o Plano Estadual de Saneamento Básico; III - os Programas Estaduais de Saneamento Básico; IV - o Sistema Estadual de Informações em Saneamento Básico; V - a Capacitação e o Desenvolvimento Tecnológico em Saneamento; VI - o Fundo Estadual de Saneamento Básico	Melhorias normativas acerca da formulação de alternativas para o saneamento; Persistem as lacunas até que as medidas legais sejam postas em prática.

Fonte: Elaboração da própria autora.

Como um dos produtos da Política Estadual de Saneamento é o Plano Estadual de Saneamento Básico, detalha-se este instrumento a seguir.

4.2.2 Plano Estadual de Saneamento Básico

O principal insumo informacional do setor de saneamento básico à elaboração do Plano Plurianual do Governo do Estado do Pará deveria ser o Plano Estadual de Saneamento Básico - PESB, haja vista a característica regional da prestação dos serviços em parte dos municípios. Contudo, este plano não foi elaborado, constituindo-se em uma lacuna entre a formulação e a tomada de decisão no desenvolvimento da política de saneamento no Estado.

Como citou-se no tópico 4.2.1, a SEIDURB (Secretaria de Estado de Integração Regional, Desenvolvimento Urbano e Metropolitano), atual SEDOP (Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Obras Públicas), firmou o Convênio nº 001/2012 com a Universidade Federal do Pará / Grupo de Pesquisa Hidráulica e de Saneamento – UFPA/GPHS, para a elaboração do plano.

Devido a isto, o Plano Plurianual, em sua revisão de 2013, passou a incluir uma ação denominada “Elaboração do Plano Estadual de Saneamento”, sendo programada uma quantia de R\$1,7 milhão para arcar com os custos de consultoria e investimentos.

Como demonstrado no tópico 4.2.1, a Política Estadual de Saneamento (Lei Estadual n. 7.731/2013), instituiu formalmente o Plano Estadual de Saneamento como instrumento de planejamento do setor. De acordo com a PES, o Plano Estadual de Saneamento deve ser desenvolvido pelo Governo do Estado, sob a coordenação da SEIDURB (atual SEDOP), com a participação dos municípios, tendo em consideração as regiões metropolitanas existentes no território paraense e os planos regionais existentes (art. 16, PES).

Estabeleceu-se que o PESB será aprovado por lei específica, com revisão quadrienal (art. 17, PES), de preferência em período coincidente com os de vigência dos demais planos (art. 21, PES). Muito embora a Política Estadual de Saneamento não vincule expressamente esta compatibilização da revisão com o período de elaboração do PPA, como se expressa claramente no §4º, art. 19 da Lei 11.445/2007, tal compatibilização está implícita no texto da PES quando o art. 21 se refere a “planos” no geral, e também em seu art. 29, que estipula que os Programas Estaduais de Saneamento Básico devem constar tanto no Plano Estadual de Saneamento, como também ter ações vinculadas no Plano Plurianual.

O Plano Estadual de Saneamento deve ter o seguinte conteúdo (art. 21, PES):

I - analisar a situação de cada componente do saneamento básico no Estado do Pará, relacionando o déficit de atendimento com indicadores previstos na Lei Federal nº 11.445, de 2007;

II - apresentar estudos de cenários, projeções do crescimento da população e da demanda de cada serviço no período de vinte anos;

III - estabelecer objetivos e metas por período de quatro anos, de modo a projetar o progressivo desenvolvimento do saneamento básico no Estado do Pará;

IV - estudar macro diretrizes e estratégias para enfrentar as necessidades estruturais e estruturantes do setor de saneamento básico no Estado do Pará, identificando investimentos requeridos e dificuldades reais ou potenciais, de natureza político institucional, legal, econômico-financeira, jurídica, administrativa, cultural e tecnológica que se interponham à consecução das metas e objetivos estabelecidos;

V - propor programas de investimento para o desenvolvimento do setor de saneamento básico no Estado do Pará;

VI - propor diretrizes para integração e atualização das informações municipais de saneamento básico no Sistema Estadual de Informações em Saneamento Básico;

VII - propor alternativas de monitoramento e avaliação sistemática do Plano Estadual de Saneamento Básico;

VIII - propor mecanismos para articulação e integração do Plano Estadual de Saneamento Básico com os de outros setores do Estado (saúde, habitação, meio ambiente, etc.);

IX - apresentar cronograma de execução das ações formuladas. (PARÁ, 2013b).

Analisando-se o conteúdo previsto, nota-se que a Política Estadual de Saneamento estabeleceu requisitos além do mínimo definido no art. 19 da Lei 11.445/2007, incluindo importantes itens no PESB, como: a projeção do crescimento da população, que configura cálculo fundamental para se conhecer de forma estimada as demandas pelos serviços de saneamento na região; e a identificação das dificuldades reais ou potenciais na implantação dos investimentos requeridos.

Do que foi estipulado na Lei Estadual n. 7.731/2013, percebe-se que o Plano Estadual de Saneamento se destaca como instrumento fundamental no desenvolvimento das atividades do setor. No entanto, apesar de terem sido elaborados 5 volumes do referido plano em 2014, de acordo com as informações qualitativas presentes no sistema GP Pará, observou-se que essa ação não foi concluída, por ter sido excluída da revisão do PPA 2015, como se detalha no tópico 4.3.1.1.

Apesar da importância desse instrumento, a descontinuidade administrativa da SEIDURB, atual SEDOP, que passou por quatro secretários no período 2012-2015, resultou em diversas paralisações na elaboração do PESB por falta de repasses financeiros. Em 2016, a SEDOP denunciou o convênio, conforme edição n. 33178 do Diário Oficial do Estado, de 27 de julho de 2016, manifestando desinteresse do Estado na continuidade do convênio com o GPHS/UFGPA, sem maiores justificativas publicadas, resultando em cerca de um ano de paralisação nos trabalhos. Há de se ressaltar que a denúncia de convênios ou contratos ocorre

quando da incorrência em crime afrontoso à Lei de Licitações e Contratos (Lei 8.666/1993). Porém, a publicação não detalha que crime havia sido constatado à época.

A denúncia foi revogada em 2017, como publicou a edição n. 33.412 do Diário Oficial do Estado, de 10 de julho de 2017, por razões de interesse público. De acordo com os documentos consultados no Grupo de Pesquisa Hidráulica e de Saneamento – GPHS/UFPA, o trabalho de elaboração do PESB segue cronograma de acordo com os repasses financeiros, e atualmente 8 dos 9 volumes do Plano Estadual de Saneamento estão concluídos, aguardando liberação financeira do Governo do Estado para prosseguimento dos estudos. São os relatórios¹⁸:

Relatório 2.1. Análise Situacional do Saneamento Básico (concluído);

Relatório 2.2. Bases legais (concluído);

Relatório 2.3. Estudo de Cenários: população e demanda (concluído);

Relatório 2.4. Investimentos, Metas e Macrodiretrizes (concluído);

Relatório 2.5. Integração de Informações ao SINISA (concluído);

Relatório 2.6. Relatório Preliminar das Regiões de Integração Marajó, Baixo Amazonas, Tapajós e Xingu (concluído);

Relatório 2.7. Relatório Preliminar das Regiões de Integração Carajás, Tocantins, Araguaia e Lago Tucuruí (concluído);

Relatório 2.8. Relatório Preliminar das Regiões de Integração Metropolitana, Guamá, Rio Caeté e Rio Capim (concluído);

Relatório 2.9. Proposta de Plano Estadual de Saneamento Básico Integrado do Estado do Pará (em andamento). (SEDOP, 2017).

O convênio prevê, ainda, a participação em audiências públicas em 12 municípios-polo das 12 regiões de integração. Se mostra de suma importância que se dê andamento a este convênio, uma vez que se encontra em fase final, e por tratar-se de documento de orientação setorial importante para a melhoria das condições do saneamento no Estado.

Da análise, conclui-se que a ausência do PESB, que se trata de instrumento de orientação setorial apto a estabelecer objetivos a longo prazo para as ações do Governo do Estado na gestão do saneamento básico, prejudicou significativamente o ciclo da política de saneamento conduzido de 2012-2015, cujas decisões foram tomadas sem uma formulação

¹⁸ Os relatórios foram numerados a partir do nº 2, por corresponderem à meta 02 do Cronograma de Execução dos Relatórios Reprogramados do Convênio SEIDURB nº 001/2012, “Estudo do Déficit de Atendimento da População Apresentando Proposta de Plano Estadual de Saneamento Básico Integrado”. As demais metas são: Meta 01 – Análise da Situação Legal apresentando proposta de Política de Saneamento Básico para o Estado do Pará (concluída); e Meta 03 – “Estudo de Alternativas de Universalização apresentando proposta de Programa Estadual de apoio aos municípios para elaboração dos Planos Municipais de Saneamento”.

robusta de alternativas para os problemas públicos do setor. A síntese da análise deste tópico é demonstrada no Quadro 17.

Quadro 17 - Análise da Formulação de Alternativas - Plano Estadual de Saneamento

ESTÁGIO: FORMULAÇÃO DE ALTERNATIVAS		
ETAPA: PLANO ESTADUAL DE SANEAMENTO		
INSUMOS		
Documento/Dados	Descrição	Consequências para o Ciclo
Não identificados	Estágio anterior (identificação de problemas públicos) não produziu produtos aptos a subsidiar a formulação de alternativas.	Dificulta-se a formulação de alternativas por falta de informações.
PROCESSAMENTO		
Documento/Dados	Descrição	Consequências para o Ciclo
Ausentes	Não existia plano que regesse a atuação estadual no setor de saneamento básico, à época da tomada de decisão acerca do PPA 2012-2015.	Não se organizou o planejamento para formular as alternativas para o setor.
PRODUTOS		
Documento/Dados	Descrição	Consequências para o Ciclo
Ausentes	Não existia plano que ordenasse a atuação estadual no setor de saneamento básico, à época da tomada de decisão acerca do PPA 2012-2015.	Não existia planejamento setorial adequado para conduzir a tomada de decisão na elaboração do PPA 2012-2015. Ausência de planejamento a longo prazo para o saneamento no Estado (objetivos, metas, programas e ações) Ausência de estimativa de custos para alcance de objetivos a longo prazo; Ausência de critérios de monitoramento e avaliação específicos para o setor de saneamento no Estado; Ausência de mecanismo de integração com os outros setores do Estado (saúde, habitação, meio ambiente, recursos hídricos).
RETROALIMENTAÇÃO		
Documento/Dados	Descrição	Consequências para o Ciclo
Lei n. 7.731/2013	Estabeleceram-se diretrizes e responsabilidades específicas a certos atores, instituindo-se o Plano Estadual de Saneamento Básico; Sequenciais discontinuidades administrativas impediram o Plano Estadual de ser concluído até o momento do estudo.	Melhorias normativas acerca da formulação de alternativas para o saneamento; Persistem as lacunas até que as medidas legais sejam postas em prática.

Fonte: Elaboração da própria autora.

Em resumo, a ausência de **insumos**, **processamento** e **produtos** nessa etapa prévia prejudica a tomada de decisão, que se baseou nas necessidades identificadas pontualmente na elaboração do PPA. A **retroalimentação**, por meio da Lei n. 7.731/2013 instituiu mecanismos de correção a essa lacuna no planejamento, porém ainda não resultou na promulgação do Plano Estadual de Saneamento por descontinuidade administrativa.

Como a Lei n. 11.445/2007 instituiu que os municípios deveriam possuir Plano Municipal de Saneamento, estes eram outros documentos que poderiam possibilitar alternativas à tomada de decisão estadual, motivo pelo qual se detalham a seguir.

4.2.3 Planos Municipais de Saneamento Básico

Na ausência de Plano Estadual de Saneamento, cabia ao Governo do Estado conhecer os planos de saneamento dos municípios sob sua gestão, bem como daqueles em que pretendesse prestar apoio institucional.

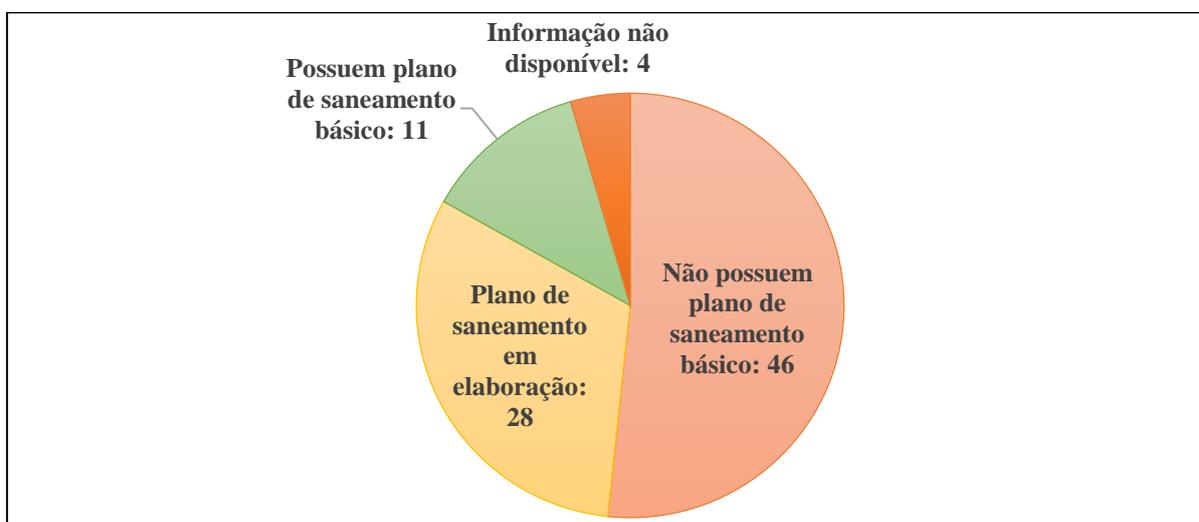
No entanto, de acordo com informações do Diagnóstico de serviços de água e esgotos - 2012 (SNIS, 2014b), apenas 11 dos 89 municípios declarantes tinham planos de abastecimento de água e/ou esgotamento sanitário concluídos em 2012¹⁹, quais sejam: Alenquer, Ananindeua, Baião, Barcarena, Belém, Breves, Castanhal, Marabá, Marituba, Monte Alegre e Santarém.

Outros 28 municípios declararam estar com seus planos em fase de elaboração, que são: Curionópolis, Eldorado dos Carajás, São Geraldo do Araguaia, Tucumã, Xinguara, Abel Figueiredo, Brasil Novo, Canaã dos Carajás, Oriximiná, Paragominas, Parauapebas, Santa Bárbara do Pará, Santana do Araguaia, Abaetetuba, Anajás, Bragança, Juruti, Marapanim, Óbidos, Peixe-Boi, Primavera, Salinópolis, Santa Maria das Barreiras, São Félix do Xingu, São Francisco do Pará, Terra Santa, Trairão e Vigia.

Dessa forma, a situação do Estado do Pará quanto a existência de Planos Municipais de Água e/ou Esgotamento Sanitário em 2012 pode ser visualizada no Gráfico 4.

¹⁹ Apesar da informação acerca da existência de Planos Municipais de Saneamento constar no Glossário de Informações do Diagnóstico de Água e Esgotos 2011 como uma das informações disponíveis, não se encontra este campo na planilha disponibilizada para *download*. Por este motivo, foram utilizados os dados relativos a 2012.

Gráfico 4 - Situação dos municípios paraenses declarantes ao SNIS quanto a existência de Planos Municipais de Saneamento Básico de Água e/ou Esgotamento Sanitário em 2012



Fonte: SNIS (2014b).

Do total de 143 municípios paraenses existentes em 2012, somente 11 (7,6%) possuíam Planos Municipais de Saneamento Água e/ou Esgotamento Sanitário declarados no SNIS. Desses 11 municípios, 9 eram geridos pela COSANPA, ou seja, dos 58 municípios em que o saneamento era de gestão estadual, apenas 15,78% possuíam planos municipais de saneamento.

Outro ponto importante é que, mesmo dos planos existentes, não há registro de informação no SNIS que permita afirmar que estavam revisados e atualizados a fim de servirem como instrumentos orientadores da tomada de decisão no PPA 2012-2015 do Governo do Estado, ou mesmo dos planos plurianuais municipais seguintes, como designou o art. §4º, art. 19 da Lei n. 11.445/2007 (LDSB). Apesar de existir campo para registro da informação acerca da data de emissão/revisão, os mesmos estavam em branco.

Quanto ao serviço de manejo de resíduos sólidos, o SNIS não detalha esta informação em seu Diagnóstico do Manejo de Resíduos Sólidos Urbanos referente a 2011 (SNIS, 2013a). Porém, observando os dados de 2012, vê-se que apenas 5 municípios paraenses declararam possuir plano municipal de manejo de resíduos sólidos: Baião, Castanhal, Novo Progresso, Rurópolis e Tucumã (SNIS, 2014a).

Por fim, quanto ao serviço de drenagem, não foi possível obter a informação acerca da existência de planos municipais específicos, haja vista que o SNIS só passou a monitorar este serviço a partir do ano de referência 2015 (SNIS, 2017).

Portanto, pode-se afirmar que o Governo do Estado dispunha de poucos insumos informacionais acerca dos municípios para fundamentar seu a tomada de decisões acerca da política de saneamento básico para o período 2012-2015.

Vale lembrar que o inciso I, art. 11 da Lei n. 11.445/2007 estabelece como condição de validade dos contratos de prestação de serviços públicos de saneamento básico a existência de plano municipal de saneamento básico. Por esta razão, o próprio Plano Plurianual 2012-2015 estabeleceu como ação programática a elaboração dos Planos Municipais de Saneamento Básico, cobrindo todos os 143 municípios do estado, como se vê mais adiante no tópico 4.3.1. No entanto, os registros de execução demonstram que a ação não foi concluída neste período de quatro anos (tópico 5.1).

Conclui-se, desta etapa do estudo, que os planos municipais eram insuficientes para subsidiar o planejamento do setor no Estado. A síntese da análise está descrita no Quadro 18.

Quadro 18 - Análise da Formulação de Alternativas - Planos Municipais de Saneamento

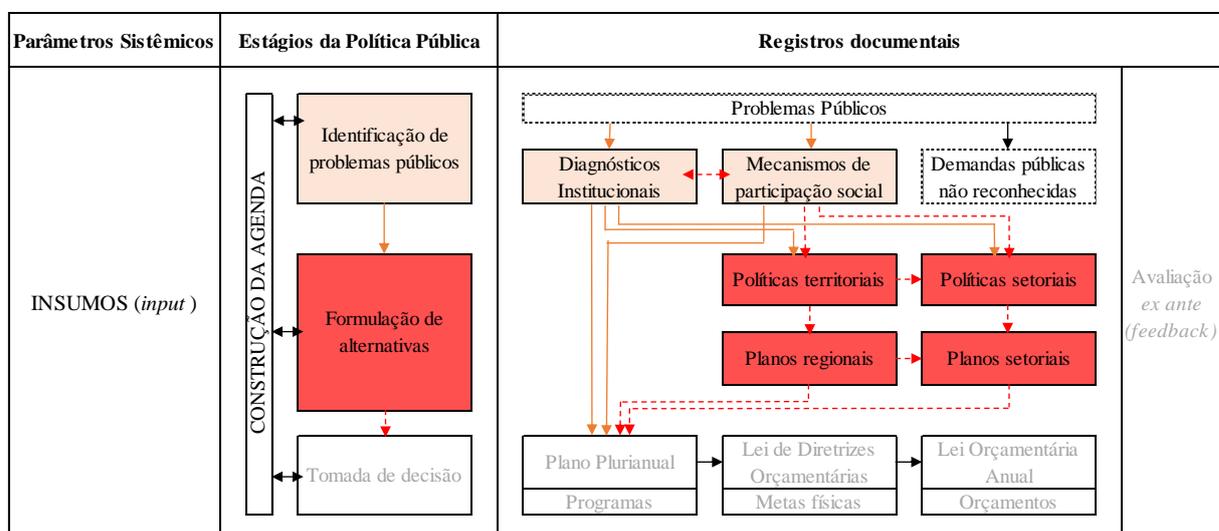
ESTÁGIO: FORMULAÇÃO DE ALTERNATIVAS		
ETAPA: PLANOS MUNICIPAIS DE SANEAMENTO		
INSUMOS		
Documento/Dados	Descrição	Consequências para o Ciclo
Não identificados	Estágio anterior (identificação de problemas públicos) não produziu produtos aptos a subsidiar a formulação de alternativas.	Dificulta-se a formulação de alternativas por falta de informações.
PROCESSAMENTO		
Documento/Dados	Descrição	Consequências para o Ciclo
Informações do SNIS	Coleta de informações acerca da existência de planos municipais. Cada município é responsável pela elaboração de seu plano municipal. Baixa aderência dos municípios ao SNIS.	Não é possível conhecer a situação do planejamento de todos os municípios paraenses.
PRODUTOS		
Documento/Dados	Descrição	Consequências para o Ciclo
Informações do SNIS	Apenas 11 municípios paraenses contavam com Plano Municipal de Saneamento Básico (Água e Esgoto), à época da tomada de decisão 2012-2015; Apenas 5 municípios paraenses contavam com Plano Municipal de Manejo de Resíduos Sólidos, à época da tomada de decisão 2012-2015	A quantidade de municípios com instrumentos instituídos é insuficiente para subsidiar o planejamento estadual do setor no período, por falta de cobertura.
RETROALIMENTAÇÃO		
Documento/Dados	Descrição	Consequências para o Ciclo
PPA 2012-2015	O Plano Plurianual 2012-2015 estabeleceu como ação programática a elaboração dos Planos Municipais de Saneamento Básico, cobrindo todos os 143 municípios do estado	Estabeleceu-se mecanismo de apoio à elaboração dos planos, porém a ação não foi concluída.

Fonte: Elaboração da própria autora.

Não foram identificados, nesta pesquisa, os **insumos** à elaboração dos planos municipais; o **processamento** foi verificado por consulta ao SNIS, que, no entanto, possui baixa aderência, sem a declaração de todos os municípios paraenses quanto ao planejamento; e os **produtos** identificados foram 11 planos de água e esgoto, e 5 planos de manejo de resíduos sólidos, quantitativo insuficiente de planos para guiar a atuação do Governo do Estado. Como **retroalimentação** do processo, o Governo do Estado estabeleceu ação no PPA visando apoiar os municípios na elaboração destes planos, porém a ação não foi concluída durante o período 2012-2015.

Da análise deste estágio de Formulação de Alternativas, não se identificaram políticas e planos territoriais de competência do Governo do Estado que influenciasssem o setor de saneamento. Observou-se que não existia política estadual de saneamento básico e nem plano estadual de saneamento para subsidiar a tomada de decisão referente ao setor no período 2012-2015. Os planos municipais de saneamento existentes eram poucos para fundamentar a formulação da política pública do setor. Apresenta-se a representação da análise do estágio na Figura 17, a seguir.

Figura 17 - Formulação de Alternativas para o saneamento básico no Ciclo 2012-2015



Fonte: Elaboração da própria autora.

Conclui-se que a formulação da política de saneamento básico do período sofreu de severas lacunas no que concerne ao planejamento a longo prazo, tanto de **insumos**, **processo** e **produtos**. A **retroalimentação** ocorreu mediante promulgação da Política Estadual de Saneamento, mas seus efeitos não atingiram o ciclo 2012-2015.

Esta segunda etapa do ciclo ficou prejudicada, deixando a tomada de decisão sem embasamento robusto acerca das alternativas disponíveis para o setor. Se regras e planos mais

detalhados para um setor tão complexo quanto o saneamento básico não são elaborados, como tomar uma decisão acerca do que será feito no período? Essa situação é agravada, ainda, pelos poucos insumos informacionais do estágio anterior, a Identificação de Problemas. Se não se conhecem todos os problemas, e nem se elaboraram soluções específicas, como decidir?

Como consequência da ausência deste planejamento, não deve ter sido possível projetar uma situação a longo prazo, deixando os instrumentos de tomada de decisão como instrumento de melhoria isolada apenas durante sua vigência, sem direcionamento específico à universalização do acesso da população aos serviços de saneamento básico.

Mesmo com uma visão limitada dos problemas, e com a ausência de alternativas mais detalhadas para o setor, decisões foram tomadas, como se descreve a seguir.

4.3 TOMADA DE DECISÃO ORÇAMENTÁRIA PARA O SANEAMENTO NO PARÁ

Nesse estágio, são analisadas as decisões orçamentárias tomadas. Viu-se, nos estágios anteriores, que os subsídios necessários à decisão não foram preparados (identificação dos problemas e formulação das alternativas). Ainda assim, o Governo do Estado planejou e instituiu a programação do período 2012-2015 para enfrentar a questão do saneamento básico no Estado, por meio do Plano Plurianual, das Diretrizes Orçamentárias e dos Orçamentos Anuais, como se detalha a seguir.

4.3.1 Plano Plurianual

A Constituição do Estado do Pará – CE, estabelece, por meio do art. 206, que leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais. O mesmo dispositivo, em seu §1º, dispõe que as diretrizes, objetivos e metas da administração se estabelecerão de forma setorializada e regionalizada, de modo semelhante ao que dispõe o art. 165, §1º da Constituição Federal. Dessa feita, o PPA do Estado do Pará deve ser organizado tendo em vista ambas as lógicas, setorial e territorial.

De acordo com o art. 206, §2º da CE, O Plano Plurianual deve ser aprovado no primeiro ano de cada período de governo, submetido à Assembleia Legislativa até 31 de agosto, com vigência de quatro anos, o que também se assemelha ao definido na Constituição Federal.

Diante disso, o Plano Plurianual 2012-2015 do Governo do Estado do Pará foi aprovado por intermédio da Lei Estadual n. 7.595/2011, em cumprimento ao disposto no art. 204, §§1º e 2º da Constituição do Estado do Pará, com o macro objetivo de redução da pobreza e da desigualdade social por meio do desenvolvimento sustentável (PARÁ, 2011b).

Estruturou-se o PPA em programas, que constituem o elemento integrador entre os objetivos do Plano Plurianual, as prioridades e metas fixadas nas Leis de Diretrizes Orçamentárias e nas programações estabelecidas nos Orçamentos Anuais (art. 2º e 3º, PPA).

O texto do PPA também deixa claro que as metas físicas e financeiras presentes no Plano são estimadas (art. 6º), uma vez que as metas anuais e os limites orçamentários serão estabelecidos pelas respectivas LDOs e LOAs do período.

Estabeleceu-se que a Secretaria de Planejamento, Orçamento e Finanças – SEPOF (atual SEPLAN) é o órgão responsável pela edição de normas complementares para a gestão do PPA. Além disso, elencaram-se critérios para as revisões e alterações do plano, bem como seu monitoramento e avaliação, que serão tratados nos tópicos seguintes desta pesquisa.

Considerando a competência no regramento da matéria, a SEPOF editou um documento contendo Orientações de Elaboração do PPA 2012-2015 (PARÁ, 2011d). De acordo com as instruções, O Governo do Estado adotou metodologia própria, com algumas diferenças quando comparada às orientações do Governo Federal.

O documento estabelece os principais **insumos** a serem utilizados na elaboração do documento. De acordo com as instruções, o Governo deve primeiro definir as diretrizes de governo, que consistem nos macro-objetivos a serem atingidos nos quatro anos de vigência do instrumento, estabelecendo-se uma **Agenda Mínima** prioritária, compatível com os compromissos assumidos no processo eleitoral, e diretrizes articuladas aos **objetivos setoriais**.

Os objetivos setoriais correspondem à orientação dos órgãos responsáveis por cada setor, que devem abarcar as políticas setoriais de cada órgão, visando traduzir estas políticas em programas para o enfrentamento dos problemas relacionados. Nesse sentido, a determinação do manual apresenta-se perfeita no que diz respeito à submeter a programação às alternativas formuladas previamente.

Porém, como visto anteriormente no tópico 4.2, na época em que o PPA 2012-2015 foi elaborado ainda não existia a Política Estadual de Saneamento (publicada em 2013), e nem o Plano Estadual de Saneamento (que não existe até hoje). Portanto, por mais que o PPA tenha previsto essa orientação aos instrumentos prévios da tomada de decisão, não havia documentação formal para subsidiar a construção dos programas do setor de saneamento.

Dessa forma, em relação aos insumos, têm-se que a fragilidade na identificação dos problemas públicos de saneamento e a ausência de formulação de alternativas deixou a tomada de decisão quanto à programação de saneamento do PPA com pouco direcionamento relativo

aos objetivos do setor, a não ser aqueles objetivos mais imediatos da gestão dos órgãos responsáveis.

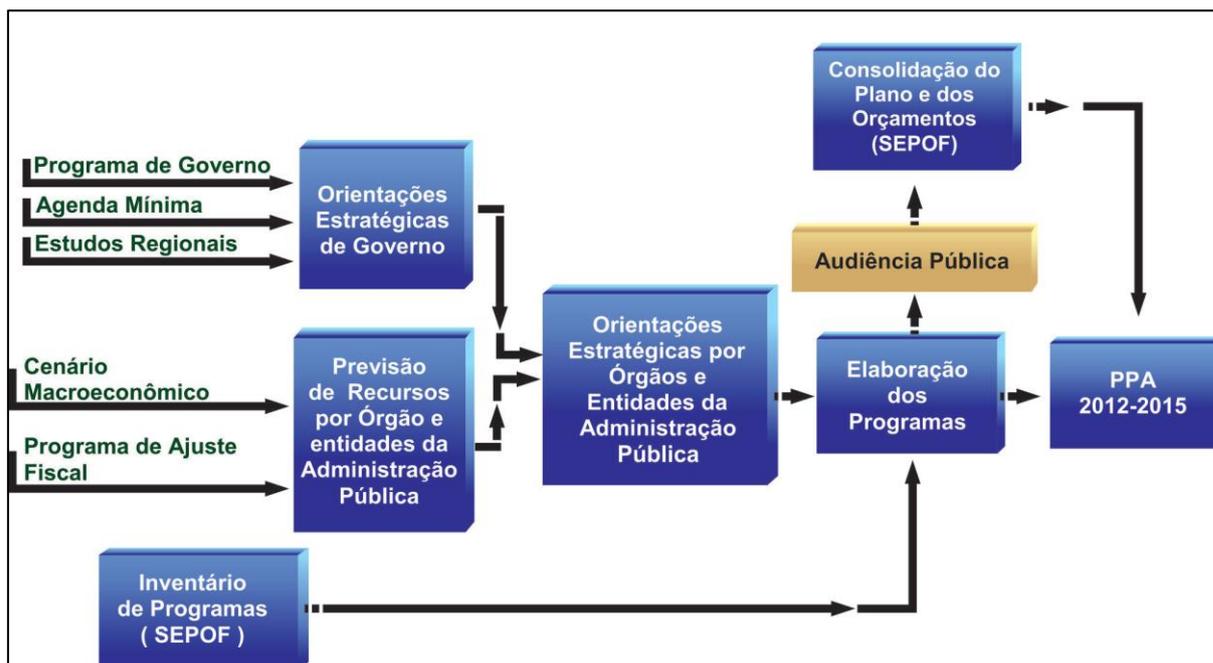
Quanto ao **processamento**, correspondente à elaboração do PPA, no manual detalham-se os atributos e itens a serem contemplados na elaboração dos programas, atendendo-se um conteúdo semelhante daquele definido pelas Orientações do Governo Federal, tratadas no tópico 2.2.3.2.

Definiram-se os atributos dos programas, que devem explicitar um problema, a justificativa, a estratégia de implementação, público alvo, denominação, objetivo, órgãos executores, indicadores (com atributos específicos a serem detalhados no tópico 5.2), e valor global estimado. Estes critérios se assemelham bastante aos definidos pelo Governo Federal, ampliando ainda a etapa de contextualização, uma vez que deve se detalhar um problema, uma justificativa e uma estratégia de implementação para cada programa. No entanto, diferentemente do Governo Federal, não se estabelece a caracterização dos objetivos a serem alcançados, descrevendo-os apenas uma frase, mas, em contrapartida, associando-os a uma diretriz de governo mais geral.

O Governo Estadual decidiu não utilizar Iniciativas, definindo diretamente as ações a serem realizadas e utilizadas no processo orçamentário. Estas ações devem conter os seguintes atributos: título, órgão executor, objetivo, produto (bem ou serviço), meta, regionalização, dados financeiros e forma de implementação da ação. É extremamente positivo que o PPA tenha previsto a regionalização das ações, detalhando as localidades onde se realizarão as ações previstas, permitindo um melhor monitoramento, bem como a avaliação do cumprimento do dispositivo constitucional do art. 165, §7º da Constituição Federal, de reduzir as desigualdades inter-regionais por meio do orçamento público, bem como seu macro-objetivo redução da pobreza e da desigualdade social por meio do desenvolvimento sustentável, estabelecido em sua lei de criação, a Lei Estadual n. 7.595/2011.

Definidos estes critérios, coube também à SEPOF organizar como os programas seriam elaborados, coordenando os órgãos da administração estadual. De acordo com as Orientações, a programação se baseou em ações elaboradas pelos órgãos responsáveis por cada setor, sendo encaminhadas à SEPOF, que por sua vez consolidou a programação por meio de oficinas de trabalho com os órgãos governamentais e audiências públicas (presenciais e virtuais) com a população, de acordo com o Fluxograma 2.

Fluxograma 2 - Fluxograma do Plano Plurianual



Fonte: Orientações de Elaboração do PPA 2012-2015 (PARÁ, 2011d, p. 14).

De acordo com as Orientações, a SEPOF coordenou o processo de elaboração do PPA, iniciando na definição do programa de governo, da agenda mínima, estudos regionais, avaliação do cenário macroeconômico e estabelecimento de programa de ajuste fiscal para o período. A partir destes subsídios, montou-se as orientações estratégicas de governo, e previram-se os recursos por órgão e entidades da administração. A partir disso, constroem-se as orientações estratégicas por cada órgão, para daí elaborar os programas, os quais são organizados em inventário pela SEPOF. A partir disso é que se realizam as audiências públicas, para consolidar o plano plurianual.

Esta etapa de elaboração dos programas se deu por meio de oficinas entre os técnicos e dirigentes da administração pública, como explicita o documento de Orientações de Elaboração do PPA 2012-2015:

A coordenação geral dos trabalhos para elaboração dos Programas do PPA 2012-2015 é de responsabilidade da SEPOF, por meio da Diretoria de Planejamento Estratégico (DIPLAE).

A SEPOF realizará, inicialmente, seminário de integração PPA 2012-2015, para alinhar os procedimentos metodológicos na construção do Plano, com os dirigentes dos órgãos e entidades da Administração Pública Estadual e equipe técnica designada para participar dos debates para a construção dos Programas do PPA.

Posteriormente, serão realizadas oficinas de trabalho com a equipe técnica designada pelos órgãos. A referida equipe deverá ter conhecimento das políticas públicas e objetivos setoriais, alinhado às Diretrizes de Governo, além de ter o respaldo da Direção superior para a formulação dos Programas, ações, metas e indicadores.

Na primeira rodada de oficinas, definida no cronograma abaixo, a SEPOF fornecerá os limites orçamentários por órgão e entidades e prestará esclarecimentos que se fizerem necessários. Nesse momento serão iniciadas as discussões à elaboração do PPA. O debate não se encerra nesta oficina, sendo posteriormente agendadas outras reuniões de trabalho, considerando o prazo final de 30 de junho à formulação dos Programas do PPA 2012-2015. (PARÁ, 2011d, p. 29).

Explicitada a metodologia, o documento apresenta um cronograma de oficinas com todos os órgãos da administração pública estadual. Após a organização da programação, é que ocorrem as audiências públicas, permitindo a participação social no processo de construção do documento, como detalhado nas Orientações:

No momento em que as propostas dos Programas forem consolidadas, os órgãos e entidades cadastrarão no Sistema de Gestão do PPA (GEpPA), no endereço eletrônico www.geppa.pa.gov.br as metas físicas e financeiras das ações dos programas, enquanto a SEPOF tem a responsabilidade do cadastro dos novos Programas e ações.

O processo de formulação do PPA 2012-2015 contará com a participação da sociedade e ocorrerá na forma Presencial e de Intercâmbio Documental, com vistas a assegurar o princípio da transparência e controle social das ações governamentais.

A modalidade presencial será realizada nas 12 (doze) regiões de integração do Estado do Pará, entre a segunda quinzena de julho e a primeira quinzena de agosto, com a participação da sociedade civil organizada. Em relação à Audiência Pública por Intercâmbio Documental, será disponibilizado no site da SEPOF <www.sepof.pa.gov.br> espaço para participação da sociedade com envio de contribuições ao referido Plano. (PARÁ, 2011d, p. 30).

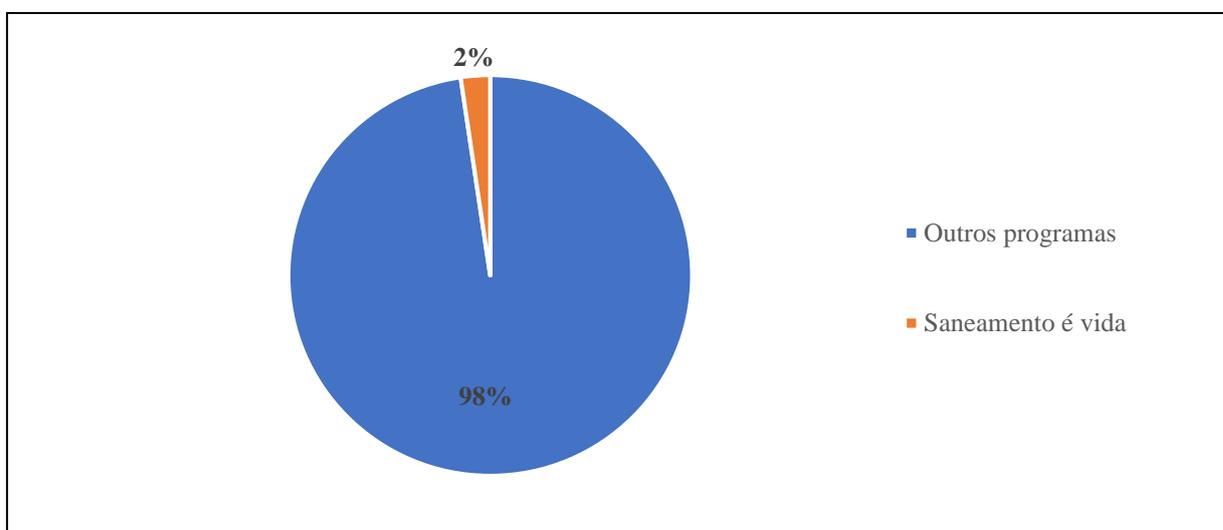
Como já descrito nos resultados acerca da Identificação de Problemas Públicos (tópico 4.1), as audiências públicas foram programadas nas modalidades presencial e de intercâmbio documental (pela internet). Quanto a isso, é importante notar que o momento de participação social só foi previsto para ocorrer após a programação estar organizada pelos órgãos estaduais. As audiências foram previstas como um mecanismo que possibilitasse a consolidação dos programas já elaborados, havendo de se questionar se este processo realmente acrescentou mudanças a partir da perspectiva social dos programas intencionados pela administração. Além disso, não se observou o registro destas audiências ou publicação de resumo acerca das demandas populacionais possivelmente levantadas na oportunidade.

Dessa forma, foi possível observar as seguintes características quanto ao **processamento** do PPA: (1) por mais que o processamento tenha previsto o uso de informações específicas, não havia insumos setoriais acerca do saneamento, o que limitou esta etapa às necessidades imediatas dos órgãos responsáveis; (2) estabeleceram-se critérios bem definidos acerca dos atributos dos programas e ações, com metodologia próxima daquela do Governo Federal, acrescentando alguns critérios relevantes; e (3) as deliberações acerca dos programas

ocorreram principalmente dentro da própria esfera técnico-administrativa, deixando-se a participação social como elemento apenas consolidador da programática já elaborada.

Quanto ao **produto**, o PPA estimou dispêndios de R\$51,2 bilhões para atender a todos os programas do PPA Estadual 2012-2015. Desta quantia, R\$1,2 bilhão foi destinado à programação relativa ao setor de saneamento, o que corresponde a 2,34% do planejamento estadual nestes quatro anos, demonstrando que o saneamento básico não foi considerado uma prioridade, frente às outras obrigações do governo do Estado, como demonstra o Gráfico 5.

Gráfico 5 - Proporção Saneamento x Demais programas - PPA 2012-2015



Fonte: Elaborado a partir dos dados do Plano Plurianual do Estado do Pará 2012-2015 (PARÁ, 2011b).

Vale comentar que o Plano Plurianual não identifica os diagnósticos que embasaram a programação do setor. Além disso, na época não existiam a Política Estadual de Saneamento e o Plano Estadual de Saneamento (como descrito no tópico 4.2).

A lacuna de diagnóstico permite supor que a programação decorreu de outras necessidades dos órgãos responsáveis pela execução, em detrimento de planejamento fundamentado em dados, mais robusto e documentado. No entanto, é preciso reconhecer que existem relações mais profundas e de origem política para as escolhas feitas, que não são visíveis tomando como ponto de partida o espectro documentado da decisão. Nesse sentido, tomando por base a lacuna documental, a fundamentação para a programação realizada permaneceu oculta à metodologia escolhida nesta pesquisa – muito embora existam, sim, motivos e objetivos para a decisão tomada, assim como qualquer decisão política.

Foi estabelecido um único **programa** voltado para o setor de saneamento, denominado “**Saneamento é Vida**” (PARÁ, 2011b). Não se definiu, na oportunidade, o problema, a

justificativa e a estratégia de implementação do programa, como havia se definido nas Orientações para a Elaboração do PPA 2012-2015 (PARÁ, 2011d). Sem uma contextualização do programa, não se permite a análise das decisões tomadas, nem conhecer que planejamento setorial se utilizou como referência.

Estabeleceram-se **indicadores** para o monitoramento do desempenho do programa, tanto no Mapa de Exclusão Social, quanto no próprio corpo do programa, que são abordados com profundidade no tópico 5.2. Vale ressaltar que nem o indicador de impacto “Taxa de Mortalidade Infantil”, nem o indicador de resultado “Percentual de domicílios com coleta de lixo”, aparecem no enunciado do programa, muito embora estejam relacionados a ele, de acordo com o Mapa de Exclusão Social (PARÁ, 2011b, p. s.n.).

Com exceção da “Taxa de Mortalidade Infantil”, todos os indicadores elencados são de cobertura, sem que se estipulassem indicadores referentes à qualidade dos serviços. É importante notar, ainda, que embora o saneamento seja composto de quatro serviços (abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem urbana e manejo de resíduos sólidos), não se estabeleceu nenhum indicador de drenagem urbana, com a ressalva de que nem no Governo Federal existiam dados acerca desta prestação à época, já que o SNIS só começou a sistematizar as informações desse serviço a partir de 2015 (SNIS, 2017).

O **valor global** do programa era de R\$1.259.856.342,00 (um bilhão, duzentos e cinquenta e nove milhões, oitocentos e cinquenta e seis mil e trezentos e quarenta e dois reais), não se detalhando as fontes deste recurso, e nem os orçamentos equivalentes (Fiscal, da Seguridade Social, ou de Investimento de Empresas). Tal detalhamento, embora seja apenas uma orientação do Governo Federal, não prevista na metodologia do Governo do Estado, ajudaria a compor uma visão macro das fontes de financiamento do montante total do programa. Esta discriminação foi feita posteriormente, nas respectivas LOAs.

Estabeleceu-se o **objetivo** único de “assegurar o acesso e a qualidade da prestação de serviços de saneamento básico, nas áreas urbana e rural no Estado do Pará”, cujo público alvo foi a “População do Estado do Pará”. Os órgãos executores responsáveis são: “9º CRS Santarém; ARCON; COSANPA; SEIDURB e SESPA”. O objetivo integra as diretrizes do governo relacionadas à “Promoção da inclusão social” e da “Promoção à articulação político-institucional e desconcentração do Governo”. Seguindo a metodologia estadual prevista, não se elaborou uma **caracterização** específica do objetivo (como recomenda o Governo Federal), havendo, no entanto, a vinculação do programa às diretrizes específicas. Porém, no texto das diretrizes foram encontradas poucas referências ao programa de saneamento, não havendo

explicação que embasa suficientemente como o Governo pretendia alcançar o objetivo fixado de assegurar o acesso e qualidade dos serviços de saneamento. Outro ponto a se questionar é a ausência de indicadores de qualidade, como mencionado anteriormente. Fica prejudicada a mensuração completa do objetivo, sem este parâmetro.

As **metas** estabelecidas para o período foram relacionadas diretamente aos indicadores do programa, que possuem índices esperados para cumprimento até 2015. É possível saber, portanto, em que medida o Governo pretendia alcançar o objetivo geral do programa, no que diz respeito à cobertura dos serviços, mas não a qualidade dos mesmos.

No entanto, estas metas não apresentam a necessária **base geográfica**, apenas valores globais para o território, como se detalha no tópico 5.2 acerca do Monitoramento. Dessa forma, não há como precisar os resultados desejados para cada região de integração. Isto por si só já contraria o disposto no art. 206, §1º da Constituição Estadual, que dispõe que as metas devem ser estipuladas de forma regionalizada. Além disso, essa omissão traz prejuízos à análise acerca do atendimento das várias parcelas do público alvo escolhido, que no caso é a totalidade da população do estado, que vive em 12 regiões de integração distintas.

Para cumprimento do programa, foram estabelecidas **19 ações**, categorizadas na Tabela 6. Para melhor análise, nesta pesquisa segregaram-se as ações de acordo com seu órgão responsável (definido *a posteriori* na LOA) e pelo tipo de serviço a ser desenvolvido: abastecimento de água; esgotamento sanitário; manejo de resíduos sólidos; drenagem urbana; obras de saneamento (envolvendo abastecimento de água, esgotamento sanitário e drenagem urbana); planejamento; gestão; e regulação. O resumo do programa pode ser visto a seguir, na Figura 18.

Figura 18 - Resumo do Programa "Saneamento é Vida" - PPA 2012-2015

Programa	<ul style="list-style-type: none"> • Saneamento é Vida
Contextualização	<ul style="list-style-type: none"> • Não elaborada
Indicadores	<ul style="list-style-type: none"> • Taxa de Mortalidade Infantil (Mapa de Exclusão Social) • Percentual de domicílios com água tratada • Percentual de domicílios com coleta e tratamento de esgoto • Percentual de domicílios com coleta de lixo (Mapa de Exclusão social) • Índice de cobertura de AA - COSANPA • Índice de cobertura de ES - COSANPA • Indicadores de Drenagem Urbana: ausentes • Indicadores de Qualidade: ausentes
Valor global	<ul style="list-style-type: none"> • R\$1.259.856.342,00 • Fontes de recursos e orçamentos correspondentes: fixados posteriormente nas LOAs
Objetivo	<ul style="list-style-type: none"> • Título: "Assegurar o acesso e a qualidade da prestação dos serviços de saneamento básico, nas áreas urbana e rural no Estado do Pará"; • Público alvo: População do Estado do Pará • Órgãos executores: 9ª CRS - Santarém, ARCON, COSANPA, SEIDURB e SESPA. • Diretrizes: Promoção da inclusão social; Promoção à articulação político-institucional e desconcentração do Governo.
Metas	<ul style="list-style-type: none"> • Relacionadas diretamente aos indicadores do programa. • Não regionalizadas • Não cobrem os serviços de drenagem urbana • Não cobrem a qualidade da prestação dos serviços
Ações	<ul style="list-style-type: none"> • Programação física regionalizada • Programação financeira regionalizada • Ver Tabela 5.

Fonte: Elaborado a partir dos dados do PPA 2012-2015 (PARÁ, 2011b).

Tabela 6 - Saneamento Básico no PPA Estadual de 2012-2015

ÓRGÃO / TIPO DE SERVIÇO / AÇÃO	PRODUTO	Programação Física (em Unidades)	Programação Financeira (em R\$ milhares)	% do total financeiro
COSANPA		89.528	794.064	63,03%
ABASTECIMENTO DE ÁGUA		61.512	529.694	42,04%
Implantação de ETA	ETA Implantada	2	7.069	0,56%
Ampliação de SAA	Ligação de Água Realizada	61.505	304.846	24,20%
Melhoria de SAA	SAA Revitalizado	5	217.779	17,29%
ESGOTAMENTO SANITÁRIO		28.010	97.128	7,71%
Implantação de SES	Ligação de Esgoto Implantada	21.709	42.817	3,40%
Ampliação de SES	Ligação de Esgoto Implantada	6.300	5.578	0,44%
Melhoria de SES	SES Revitalizado	1	48.733	3,87%
GESTÃO		6	167.241	13,27%
Implementação de Ações de Desenvolvimento Institucional	Ação Implementada	5	10.236	0,81%
Operacionalização das Ações de Saneamento	Sistema Operado	1	157.005	12,46%
SEIDURB		216	455.017	36,12%
ABASTECIMENTO DE ÁGUA		1	91.000	7,22%
Implantação de Adutora de Água Tratada – Av. Augusto Montenegro	Adutora Implantada	1	91.000	7,22%
DRENAGEM URBANA		1	93.082	7,39%
Macro drenagem da Bacia do Tucunduba	Obra Executada	1	93.082	7,39%
PLANEJAMENTO		143	36.000	2,86%
Elaboração de Planos Municipais de SB	Plano Elaborado	143	36.000	2,86%
RESÍDUOS SÓLIDOS		23	20.931	1,66%
Apoio a Serviços Públicos de Limpeza Urbana e Manejo dos RS	Projeto Executado	23	20.931	1,66%
OBRAS DE SB (AA, ES, DU)		48	214.004	16,99%
Realiz. de Obras de SB em Área Urbana	Microssistema Ampliado	47	207.504	16,47%
Urbanização de Assentamentos Precários - Bairro Francisco Coelho (Cabelo Seco)	Obra Executada	1	6.500	0,52%
SESPA		66	10.052	0,80%
ABASTECIMENTO DE ÁGUA		66	10.052	0,80%
Ampliação de Microssistemas de AA	Microssistema Ampliado	25	3.435	0,27%
Implantação de Microssistemas de AA	Microssistema Implantado	41	6.617	0,53%
ARCON		449	723	0,06%
REGULAÇÃO		449	723	0,06%
Atendimento aos Usuários e/ou Agentes de Serviços Regulados de SB	Demanda Finalizada	281	168	0,01%
Fiscalização e Controle do Serviço de SB	Fiscalização Realizada	109	215	0,02%
Regulação dos Serviços de SB	Convênio Celebrado	59	340	0,03%
Total Geral		90.259	1.259.856	100,00%

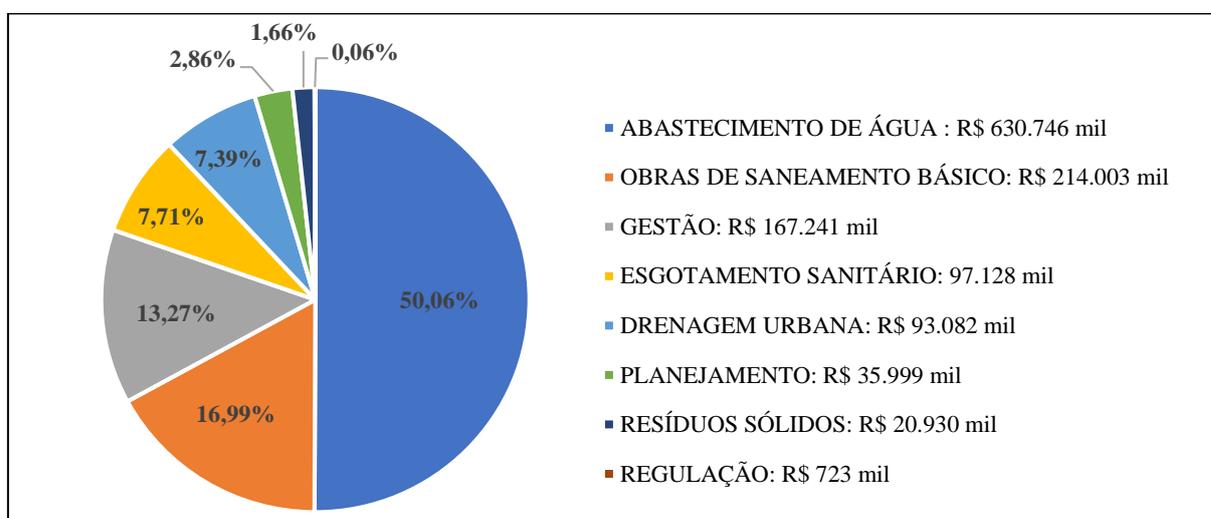
ETA: Estação de Tratamento de Água. SAA: Sistema de Abastecimento de Água. SES: Sistema de Esgotamento Sanitário. SB: Saneamento Básico. RS: Resíduos Sólidos. AA: Abastecimento de Água.

Fonte: Elaborado a partir dos dados do Plano Plurianual do Estado do Pará 2012-2015 (PARÁ, 2011b).

Cada ação do programa previu a entrega de um produto, que corresponde às metas físicas a serem alcançadas, estabelecidas por região. Também se estabeleceram os valores financeiros estimados para cada ação, com o devido detalhamento regional. Dessa forma, o PPA estimou o cumprimento de 90.259 metas físicas²⁰, com o valor global de R\$1,2 bilhão de reais para os seus quatro anos de vigência, cuja execução era de responsabilidade da COSANPA (Companhia de Saneamento do Estado do Pará), SEIDURB (Secretaria de Estado de Integração Regional, Desenvolvimento Urbano e Metropolitano), ARCON (Agência de Regulação e Controle de Serviços Públicos do Estado do Pará) e SESPA (Secretaria de Estado de Saúde Pública).

Os gastos foram estimados de forma a contemplar os quatro serviços de saneamento definidos pela LDSB (abastecimento de água, esgotamento sanitário, manejo de resíduos sólidos e drenagem urbana), bem como ações complementares de planejamento, gestão e regulação. Porém, a distribuição dos gastos entre essas categorias não foi equânime. O Gráfico 6 demonstra a programação financeira por tipo de serviço relacionado ao saneamento.

Gráfico 6 - Programação Financeira do PPA por tipo de serviço



Fonte: Elaborado a partir dos dados do Plano Plurianual do Estado do Pará 2012-2015 (PARÁ, 2011b).

Financeiramente, o programa concentrou mais recursos no provimento de ações de abastecimento de água, correspondentes a 50,06% da programação (sendo 42,04% da COSANPA, 7,22% da SEIDURB e 0,8% da SESPA). A segunda maior programação, correspondente a 16,99% dos recursos, é relativa às obras de saneamento básico, que envolvem

²⁰ Foi identificado um equívoco na somatória das metas físicas relativas à Ampliação de Sistemas de Abastecimento de Água no PPA. Enquanto que o valor total somava 64.203 ligações de água realizadas como meta total para o período, somando-se o valor definido para cada região se alcançou a quantia de 61.505 ligações. Optou-se pela manutenção deste último valor, por delimitar precisamente a quais regiões as metas se referiam.

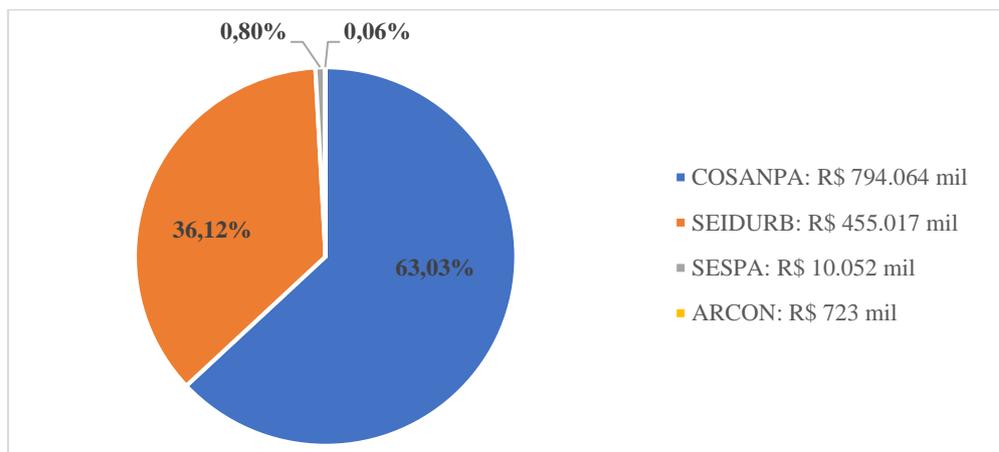
a infraestrutura de abastecimento de água, esgotamento sanitário e drenagem no mesmo empreendimento (de responsabilidade da SEIDURB, atual SEDOP). Em seguida, têm-se as ações de gestão, esgotamento sanitário, drenagem urbana, planejamento, resíduos sólidos e regulação. Vale notar que, diante da deficiência de orientação setorial apontada no tópico anterior, uma das ações do programa previu o apoio à elaboração dos planos municipais de saneamento em todos os 143 municípios do Estado.

Analisando-se os resultados, em uma visão inicial é de se estranhar que a maior parte da estimativa do PPA esteja voltada ao abastecimento de água, uma vez constatadas as deficiências gravíssimas dos demais serviços de saneamento no Estado, em especial o esgotamento sanitário, como visto no tópico 4.1. No entanto, esta orientação é coerente com a limitada atuação da COSANPA, que prioriza o abastecimento de água dos municípios aonde presta serviços, considerando as competências do Governo do Estado na gestão do saneamento no território paraense. E, de alguma maneira, quando se trata de saneamento básico, o abastecimento de água é o primeiro e mais primordial serviço, sem o qual o esgotamento sanitário não teria uso, por exemplo.

Mesmo assim, há de se questionar os rumos da atuação estatal, que parecem se distanciar da universalização do acesso dos serviços (art. 3º, I da LDSB), de forma que o próprio objetivo do programa, de “assegurar o acesso e a qualidade” do saneamento básico na região, parece inviabilizado por essa priorização, deixando de lado os serviços de esgotamento sanitário, drenagem urbana e manejo de resíduos sólidos, que também compõem o saneamento básico. Nesse interim, vale mencionar que apenas uma ação, “Macrodrenagem do Tucunduba” visava em específico tratar da drenagem urbana, e apenas uma ação, “Apoio a serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos” tratava deste outro serviço. Muito embora já tenha se especificado a responsabilidade municipal por estes serviços, cabe ao Governo do Estado o papel de apoiar estas iniciativas no território paraense.

Outro detalhe interessante é que, apesar de estabelecida uma ação de “Realização de Obras de Saneamento Básico em Área Urbana”, não se estipularam ações visando a área rural do Estado, muito embora esteja expressamente inclusa no objetivo geral do programa. Esta questão é corrigida na revisão do PPA de 2013, como se detalha no tópico 4.3.1.1, embora seja interessante observar o aparente esquecimento da área rural nessa etapa do planejamento.

Nesse sentido, é importante também conhecer a proporção da estimativa financeira, por órgão responsável, o que se demonstra no Gráfico 7.

Gráfico 7 - Programação financeira do PPA por órgão responsável

Fonte: Elaborado a partir dos dados do Plano Plurianual do Estado do Pará 2012-2015 (PARÁ, 2011b).

A COSANPA concentrou 63,03% da programação financeira de saneamento do PPA, dada sua competência institucional quanto à gestão dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Em seguida, têm-se a programação da SEIDURB, que faz jus a 36,12% da programação, para executar obras urbanas, obras específicas de abastecimento de água, drenagem urbana e apoio ao planejamento e gestão de resíduos sólidos dos municípios. A SESP ficou responsável por 0,8% dos recursos previstos, para executar a implantação e ampliação de microssistemas de abastecimento de água. Por fim, a ARCON ficou com a menor parte da programação, correspondente a 0,06% dos recursos para efetivar a regulação dos serviços no Estado.

Se a COSANPA, que é a sociedade de economia mista responsável pelo abastecimento de água e esgotamento sanitário de parte dos municípios do Pará, e é a destinatária da maioria da programação financeira estimada, é claro que os dois serviços os quais é responsável seriam a prioridade da gestão. Isso por si só destaca a pouca importância dada aos demais serviços, de responsabilidade da SEIDURB (drenagem e manejo de resíduos), e demonstra a pouquíssima importância dada à ARCON em sua missão de regulação dos serviços de saneamento. Ainda que se compreenda que a oferta de água é fundamental, se entende que o saneamento básico deve ser tratado na sua integralidade.

Por outro lado, há de se questionar se, do ponto de vista regional, as ações planejadas almejavam a universalização da prestação dos serviços de saneamento básico no Estado, como dispõe a LDSB (art 3º, I, Lei n. 11.445/2007), ou mesmo a redução das desigualdades inter-regionais, como seria o objetivo da Constituição Federal na elaboração dos PPAs e orçamentos públicos (art. 165, §7º, CF 88). Analisando-se a programação neste prisma, é possível perceber

a concentração de recursos na região Metropolitana, como demonstram a Tabela 7, o Gráfico 8 e o Mapa 2.

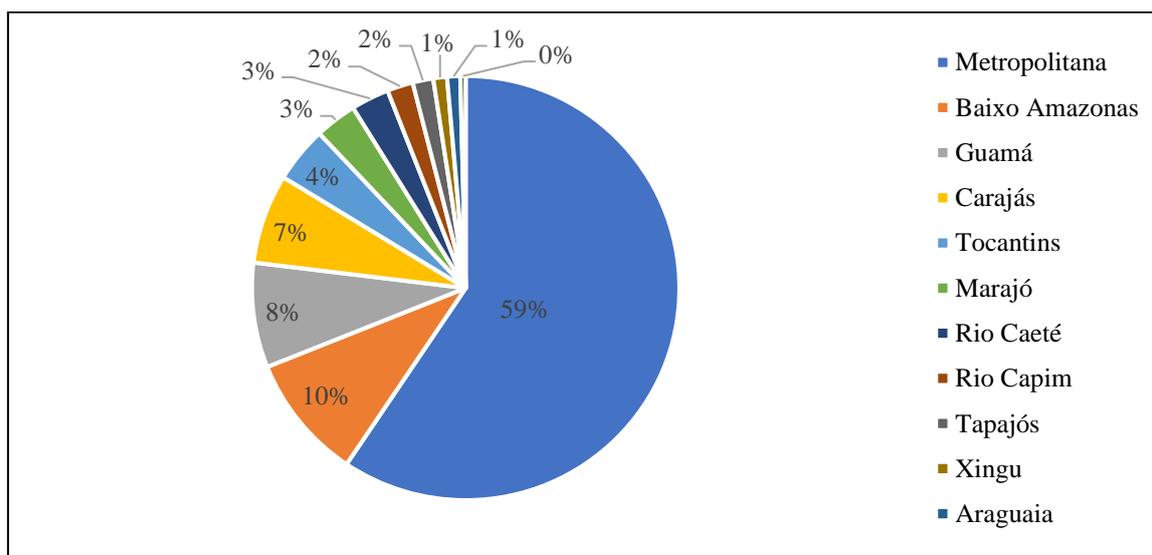
Tabela 7 - Programação físico-financeira por Região de Integração

Regiões de Integração	Qtd. de Municípios	População* (em hab.)	Programação Física (em unid.)	Programação Financeira (em R\$ milhares)	% do total financeiro	R\$/hab.
Metropolitana	5	2.079.699	18.831	748.454	59,41%	359,89
Baixo Amazonas	12	690.200	15.871	120.068	9,53%	173,96
Guamá	18	630.023	14.685	100.664	7,99%	159,78
Carajás	12	594.511	24.068	85.906	6,82%	144,50
Tocantins	11	767.144	2.377	53.545	4,25%	69,80
Marajó	16	503.297	3.732	39.952	3,17%	79,38
Rio Caeté	15	480.203	5.113	36.284	2,88%	75,56
Rio Capim	16	622.942	2.194	24.742	1,96%	39,72
Tapajós	6	240.165	1.973	19.620	1,56%	81,69
Xingu	10	344.609	950	13.081	1,04%	37,96
Araguaia	15	493.320	42	12.518	0,99%	25,38
Lago de Tucuruí	7	376.092	423	5.023	0,40%	13,35
Total Físico / Financeiro	143	7.822.205	90.259	1.259.856	100,00%	161,06

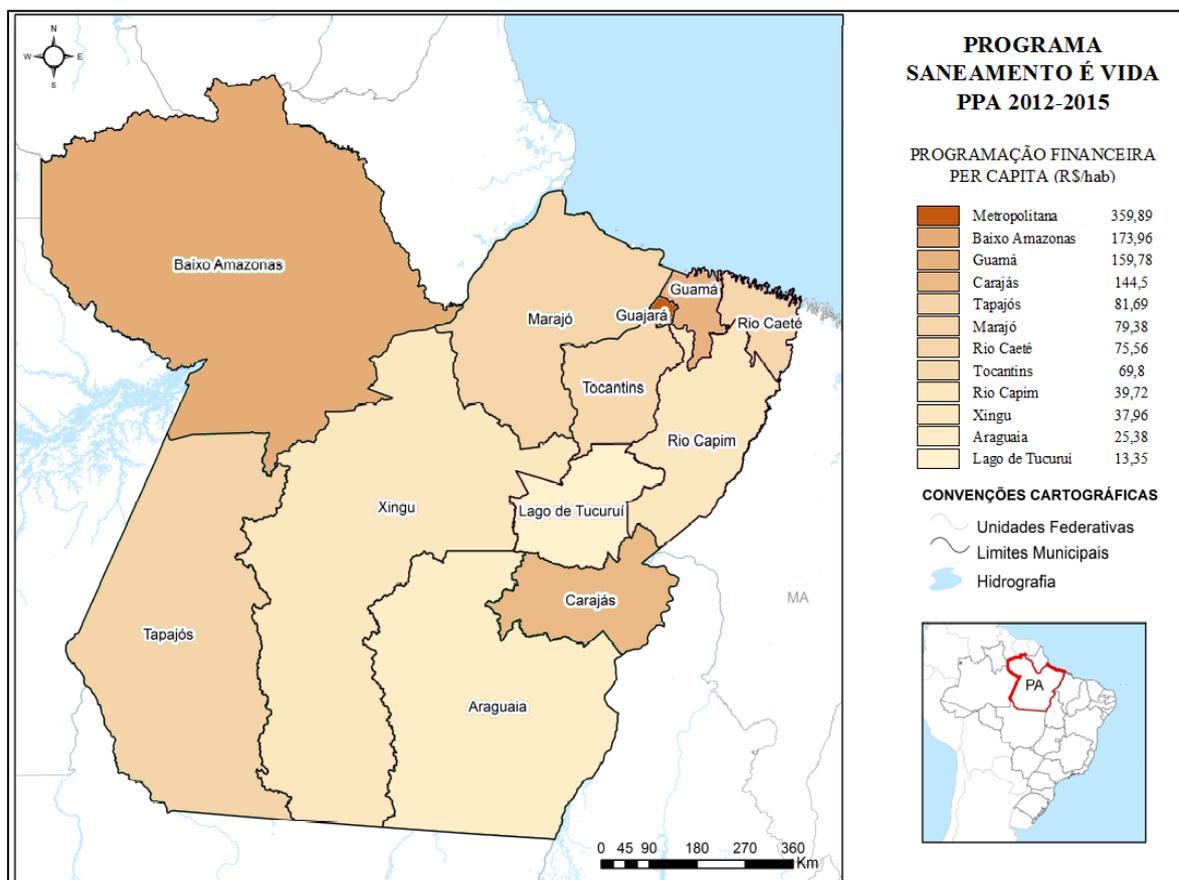
*Soma da população estimada por município, referente ao exercício 2012 (IBGE, 2018).

Fonte: Elaborado a partir dos dados do Plano Plurianual do Estado do Pará, 2012-2015 (PARÁ, 2011b) e da Pesquisa de Informações Básicas Municipais – MUNIC 2012 (IBGE, 2014).

Gráfico 8 - Programação financeira por Região de Integração - PPA 2012-2015



Fonte: Elaborado a partir dos dados dos Plano Plurianual do Estado do Pará, 2012-2015 (PARÁ, 2011b).

Mapa 2 - Programação financeira por Região de Integração (R\$/hab)

*A região do Guajará, à época, era denominada região Metropolitana.

Fonte: Elaborado a partir dos dados do Plano Plurianual do Estado do Pará, 2012-2015 (PARÁ, 2011b) e da Pesquisa de Informações Básicas Municipais – 2012 (IBGE, 2014).

Percebe-se que 59,41% da programação financeira são direcionados à região metropolitana, que inclui a capital do Estado. Poderia se utilizar o falso argumento de que isso se dá devido a maior concentração demográfica da região, motivo pelo qual se analisa também a população residente dos municípios, agregados por região, de acordo com a Pesquisa Básica de Informações Municipais – MUNIC 2012 (IBGE, 2014), ao que se observa que a concentração per capita é evidente. Enquanto nesta região os dispêndios programados relativos ao saneamento básico chegam a R\$ 359,89 por habitante, regiões como Xingu, Araguaia e Lago de Tucuruí, cujos indicadores de saneamento são inferiores aos alcançados pela Região Metropolitana (como se viu no tópico 4.1), não chegam nem a R\$50,00 por habitante, lembrando que estes valores se referem a quatro anos de política pública de saneamento.

Também poderia se utilizar o argumento de que a concentração de recursos financeiros na capital é justificada, pelo município de Belém ser a sede do principal órgão executor do programa, a COSANPA. No entanto, há de se ressaltar que o programa Saneamento é Vida tratou não apenas as operações centrais em suas ações (Operacionalização das Ações de

Saneamento – R\$157 milhões), mas de diversas obras de abastecimento de água, esgotamento sanitário e drenagem urbana, que, sim, estavam direcionados à localidades específicas, e em análise detalhada, acabavam por favorecer a região Metropolitana. Cita-se como exemplo a Implantação de Adutora de Água Tratada na Av. Augusto Montenegro (localizada em Belém), no valor de R\$91 milhões, e a implantação de duas Estações de Tratamento de Água (sendo uma em Belém). A ação de Melhoria de Sistemas de Abastecimento de Água previa atender 3 municípios da região metropolitana, com gastos de R\$214 milhões, destinando outros R\$3 milhões para a região do Rio Capim e do Xingu. A única ação direcionada à drenagem urbana tratava-se da Macrodrenagem da bacia do Tucunduba – planejada em R\$93 milhões, e também localizada em Belém. Poucas obras desta envergadura foram planejadas para as outras regiões. Portanto, existe uma diferença de tratamento entre as regiões, que vai além da localidade da sede da COSANPA ou dos demais órgãos da administração pública estatal responsáveis.

Também é preciso reforçar que o que se intenciona com esta análise não é que se esvaziem as obras na região metropolitana, mas sim que direcionem adequadamente os recursos, de acordo com as necessidades de cada localidade. Há de se ressaltar que a Lei n. 11.445/2007 – LDSB, trata, em seu art. 48, IX, que cabe a “adoção de critérios objetivos de elegibilidade e prioridade, levando em consideração fatores como nível de renda e cobertura, grau de urbanização, concentração populacional, disponibilidade hídrica, riscos sanitários, epidemiológicos e ambientais”. E o atendimento a estes critérios não fica claro diante da priorização da região da capital, perante os indicadores de cobertura dos serviços de saneamento das outras regiões (tópico 4.1.2).

Vale destacar que o objetivo do programa tem como público alvo a “População do Estado do Pará”, ao que era de se pressupor uma noção de integralidade no atendimento. Neste caso, o que se constata é justamente uma inversão do que seria o objetivo da Carta Magna, de redução das desigualdades inter-regionais, que fariam cumprir os princípios republicanos da federação brasileira (art. 3º, CF 88), em especial o de “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais”. Tal configuração de gastos, focada na capital e seu entorno, não apenas contribui para a manutenção das desigualdades como *status quo*, como potencialmente as agrava, considerando que a atuação do poder público no setor de saneamento básico seria um elemento essencial para reduzi-las. Inclusive, esta conformação de priorização da metrópole acaba por ir de encontro ao macro objetivo do próprio PPA, de “redução da pobreza e da desigualdade social por meio do desenvolvimento sustentável” (PARÁ, 2011b, p. s.n.). Trata-se de direcionamento profundamente prejudicial ao Estado do Pará, que deve ser

observado não somente a partir de sua metrópole, mas sim como um todo composto de 12 regiões, que merecem tratamento desigual, na medida de sua desigualdade.

Outra questão relevante é: seria esta quantia, mesmo a da região metropolitana, de R\$359,89 per capita (que distribuída por quatro anos equivale a R\$ 89,97 por pessoa), suficiente para atingir o objetivo e as metas programadas? Na ausência de diagnósticos setoriais mais robustos, como seria o caso de um Plano Estadual de Saneamento, essa resposta é imprecisa, muito embora seja possível supor que a negativa é provável, devido a quantia ser visivelmente pequena perante a situação observável (tópico 4.1), levando-se em conta, ainda, a variável não mensurada do crescimento populacional no período. Se isto é verdade para a região mais favorecida da programação, há de se supor que a situação é ainda mais gravosa para as demais. Sem um diagnóstico apto a subsidiar os valores estimados no PPA, e sem a instituição de uma contabilidade de custos que forneça informações reais à construção de um planejamento baseado em evidências no país, fragiliza-se profundamente a noção de adequação das estimativas lançadas nesta etapa, e gera incertezas quanto ao provável sucesso do programa.

Um outro detalhe é que o Plano Plurianual não estabelece a programação físico-financeira por município, apenas chegando a nível de região em seu documento original. Muito embora no sistema GP Pará os dados estejam segregados por município, não há campo disponível para consulta dos valores relativos ao PPA original, apenas das revisões e orçamentos. Dessa forma, não foi possível conhecer quanto o PPA estimou para cada município, sabendo-se apenas o montante por região, o que fragilizou o aprofundamento desta análise.

Dessa forma, em relação ao **produto** desta etapa, o PPA 2012-2015 Original, têm-se que a metodologia estabelecida no processamento foi seguida em parte, não se detalhando alguns atributos do programa, como o problema, a justificativa e a estratégia de implementação, mas com os outros critérios definidos. Elaborou-se o programa “Saneamento é Vida”, com 19 ações voltadas ao setor, concentrados principalmente no abastecimento de água, em detrimento dos demais serviços de saneamento (esgotamento sanitário, manejo de resíduos sólidos e drenagem urbana). Também se observou sua concentração de recursos programados na região Metropolitana, indo na direção contrária da redução das desigualdades inter-regionais.

No entanto, no decorrer dos quatro anos de sua vigência, o PPA não permaneceu estático, passando **retroalimentação**, mediante revisões anuais, que para melhor compreensão se destacou em tópico específico, a seguir.

4.3.1.1 Revisões do PPA

O planejamento estadual passou por revisões anuais, como determinado pela sua lei de instituição (§2º, art. 10 da Lei Estadual nº 7.595/2011). A cada ano, ações foram incluídas, alteradas e excluídas da programação, o que, por consequência, impactou na orçamentação anual, como se vê no tópico 4.3.3.

A partir de 2013, o PPA passou a prever duas novas ações: a “Elaboração do Plano Estadual de Saneamento para o Estado do Pará”, e a “Realização de obras de saneamento básico em área rural”.

Quanto ao Plano Estadual de Saneamento Básico, sua origem e estrutura foram tratados no item 4.2.2, mas, no que diz respeito às revisões do PPA, é interessante notar que a ação referente à sua elaboração nasceu na revisão 2013, e foi excluída na revisão 2015, tendo figurado na programação por apenas 2 anos sem sua conclusão, muito embora tenha sido uma recomendação expressa da Auditoria Operacional acerca do abastecimento de água instalada pelo Tribunal de Contas do Estado, e um dos instrumentos legais da Política Estadual de Saneamento instituída pela Lei Estadual n. 7.731/2013.

A ação surgiu na revisão do PPA 2013, instituída por intermédio da Lei Estadual n. 7.689 de 28 de dezembro de 2012, com o objetivo de:

[...] dar transparência à administração pública e subsídios às ações no âmbito do saneamento, consistindo em desenvolvimento institucional dos serviços públicos de saneamento para o alcance de níveis crescentes de desenvolvimento técnico, gerencial, econômico e financeiro e melhor aproveitamento das instalações existentes. (PARÁ, 2012d, p. 34, Anexo IV).

A justificativa para incluir a ação foi expressa da seguinte forma:

Este é o principal instrumento institucional de implementação da Política Estadual de Saneamento, pois define responsáveis, competências, modelos de investimento e reforça a necessidade constante de diagnóstico do saneamento no Estado. (PARÁ, 2012d, p. 34, Anexo IV).

Como se vê a partir dos registros presentes no GP Pará (GP PARÁ, 2012, 2013, 2014, 2015), as informações qualitativas no demonstram que à época, foram realizados os dispêndios do Convênio SEIDURB nº 001/2012 por meio desta ação, o que gerou como produto a entrega de 05 volumes da proposta de plano pela UFPA/GPHS (registrados em 07/10/2013), tendo sido feito o atesto pela fiscal do convênio (registro de 30/12/2013). De acordo com os registros de 2014, os volumes permaneceram em análise, passando por reprogramação, ao que deveriam ser apresentados até setembro do mesmo ano. Porém, neste determinado mês, o sistema registrou

que o andamento da ação dependeria da “retomada das atividades do convênio”, sem maiores explicações.

É importante observar também que outras determinações vieram da Lei Estadual n. 7.731/2013, como a implantação do SISEP (Sistema de Informações de Saneamento do Estado do Pará) e dos Programas Estaduais de Saneamento, como se detalhou no tópico 4.2, mas não se contemplaram ações nas revisões do PPA que permitissem por em prática estes dispositivos.

No fim de 2014 foi aprovada a revisão do PPA referente ao ano 2015, por intermédio da Lei Estadual n. 8.094 de 30 de dezembro de 2014. Apesar desta lei conter um anexo específico que deveria relacionar todas as ações excluídas (Anexo II), não se explicita a exclusão da ação “Plano Estadual de Saneamento Básico para o Estado do Pará”, tendo simplesmente se omitido esta ação do demonstrativo atualizado do Plano (Anexo IV). Por este mecanismo, a ação simplesmente foi deletada, sem maiores justificativas ou detalhamento, o que se compreende como postura danosa e prejudicial por parte do Governo do Estado, havendo que se considerar que: (i) a ação estava em andamento; (ii) a ação rendera produtos, muito embora por fragilidade nos indicadores tenham sido computados apenas por intermédio dos registros qualitativos; (iii) trata-se de recomendação expressa do Tribunal de Contas do Estado; (iv) trata-se de instrumento legal previsto na Lei Estadual n. 7.731/2013, sem o qual não se viabiliza a própria execução da Política Estadual de Saneamento; (v) não se deu nenhuma justificativa na exclusão da ação. Ao simplesmente excluir a programação sem maiores explicações, o Executivo Estadual se omitiu perante a sociedade e a instituição pública de controle externo.

Como detalhado no Tópico 4.2, no período de vigência do PPA seguinte de 2016-2019 o Convênio com a UFPA/GPHS passou por denúncia sem que se explicitasse publicamente a motivação em 2016, tendo sido publicada a nulidade da mesma em 2017, se dando prosseguimento ao trabalho, que está em vias de sua conclusão, com 8 dos 9 volumes produzidos.

A ação de “Realização de obras de saneamento básico em área rural” parece ter sido incluída para corrigir a omissão do PPA original, que muito embora tenha previsto uma ação semelhante para áreas urbanas, havia deixado as áreas rurais sem qualquer programação, apesar de constar expressamente do objetivo do programa “Saneamento é Vida” o atendimento a áreas tanto urbanas quanto rurais. Dessa forma, a partir de 2013, a ação foi incluída e apresentou execução física e financeira, como se verá adiante no tópico 5.1.

Algumas ações foram excluídas da programação original, como a implantação de adutora em Belém, removida na revisão do PPA 2013. No GP Pará, consta a informação de que o projeto estava em elaboração, de acordo com as informações qualitativas (GP Pará, 2012). No Relatório de Avaliação do PPA referente a 2012, elaborado pela SEPOF (atual SEPLAN), que será discutido com mais profundidade no tópico 6.2, sobre a Avaliação, consta também a informação de que a ação estava em etapa de “estudos preliminares”. No entanto, a ação foi removida da programação sem qualquer justificativa na revisão em 2013, sem que constasse do anexo de ações excluídas da Lei Estadual n. 7.689 de 28 de dezembro de 2012.

Na mesma ocasião, também foi excluída a ação relativa à implantação de duas estações de tratamento de água (Belém e Oriximiná), sem qualquer justificativa na revisão de 2013.

Essas alterações demonstram que a ausência de planos setoriais de saneamento torna a atividade de planejamento no Plano Plurianual deficitária, pela falta de diagnósticos mais precisos acerca das obras a serem implantadas, gerando por consequência imprecisão na tomada de decisão. Ao idealizar a atividade do setor sem um diagnóstico mais aprofundado, foram elaboradas ações potencialmente inviáveis. Pior ainda é a conduta de excluí-las sem detalhar de forma minudente a razão dessa suposta impossibilidade, sem ao menos constar da lista de exclusão, demonstrando falta de transparência nas decisões governamentais.

Já na revisão 2014, foi excluída a implementação de ações de desenvolvimento institucional da COSANPA, constando a seguinte motivação: “a implementação de ações de desenvolvimento institucional que envolve a operacionalização de ações administrativas está presente em todas as ações da COSANPA, não sendo necessário uma ação específica para tratar deste tema”. Esta exclusão fortalece os indícios de que o PPA, no que diz respeito ao programa de saneamento, foi construído sem uma preocupação setorial, por necessidades momentâneas da administração, e que, constatando o equívoco, as excluíram em seguida.

As ações relativas à ampliação e à implementação de microssistemas de água, de responsabilidade da Secretaria de Estado de Saúde Pública, foram movidas para outro programa em 2014, denominado Atenção Primária na Saúde, constando uma justificativa, mas sem explicações detalhadas.

Além disso, neste ano algumas ações que tratavam do mesmo tema foram unidas sob o mesmo código programático, como a ação de “Fiscalização e Controle dos Serviços de Saneamento Básico” e a ação de “Regulação dos Serviços de Saneamento Básico”, que passaram a compor uma única ação denominada “Regulação, Fiscalização e Controle dos

Serviços de Saneamento Básico”, com a seguinte justificativa: “As atividades de controle e fiscalização são desdobramentos da atividade de regulação, podendo ser agregadas a uma única ação, [...] permitindo melhor acompanhamento e monitoramento”.

O mesmo tipo de agregação aconteceu com a ação de “Implantação de Sistemas de Esgotamento Sanitário” e “Ampliação de Sistemas de Esgotamento Sanitário”, que em 2014 passaram a integrar a ação “Implantação e Ampliação de Sistemas de Esgotamento Sanitário”, com a justificativa: “No sentido de fortalecer a execução e melhorar o monitoramento as atividades de implantação e ampliação de sistemas de esgotamento sanitário foram agregadas em uma única ação [...]”.

Na mesma revisão, a ação relativa à “Ampliação de Sistemas de Abastecimento de Água” passou a ser denominada “Implantação e Ampliação de Sistemas de Abastecimento de Água”, com a mesma justificativa de “fortalecer a execução e melhorar o monitoramento”. Interessante que a descrição parece fazer referência a uma agregação com uma ação de “Implantação de Sistemas de Abastecimento de Água”, que nunca existiu, nem na programação original, nem nas revisões anteriores.

Houve um esforço, portanto, em reduzir as ações do programa em 2014, seja por exclusão de ações consideradas não necessárias, seja por agregação de ações consideradas semelhantes, para facilitar a atividade de monitoramento, tanto da perspectiva de quem alimenta o sistema (GP Pará), quanto da perspectiva de quem o analisa periodicamente (SEPOF, atual SEPLAN). Nesse sentido, é importante que se tenha explicitado a motivação das alterações feitas, o que representa um avanço em comparação àquelas ações sumariamente deletadas em 2013 e 2015. Considera-se a descrição das alterações como uma boa prática de planejamento e gestão, para que sejam transparentes as razões da tomada de decisão. Essa tarefa precisa ser aprimorada para se tornar cada vez mais detalhada e fidedigna a motivação da administração perante a coisa pública, indo além das explicações genéricas.

Outras alterações foram realizadas nos atributos do programa “Saneamento é Vida” ao longo dos anos. Enquanto algumas alterações são pontuais, como de nomenclatura dos produtos e objetivos de cada ação, visando apenas deixar mais claro o que se propusera originalmente, outras se referiam aos indicadores do programa, e, portanto, serão tratadas no Tópico 5.2, sobre o monitoramento.

Em resumo, criaram-se 2 novas ações; excluiu-se a ação relativa ao Plano Estadual de Saneamento sem justificativa; excluíram-se mais duas ações sem justificativa, constatando-se

em outros documentos que não eram adequadas – consequência da ausência de insumos à tomada de decisão; uma ação foi excluída por ter sido considerada inadequada, com justificativa; 4 ações foram agregadas em 2 ações; e 2 ações foram movidas para outro programa. O programa original, que era composto de 19 ações, restou com 13 ações no final do período.

Portanto, o que se verificou foi uma redução quantitativa da programação original, uma vez que diversas ações foram excluídas, tendo sido apenas uma acrescentada de fato. Há de se fazer algumas ressalvas sobre o tema.

Essa redução, no que diz respeito a algumas ações, foi motivada por necessidades de adequar ou corrigir aquilo que foi planejado inicialmente o que, apesar de demonstrar um certo grau de imperícia na elaboração, também demonstrou flexibilidade e constante reavaliação nas decisões governamentais, o que é uma característica positiva, sob a ótica do planejamento dinâmico preconizado por Carlos Matus (1996:28 e segs, *apud* SOUZA, 2008).

Para Souza (2008), o planejamento deve ser baseado em três “trincheiras”: (i) um *prognóstico*, correspondendo a uma análise da situação e projeção de alternativas, o que, de acordo com o exposto nos tópicos 4.1 e 4.2, não foi feito à época da elaboração do PPA 2012-2015, pela ausência de diagnósticos e instrumentos de orientação setorial (Plano Estadual de Saneamento); (ii) *capacidade de reação veloz ante ao inesperado*, ou seja, um plano de contingência caso algo dê errado; e (iii) *extrair lições do passado*, ou, como disse Matus (1996:28 e segs *apud* SOUZA, 2008), aprender com os erros. O fato da administração estadual submeter seu Plano Plurianual à revisão demonstra adequação a estas duas últimas “trincheiras” conceituais, embora a primeira tenha sido prejudicada pelas lacunas dos estágios anteriores. Viu-se que, principalmente em 2014, a administração buscou corrigir algumas falhas que estavam prejudicando o acompanhamento das ações.

No entanto, ainda que seja possível admitir que a administração estadual procurou “aprender com seus erros” durante as revisões anuais, não se vislumbra aprendizado quanto às ações sumariamente deletadas da programação sem nenhuma explicação presente nos documentos. Um planejamento flexível não é escusa para uma programação sem diagnóstico suficiente, como foi o caso das ações de implantação da adutora e estações de tratamento de água. Muito menos serve de pretexto para a omissão das justificativas da exclusão de ações essenciais ao desenvolvimento do saneamento básico no Estado, como foi a remoção imotivada da ação do Plano Estadual de Saneamento Básico, o que se considerou uma conduta substancialmente danosa e deletéria.

A seguir, apresenta-se a síntese da análise realizada acerca do PPA, no que diz respeito à programação de saneamento básico, no Quadro 19.

Quadro 19 – Análise da Tomada de Decisão – PPA 2012-2015

ESTÁGIO: TOMADA DE DECISÃO		
ETAPA: PLANO PLURIANUAL 2012-2015 – PROGRAMA SANEAMENTO É VIDA		
INSUMOS		
Documento/Dados	Descrição	Consequências para o Ciclo
Ausentes	Estágios anteriores (identificação de problemas públicos e formulação de alternativas) não produziram produtos aptos a subsidiar a tomada de decisão. Não fica claro quais diagnósticos foram utilizados.	Dificulta-se a tomada de decisão, cuja programação provavelmente foi baseada nas necessidades imediatas dos órgãos executores no momento da elaboração do PPA.
PROCESSAMENTO		
Documento/Dados	Descrição	Consequências para o Ciclo
Orientações para a Elaboração do PPA 2012-2015	A falta de insumos setoriais acerca do saneamento limitou esta etapa às necessidades imediatas dos órgãos responsáveis; Estabeleceram-se critérios bem definidos acerca dos atributos dos programas e ações; As deliberações acerca dos programas ocorreram principalmente dentro da esfera técnico-administrativa, deixando a participação social como elemento apenas consolidador da programática elaborada	A elaboração do PPA obedeceu a metodologia definida, parametrizando seu produto. Os mecanismos de participação social aptos a influenciar na tomada de decisão só foram utilizados ao final do processo, o que potencialmente reduz seu impacto no produto final.
PRODUTOS		
Documento/Dados	Descrição	Consequências para o Ciclo
PPA 2012-2015 Programa “Saneamento é Vida”	Priorizou-se o direcionamento de recursos para o serviço de abastecimento de água, em detrimento dos demais O PPA 2012-2015 não atendeu ao princípio constitucional de orientação à redução das desigualdades regionais, previsto na Constituição Federal, art. 165, §7º, bem como na Constituição Estadual, art. 204, §12, concentrando a programação financeira do setor de saneamento na região metropolitana, mesmo considerando os indicadores deficitários das demais regiões.	Distanciamento do princípio fundamental da universalização (art. 3º, I, LDSB), considerando a precariedade dos demais serviços de SB no Estado. Inversão do objetivo constitucional de redução das desigualdades inter-regionais e potencial agravamento das desigualdades inter-regionais. Inviabiliza-se o alcance destes objetivos na execução.
RETROALIMENTAÇÃO		
Documento/Dados	Descrição	Consequências para o Ciclo
Revisões do PPA: 2013-2015 2014-2015 2015.	Redução qualitativa da programação original. - 2 ações criadas; - 1 ação excluída sem justificativa (Plano Estadual de Saneamento); - 2 ações excluídas sem justificativa, sendo constatado por outros documentos que não eram adequadas (consequência da ausência de insumos à tomada de decisão). - 1 ação excluída por não ser adequada (com justificativa); - 4 ações agregadas em 2 ações; - 2 ações movidas para outro programa	A redução na programação original impacta diretamente na execução do programa, que deixou de realizar determinadas ações. Uma das ações excluídas referia-se ao Plano Estadual de Saneamento. Por esta razão, permanece ausente o principal instrumento de orientação setorial do saneamento básico no Estado.

Fonte: Elaboração da própria autora.

Observou-se que nos estágios anteriores (identificação de problemas públicos e formulação de alternativas) não se produziram **insumos** adequados à tomada de decisão, o que provavelmente resultou em uma decisão baseada em necessidades imediatas dos órgãos executores no momento de elaboração do PPA. O próprio PPA não deixa claro que diagnósticos foram utilizados em sua construção, embora sua metodologia preveja o uso de informações setoriais. Em seu **processamento**, o PPA definiu critérios e metodologia de elaboração com atributos específicos aos programas e ações, deixando, porém, a participação social como elemento apenas consolidador dos programas discutidos internamente pela esfera administrativa, o que potencialmente reduz o impacto dessas discussões no produto final. O **produto** desse processo, o Plano Plurianual, teve como característica uma programação de saneamento voltada para o abastecimento de água, e focado principalmente na região Metropolitana, o que inviabiliza o alcance dos objetivos de universalização dos serviços de saneamento e redução das desigualdades inter-regionais na execução. Quanto à **retroalimentação**, houve uma redução quantitativa da programação original, decorrente da ausência dos diagnósticos necessários neste estágio, e outras exclusões sem justificativa, como a ação referente ao Plano Estadual de Saneamento. Estas mudanças fizeram com que não fosse possível executar certas ações, prejudicando no alcance dos objetivos programados.

Por conseguinte, estas características do Plano Plurianual influenciaram todas as etapas seguintes, em particular os demais instrumentos de tomada de decisão, as LDOs e LOAs. Passa-se então à descrição dos resultados encontrados na análise das respectivas Leis de Diretrizes Orçamentárias.

4.3.2 Leis de Diretrizes Orçamentárias

As diretrizes orçamentárias do período 2012-2015 foram aprovadas por intermédio das Leis Estaduais nº 7.544/2011, nº 7.650/2012, nº 7.722/2013 e nº 8.031/2014. Além das metas fiscais de receita, despesa, resultado primário e nominal, e dívida pública estadual, as leis estipularam as prioridades e metas da administração pública para cada ano a que se referiam, bem como a estrutura e forma de organização das respectivas leis orçamentárias anuais.

De forma semelhante ao disposto no art. 35, §2º do Ato de Disposições Constitucionais Transitórias, a Constituição do Estado do Pará estabelece, em seu art. 204, §4º, que os projetos das LDOs devem ser encaminhados pelo Poder Executivo até 30 de abril, e apreciadas pela Assembleia Legislativa até 30 de junho. Enquanto isso, o Plano Plurianual tem um prazo mais

elástico, devendo seu projeto ser encaminhado pelo Executivo até 31 de agosto do primeiro ano de cada período de governo, como dita o art. 204, §2º da Constituição Estadual do Pará.

Devido a este desencontro de prazos, a LDO relativa ao primeiro ano de vigência do PPA sempre é sancionada antes mesmo que o projeto do PPA esteja encaminhado à Assembleia Legislativa para apreciação. Esse descompasso, análogo ao visto na esfera Federal, faz com que a LDO relativa a este primeiro ano não inclua o Anexo de Metas Programáticas em seu bojo, uma vez que neste momento os próprios programas ainda não foram definidos.

A ausência do Anexo de Metas Programáticas se verificou na LDO relativa a 2012, por se referir ao primeiro ano de vigência do PPA. Para suprir esta lacuna, a Lei Estadual n. 7.595/2011, que instituiu o Plano Plurianual 2012-2015, estabeleceu em seu art. 4º, que as prioridades e metas da administração pública para o exercício financeiro de 2012 são estabelecidas no próprio PPA.

Desta forma, a administração estadual estabeleceu metas físicas para cada ação programática, estando as metas globais para os quatro anos no Plano Plurianual, as metas para o primeiro ano também no PPA, e as metas relativas a 2013, 2014 e 2015 nas respectivas Leis de Diretrizes Orçamentárias. Demonstram-se os valores das metas físicas estabelecidos para o programa de Saneamento detalhados por ação na Tabela 8, segregando-se as mesmas por órgão responsável e tipo de serviço de saneamento.

Tabela 8 - Metas físicas de Saneamento programadas nas LDOs (em unidades)

ÓRGÃO / TIPO DE SERVIÇO / AÇÃO	Total PPA Original	PPA 2012	LDO 2013	LDO 2014	LDO 2015
COSANPA	89.528	84.128	78.797	114.830	38.363
ABASTECIMENTO DE ÁGUA	61.512	56.112	53.906	94.379	28.205
Implantação e Ampliação de SAA	61.505	56.105	53.905	94.378	28.203
Melhoria de SAA	5	5	1	1	2
Implantação de ETA	2	2	0	0	0
ESGOTAMENTO SANITÁRIO	28.010	28.010	24.890	20.449	10.157
Implantação e Ampliação de SES*	28.009	28.009	24.889	20.448	10.156
Melhoria de SES	1	1	1	1	1
GESTÃO	6	6	1	2	1
Implementação de Ações de Desenvolvimento Institucional	5	5	0	1	
Operacionalização das Ações de Saneamento	1	1	1	1	1
SEIDURB / SEDOP	216	215	212	50	52
PLANEJAMENTO	143	143	143	15	6
Elaboração de Planos Municipais de Saneamento Básico	143	143	143	14	6
Elaboração do Plano Estadual de Saneamento	n/e	n/e	n/e	1	0
OBRAS DE SANEAMENTO (AA, ES, DU)	48	48	45	22	36
Realização de Obras de Saneamento Básico em Área Urbana	47	47	45	10	32
Urbanização de Assentamentos Precários - Bairro Francisco Coelho (Cabelo Seco)	1	1	0	0	0
Realização de Obras de Saneamento Básico em Área Rural	n/e	n/e	n/e	12	4
RESÍDUOS SÓLIDOS	23	22	22	12	9
Apoio a serviços públicos de limpeza urbana e manejo dos RS	23	22	22	12	9
ABASTECIMENTO DE ÁGUA	1	1	1	0	0
Implantação de Adutora de Água Tratada – Av. Augusto Montenegro	1	1	1	0	0
DRENAGEM URBANA	1	1	1	1	1
Macro drenagem da Bacia do Tucunduba	1	1	1	1	1
ARCON	449	114	108	109	122
REGULAÇÃO	449	114	108	109	122
Atendimento aos usuários e/ou agentes de serviços regulados de SB	281	90	72	60	46
Regulação, Controle e Fiscalização do Serviço de SB*	168	24	36	49	76
SESPA	66	20	6	0	0
ABASTECIMENTO DE ÁGUA	66	20	6	0	0
Implantação de Microssistemas de AA	41	13	0	0	0
Ampliação de Microssistemas de AA	25	7	6	0	0
Total Geral	90.259	84.477	79.123	114.989	38.537

* Ações consolidadas para melhor análise, devido a alterações no PPA.

ETA: Estação de Tratamento de Água. SAA: Sistema de Abastecimento de Água. SES: Sistema de Esgotamento Sanitário. SB: Saneamento Básico. RS: Resíduos Sólidos. AA: Abastecimento de Água.

Fonte: Elaborado a partir dos dados do Plano Plurianual do Estado do Pará 2012-2015. PARÁ (PARÁ, 2011b) e do Anexo de Metas Programáticas das respectivas Leis de Diretrizes Orçamentárias 2013 a 2015 (PARÁ, 2012b, 2013a, 2014b).

Da análise das metas físicas previstas, é possível perceber que a administração previu o cumprimento de 93,59% das metas globais já no primeiro ano de vigência do PPA. Nos anos seguintes, se manteve a tendência de se projetar o cumprimento quase que integral do plano em apenas um ano, com exceção das metas físicas da ARCON, que foram distribuídas de forma mais equilibrada nos quatro anos. É possível observar que em 2014 o quantitativo de metas físicas ultrapassou o definido originalmente no PPA em 27,39%. Em 2015, as metas caíram substancialmente. Como se vê adiante no tópico 5.1.2, sobre a execução física, muitas destas metas não foram cumpridas, motivo pelo qual foram repetidas em cada LDO correspondente.

Há de se ressaltar que, muito embora o PPA estabeleça as metas globais por região de integração, as LDOs 2013, 2014 e 2015 deixaram de apresentar esse detalhamento. Deveria ser possível obter esta informação por município no sistema GP Pará, em campo específico. Porém, ao verificar o sistema, observou-se que a soma das metas iniciais não corresponde aos valores registrados nas LDOs, motivo pelo qual estas informações foram desconsideradas na pesquisa. Desta feita, não foi possível precisar regionalmente as metas físicas fixadas nas LDOs, com exceção das estabelecidas para o primeiro ano, que foram detalhadas no PPA.

No que diz respeito à retroalimentação, cabe mencionar que como as LDOs são publicadas antes das revisões anuais do PPA, e quando ocorre a alteração de ações, seu conteúdo fica defasado, sem atualização. Além disso, como o orçamento também pode ser alterado, como se verá adiante no tópico 4.3.3, se esperaria que as metas físicas fossem revistas de forma proporcional. Porém, as alterações orçamentárias, feitas em grande parte mediante decreto do poder Executivo, não explicitaram a correspondente alteração nas metas físicas previstas.

Portanto, os **insumos** a este estágio estavam bem definidos: o programa “Saneamento é Vida” e as ações definidas no PPA 2012-2015. O **processamento** se deu de maneira adequada, inclusive encontrando uma solução para a dessincronia de apresentação das metas programáticas no primeiro ano de vigência do PPA. Quanto aos **produtos**, as LDOs apresentaram metas programáticas definidas para cada ano de execução, porém com repetida superestimação das metas físicas anuais, prevendo-se a cada ano cumprir com quase que a totalidade das metas globais, o que não foi possível, como se verá adiante, no tópico 5.1.2. Esta mesma superestimação levou a uma refixação sucessiva de metas nos anos seguintes, com exceção do ano de 2015, que apresentou valores mais moderados. Não foi possível obter a informação acerca da regionalização das metas fixadas para os exercícios 2013, 2014 e 2015. Ademais, observou-se inconsistência dos valores presentes nos documentos, com os valores

registrados como meta inicial no sistema GP Pará, e, por fim, a **retroalimentação** não ocorreu, devido a ausência de atualização das metas físicas quando da revisão do PPA e alteração dos orçamentos. Apresenta-se a síntese da análise dessa etapa do estudo, no Quadro 20, a seguir.

Quadro 20 – Análise da Tomada de Decisão – Leis de Diretrizes Orçamentárias

ESTÁGIO: TOMADA DE DECISÃO		
ETAPA: LEIS DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS		
INSUMOS		
Documento/Dados	Descrição	Consequências para o Ciclo
Plano Plurianual	O PPA estabeleceu o programa Saneamento é Vida, com ações a serem realizadas em um período de quatro anos de administração	Programa e ações bem definidos, devendo as LDOs elencarem as prioridades e metas de cada ano.
PROCESSAMENTO		
Documento/Dados	Descrição	Consequências para o Ciclo
Plano Plurianual	Considerando a inadequação dos prazos constitucionais para a apresentação da LDO, o Governo Estadual decidiu que a apresentação das metas programáticas do primeiro ano seria estabelecida no próprio PPA.	As metas programáticas foram estabelecidas em todos os anos de vigência do PPA.
PRODUTOS		
Documento/Dados	Descrição	Consequências para o Ciclo
Lei de Diretrizes Orçamentárias 2012 – 2013 – 2014 - 2015	Superestimação do alcance de metas no primeiro ano. Dimensionamento inadequado de metas nos anos seguintes. Ausência de detalhamento regional acerca das metas de 2013, 2014 e 2015	Dificuldades de alcance das metas durante a execução Inviabilidade na verificação das metas a nível regional
RETROALIMENTAÇÃO		
Documento/Dados	Descrição	Consequências para o Ciclo
Revisão dos PPAs Alterações orçamentárias	Não há retroalimentação das metas programáticas quando da: - Revisão dos PPAs; - Alterações orçamentárias.	Metas programáticas defasadas diante das mudanças na tomada de decisão.

Fonte: Elaboração da própria autora.

Em seguida, analisam-se os orçamentos anuais, considerados os últimos instrumentos de tomada de decisão da política estudada.

4.3.3 Leis Orçamentárias Anuais

A Constituição do Estado do Pará estabelece, em seu art. 204, §5º, que o projeto de Lei Orçamentária Anual será submetido à apreciação da Assembleia Legislativa até o dia 30 de setembro, e aprovados até o fim da sessão legislativa (20 de dezembro, art. 99, CE).

Desta forma, o Governo do Estado sancionou as Leis Estaduais nº. 7.597/2011, nº 7.688/2012, nº 7.797/2014 e nº 8.095/2014, referentes aos orçamentos anuais de 2012, 2013, 2014 e 2015, respectivamente.

Estas leis aprovaram o Orçamento Geral do Estado – OGE para cada exercício financeiro a que se referiam, detalhando a dotação inicial de cada ação programática,

estabelecendo o limite máximo de despesas para alcançar as metas físicas dispostas em cada LDO, bem como o cumprimento dos objetivos dos programas estabelecidos no PPA.

Considerando o programa “Saneamento é Vida”, as LOAs de 2012 a 2015 estabeleceram as dotações iniciais por ação, como detalhadas na Tabela 9, na página a seguir.

O total previsto nos quatro orçamentos do período equivale a R\$1,5 bilhão²¹, valor 23,16% superior ao estimado no PPA original. Como comentado no tópico 4.3.1.1, o aumento no valor dos orçamentos não se deu devido a um incremento de recursos destinados à programação, e sim a sucessivas reorçamentações de ações que não haviam sido executadas nos respectivos exercícios financeiros, como se vê adiante no tópico 5.1. Logo, embora superficialmente possa se ter uma falsa ideia de que os orçamentos passaram por incremento financeiro, na verdade se observou a redução do quantitativo de ações, bem como a não execução de boa parte da programação.

Um exemplo é a ação relativa à “Urbanização de Assentamentos Precários – Bairro Francisco Coelho (Cabelo Seco)”, a ser realizada no município de Marabá pela SEIDURB. O Plano Plurianual original previu o valor total de R\$6,5 milhões para a conclusão da obra. O valor total foi orçado já no OGE relativo a 2012. De acordo com os registros do GP Pará, a obra não foi concluída neste primeiro ano de vigência do PPA, motivo pelo qual foi incluída no orçamento do ano seguinte, no valor de R\$7,5 milhões de reais. Apesar de aparentemente o orçamento dos quatro anos ter totalizado R\$15,5 milhões para esta ação, este incremento de valor se dá devido a reorçamentação, e não a um incremento financeiro real.

O mesmo ocorreu com a ação “Macrodrenagem da Bacia do Tucunduba”, que, apesar de estar orçada no PPA no valor de R\$ 93 milhões, alcança o total orçado de R\$137,3 milhões no período, também por consequência de reorçamentação, assim como outras ações do programa.

²¹ Ressalta-se que na LOA 2015 os dispêndios sob responsabilidade da COSANPA foram classificados como ação sem programa. No entanto, como foram transferidos para cumprir o programa “Saneamento é Vida”, conforme o PPA, esse valor foi considerado nas tabelas apresentadas nesta pesquisa.

Tabela 9 - Dotação Inicial das ações de Saneamento (em R\$ milhares)

ÓRGÃO / TIPO DE SERVIÇO / AÇÃO	OGE 2012	OGE 2013	OGE 2014	OGE 2015	Total Dotação Inicial
COSANPA	283.157	317.370	234.928	215.278	1.050.733
ABASTECIMENTO DE ÁGUA	173.451	141.773	106.404	89.469	511.098
Implantação e Ampliação de SAA*	89.897	97.999	76.221	81.002	345.119
Melhoria de SAA	76.485	43.774	30.183	8.467	158.909
Implantação de ETA	7.069				7.069
GESTÃO	45.887	131.861	75.600	84.325	337.673
Operacionalização das Ações de Saneamento	35.650	120.000	75.600	84.325	315.576
Implementação de Ações de Desenvolvimento Institucional	10.236	11.861			22.097
ESGOTAMENTO SANITÁRIO	30.764	14.731	17.059	15.261	77.815
Melhoria de SES	30.764	14.731	17.059	15.261	77.815
Implantação e Ampliação de SES*	33.055	29.005	35.864	26.222	124.147
SEIDURB / SEDOP	195.176	119.142	112.635	68.467	495.419
OBRAS DE SANEAMENTO (AA, ES, DU)	66.106	84.199	53.838	40.522	244.665
Realização de Obras de SB em Área Urbana	59.606	71.412	50.076	38.605	219.699
Urbanização de Assentamentos Precários - Bairro Francisco Coelho (Cabelo Seco)	6.500	7.590	661	752	15.503
Realização de Obras de SB em Área Rural		5.198	3.100	1.165	9.463
DRENAGEM URBANA	50.915	18.899	49.665	17.820	137.300
Macro drenagem da Bacia do Tucunduba	50.915	18.899	49.665	17.820	137.300
ABASTECIMENTO DE ÁGUA	45.500				45.500
Implantação de Adutora de Água Tratada – Av. Augusto Montenegro	45.500				45.500
PLANEJAMENTO	23.707	13.518	4.751	3.510	45.486
Elaboração de Planos Municipais de Saneamento Básico	23.707	11.858	2.345	3.510	41.420
Elaboração do Plano Estadual de Saneamento		1.660	2.405		4.065
RESÍDUOS SÓLIDOS	8.948	2.525	4.381	6.615	22.469
Apoio a Serviços Públicos de Limpeza Urbana e Manejo dos RS	8.948	2.525	4.381	6.615	22.469
SESPA	2.834	1.987			4.821
ABASTECIMENTO DE ÁGUA	2.834	1.987			4.821
Implantação de Microssistemas de AA	2.000	1.600			3.600
Ampliação de Microssistemas de AA	834	387			1.221
ARCON	158	179	155	188	680
REGULAÇÃO	158	179	155	188	680
Regulação, Controle e Fiscalização do Serviço de SB*	130	134	115	139	518
Atendimento aos Usuários e/ou Agentes de Serviços Regulados de SB	28	45	40	49	162
Total Geral	481.325	438.678	347.717	283.933	1.551.654

* Ações consolidadas para melhor análise, devido as alterações no PPA.

ETA: Estação de Tratamento de Água. SAA: Sistema de Abastecimento de Água. SES: Sistema de Esgotamento Sanitário. SB: Saneamento Básico. RS: Resíduos Sólidos. AA: Abastecimento de Água.

Fonte: Elaborado a partir dos dados das Leis de Orçamentárias Anuais de 2012 a 2015 (PARÁ, 2011c, 2012c, 2014a, 2014d).

Outro ponto a se notar é que as revisões do PPA influenciaram diretamente a orçamentação, uma vez que ações excluídas deixaram de compor as Leis Orçamentárias Anuais, motivo pelo qual algumas ações encontram com valor orçado em branco na Tabela 9.

Uma observação importante é necessária quanto ao Orçamento da COSANPA. Como esta companhia é uma empresa pública controlada não dependente, faz parte do Orçamento de Investimento do Estado, não figurando junto com as outras secretarias e órgãos da administração direta e indireta no Orçamento Fiscal. Dessa forma, embora a LOA registre o valor por ação e a sua correspondente meta física, no SIAFEM se registra apenas o total a ser repassado pela SEFA para a execução, perdendo-se o detalhamento por ação. Todos os registros de alteração e execução subsequentes destes recursos são feitos pelo sistema contábil da COSANPA, ao qual o Estado não possui interveniência.

Quanto à análise por região, as LOAs, assim como as LDOs do período, deixaram de detalhar os valores orçados por região em seus documentos de origem. No entanto, registraram-se os valores financeiros por município no Sistema GP Pará, de forma consistente com os valores totalizados nos orçamentos, motivo pelo qual se demonstra a distribuição orçamentária de recursos por região na Tabela 10.

Tabela 10 - Dotação Inicial por Região de Integração (em R\$ milhares)

REGIÃO	2012	2013	2014	2015	Total 2012-2015	% total
METROPOLITANA / GUAJARÁ	269.740	236.784	209.330	167.549	883.403	56,93%
CARAJÁS	35.220	58.960	35.183	22.821	152.184	9,81%
BAIXO AMAZONAS	40.040	45.235	30.353	29.650	145.277	9,36%
GUAMÁ	55.476	27.703	23.373	20.087	126.640	8,16%
MARAJÓ	13.074	13.707	12.132	12.031	50.944	3,28%
RIO CAETÉ	11.600	21.946	6.417	4.574	44.537	2,87%
RIO CAPIM	12.730	12.816	9.238	5.305	40.089	2,58%
TOCANTINS	14.008	5.513	9.527	8.673	37.722	2,43%
TAPAJÓS	13.506	8.942	1.969	6.451	30.869	1,99%
XINGU	7.598	3.053	4.267	4.099	19.017	1,23%
LAGO TUCURUÍ	1.656	2.362	5.904	2.663	12.584	0,81%
ARAGUAIA	6.677	1.657	23	32	8.389	0,54%
Total Geral	481.325	438.678	347.717	283.933	1.551.654	100,00%

Fonte: Elaborado a partir dos dados do GP Pará 2012 a 2015 (GP PARÁ, 2012, 2013, 2014, 2015).

Já havia se observado, no tópico 4.3.1, que as ações previstas no PPA apresentavam concentração financeira na região Metropolitana (atual região do Guajará), onde se situa a capital do Estado, Belém. Ao verificar os dados extraídos do GP Pará, é possível observar uma

concentração de 56,93% dos orçamentos na região Metropolitana, acompanhando a concentração observada no PPA (59,41%). Manteve-se a concentração de recursos nas LOAs, prejudicando o alcance do objetivo constitucional de redução das desigualdades inter-regionais por meio dos orçamentos públicos, dificultando também o alcance do macro-objetivo do próprio PPA.

As LOAs foram **retroalimentadas**, já que as dotações iniciais estabelecidas passaram por alterações orçamentárias devido a créditos suplementares, especiais, ou extraordinários, anulações parciais ou totais de dotação, movimentação de créditos por provisão ou destaque a outros órgãos, contingenciamento e/ou bloqueio de créditos. Por este motivo, o SIAFEM registra, além da dotação inicial, a dotação atualizada de todas as ações programáticas, como se resume na Tabela 11, na página seguinte.

Percebe-se que, do orçamento inicial de R\$1,5 bilhão, houve um decréscimo na ordem de 13,60%, com a dotação atualizada alcançando a soma de R\$1,3 bilhão. Como já descrito no tópico 4.3.2, muito embora estas alterações sejam feitas por atos normativos (decretos ou leis, dependendo do caso), nestes não consta a correspondente alteração da meta física. Era de se esperar que, quando da alteração de seu orçamento, a administração alterasse suas metas físicas de forma correspondente.

Há de se ressaltar a perda de informação nesta etapa, no que diz respeito aos registros de alterações orçamentárias da COSANPA. Como no SIAFEM não se detalham suas ações, registrando-se apenas o total a ser repassado pela SEFA, não foi possível identificar os valores alterados das ações programáticas ao encargo da COSANPA, apenas as mudanças nos valores totais direcionados à empresa. Desta forma, não foi possível observar em detalhe como as alterações orçamentárias afetaram cada ação prevista nos orçamentos. Esta limitação contábil, que constitui um problema não somente do Governo do Estado, mas de gestão de todas as empresas controladas não dependentes da administração pública nacional, provoca esta, dentre outras distorções no controle orçamentário e de custos de recursos públicos transferidos. Ainda que com perda deste detalhamento, se identificou que a dotação inicial destinada para a companhia sofreu sucessivas reduções, reduzindo-se os limites de despesa a serem realizados em R\$103,7 milhões nos quatro anos analisados.

A SEIDURB também sofreu redução em seu orçamento, na quantia de R\$102,2 milhões, considerando os quatro anos do PPA.

Tabela 11 - Dotação Atualizada das ações de saneamento (em R\$ milhares)

ÓRGÃO / TIPO DE SERVIÇO / AÇÃO	Dotação Atualizada 2012	Dotação Atualizada 2013	Dotação Atualizada 2014	Dotação Atualizada 2015	Total Dotação Atualizada
SEFA	334.480	178.875	196.554	237.043	946.952
GESTÃO	334.480	178.875	196.554	237.043	946.952
Transferências à COSANPA	334.480	178.875	196.554	237.043	946.952
SEIDURB / SEDOP	129.652	103.022	69.925	90.526	393.124
OBRAS DE SANEAMENTO (AA, ES, DU)	103.020	85.378	57.495	48.239	294.133
Realização de Obras de SB em Área Urbana	92.906*	71.024	51.897	46.435	262.263
Urbanização de Assentamentos Precários - Bairro Francisco Coelho (Cabelo Seco)	10.113	12.656	4.868	804	28.441
Realização de Obras de SB em Área Rural		1.699	730	1.000	3.429
DRENAGEM URBANA	17.176	6.128	11.917	33.287	68.508
Macro drenagem da Bacia do Tucunduba	17.176	6.128	11.917	33.287**	68.508
RESÍDUOS SÓLIDOS	1.100	10.191	465	6.000	17.756
Apoio a Serviços Públicos de Limpeza Urbana e Manejo dos RS	1.100	10.191	465	6.000	17.756
ABASTECIMENTO DE ÁGUA	8.271				8.271
Implantação de Adutora de Água Tratada – Av. Augusto Montenegro	8.271				8.271
PLANEJAMENTO	84	1.325	47	3.000	4.456
Elaboração de Planos Municipais de Saneamento Básico	84	1.325	47	3.000	4.456
Elaboração do Plano Estadual de Saneamento para o Estado do Pará		0	0		0
ARCON	119	179	59	188	545
REGULAÇÃO	119	179	59	188	545
Regulação, Controle e Fiscalização do Serviço de SB***	98	134	58	139	429
Atendimento aos Usuários e/ou Agentes de Serviços Regulados de SB	21	45	1	49	116
SESPA	0	0			0
ABASTECIMENTO DE ÁGUA	0	0			0
Implantação de Microssistemas de AA	0	0			0
Ampliação de Microssistemas de AA	0	0			0
Total Geral	464.251	282.076	266.537	327.756	1.340.621

*Em 2012, a SEIDURB descentralizou créditos no montante de R\$151 mil para a Procuradoria Geral do Estado, a título de Indenizações e Restituições relacionadas à ação de Realização de Obras de Saneamento Básico em Área Urbana. Para fins de simplificação na análise de dados dessa pesquisa, este valor encontra-se agregado ao montante da dotação atualizada da ação, sob responsabilidade da SEDOP, incluso nos R\$92,9 milhões em comento.

** Em 2015, a SEDOP descentralizou créditos no montante de R\$2.082 mil para a COHAB, para fins de pagamento de indenização dos moradores impactados pela ação da Macro drenagem do Tucunduba. Para fins de simplificação na análise de dados dessa pesquisa, este valor encontra-se agregado ao montante da dotação atualizada da ação, sob responsabilidade da SEDOP, incluso nos R\$33,2 milhões em comento.

*** Ações consolidadas para melhor análise, devido as alterações no PPA.

ETA: Estação de Tratamento de Água. SAA: Sistema de Abastecimento de Água. SES: Sistema de Esgotamento Sanitário. SB: Saneamento Básico. RS: Resíduos Sólidos. AA: Abastecimento de Água.

Fonte: Elaborado a partir dos dados do SIAFEM 2012 a 2015 (SIAFEM, 2012, 2013, 2014, 2015).

A ARCON teve seu orçamento reduzido em R\$135 mil. Já a SESPA, por ter tido suas ações movidas para o programa de Saúde na revisão do PPA, teve a dotação anulada em sua totalidade.

Não foi possível identificar a que regiões se referem estas alterações orçamentárias, uma vez que o sistema GP Pará não apresenta campo detalhado pertinente, não sendo possível nesta pesquisa totalizar os valores da dotação atualizada por região de integração. Perde-se o detalhe relativo à regionalização, nesta atualização.

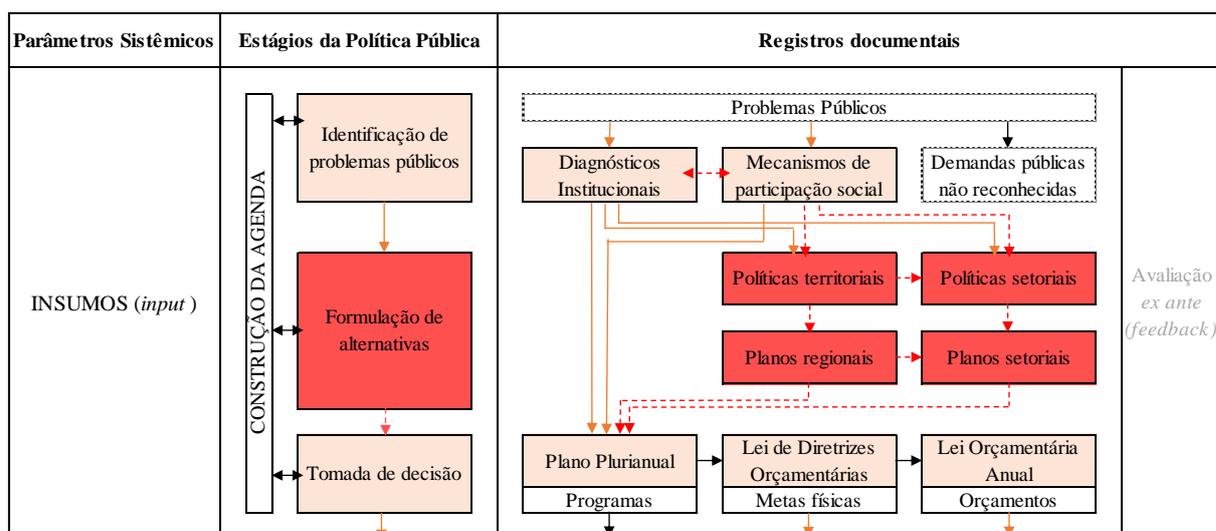
Dessa análise, conclui-se que, assim como nas LDOs, os **insumos** à elaboração das LOAs estavam bem definidos no PPA. O **processamento** se deu pelas normas anuais ditadas pelas respectivas LDOs, que foram aprovadas em tempo para a elaboração dos orçamentos. Quanto aos **produtos**, as LOAs apresentaram a reorçamentação de ações não realizadas nos anos seguintes, passando a falsa ideia de que o orçamento acresceu a programação do PPA em 23,16%, quando na verdade apenas repetiu o orçamento de ações que não foram feitas nos anos anteriores. Também se constatou a ausência de regionalização nos documentos oficiais, porém foi possível consultar esse detalhamento no Sistema GP Pará, ao que se constatou que manteve-se o padrão do PPA de concentração de recursos financeiros na região Metropolitana, o que, por consequência, demonstra que os orçamentos públicos do período não cumpriram sua função constitucional de reduzir as desigualdades inter-regionais, no que diz respeito ao setor de saneamento básico. Por fim, o orçamento passou por **retroalimentação**, com redução da dotação orçamentária em 13,60%, resultando em menos recursos disponíveis do que o planejado para a execução, sem, no entanto, detalhar que regiões seriam impactadas pelas reduções, nem adequando as metas físicas. Além disso, as peculiaridades do Orçamento de Investimento das Empresas Públicas fizeram com que não fosse possível saber que ações a encargo da COSANPA foram reduzidas em sua dotação inicial. Apresenta-se, no Quadro 21, a síntese desta análise.

Quadro 21 – Análise da Tomada de Decisão – Leis Orçamentárias Anuais

ESTÁGIO: TOMADA DE DECISÃO		
ETAPA: LEIS ORÇAMENTÁRIAS ANUAIS		
INSUMOS		
Documento/Dados	Descrição	Consequências para o Ciclo
Plano Plurianual	O PPA estabeleceu o programa Saneamento é Vida, com ações a serem realizadas em um período de quatro anos de administração	Programa e ações bem definidos, devendo as LOAS orçar os valores a serem executados a cada ano.
PROCESSAMENTO		
Documento/Dados	Descrição	Consequências para o Ciclo
Leis de Diretrizes Orçamentárias	Todos os anos, as LDOs dispuseram sobre a organização e elaboração das respectivas LOAs.	Foram definidos critérios para a elaboração das LOAs anualmente.
PRODUTOS		
Documento/Dados	Descrição	Consequências para o Ciclo
Lei Orçamentárias Anuais 2012 – 2013 – 2014 - 2015	<p>Repetição de dotações não realizadas em anos anteriores (reorçamentação), com suposto acréscimo de 23,16% valor global previsto no PPA</p> <p>Mudanças no rol de ações das LOAs (consequência das revisões do PPA)</p> <p>Ausência de regionalização no documento oficial. Dados regionalizados presentes apenas em sistema governamental (GP Pará)</p> <p>Concentração de recursos financeiros no orçamento da região Metropolitana</p>	<p>Falsa ideia de que há mais recursos disponíveis para o programa do que o previsto inicialmente no PPA</p> <p>Inviabilidade na verificação dos valores orçados a nível regional a partir do documento oficial</p> <p>Espelhamento do PPA, não se cumprindo a função orçamentária constitucional de reduzir as desigualdades inter-regionais</p>
RETROALIMENTAÇÃO		
Documento/Dados	Descrição	Consequências para o Ciclo
Alterações orçamentárias	<p>Redução de 13,60% do orçamento.</p> <p>Não é possível identificar no SIAFEM que ações a encargo da COSANPA foram alteradas, apenas o quantitativo total da dotação, por falta de transparência quanto o Orçamento de Investimento das empresas.</p> <p>Não se explicita a regionalização nas alterações orçamentárias</p>	<p>Menos recursos disponíveis para a execução do programa</p> <p>Inviabiliza-se a comparação entre a dotação atualizada das ações da COSANPA e sua respectiva execução.</p> <p>Não é possível identificar que regiões foram impactadas com as reduções no orçamento na execução.</p>

Fonte: Elaboração da própria autora.

Da análise do estágio de tomada de decisão, constatou-se que tanto o PPA, quanto as respectivas LDOs e LOAs foram documentados e apresentaram metodologia e produtos aptos a subsidiar a execução da política de saneamento básico do período, porém apresentaram fragilidades quando avaliadas tomando-se por base o referencial legal e teórico levantado nesta pesquisa, em especial no que diz respeito ao objetivo setorial de universalização do acesso ao saneamento e do objetivo constitucional de redução das desigualdades inter-regionais. Conforme os processos foram retroalimentados, houve redução qualitativa e quantitativa da programação original, seja pela exclusão de ações do PPA, seja pelas reduções da dotação orçamentária aprovada. Representam-se visualmente os achados até então, na Figura 19.

Figura 19 - Tomada de Decisão acerca do saneamento básico no Ciclo 2012-2015

Fonte: Elaboração da própria autora.

Dessa forma, considerando-se o ciclo da política pública, nota-se que decisões foram tomadas, mas que estas foram prejudicadas pela ausência de orientação setorial e por fragilidades quanto aos critérios teóricos que deveriam ter sido observados.

Sem o planejamento específico e formal para o setor, a motivação das decisões que construíram o Plano Plurianual para o período permaneceu oculta. Considerando os poucos insumos informacionais documentados, a tomada de decisão também seguiu outros critérios subjetivos que, por sua vez, não encaminharam a programação para a universalização do acesso aos serviços de saneamento, ou mesmo para a redução das desigualdades inter-regionais. Essa tendência do Plano Plurianual se espelhou nas metas físicas anuais e nos respectivos orçamentos.

Diante do exposto neste Capítulo do Planejamento do Saneamento no Estado do Pará, têm-se: poucos insumos informacionais para identificar os problemas; nenhum planejamento setorial instituído para definir alternativas e rumos a longo prazo; e decisões a médio prazo cuja motivação não está explícita a partir da metodologia documental utilizada na pesquisa. Do planejamento do setor de saneamento, portanto, pouco foi elaborado, o que levanta indícios de que o processo decisório sofreu pela ausência de uma melhor orientação no sentido daquilo que era necessário resolver (problemas), e sobre quais soluções estavam disponíveis para tanto (alternativas). Ainda assim, a decisão foi tomada. Estando o Plano Plurianual, as metas físicas, e os orçamentos aprovados, coube ao Governo do Estado executar a programação para o saneamento básico. A seguir, passa-se à análise da Execução e do correspondente Monitoramento das ações realizadas.

5 EXECUÇÃO E MONITORAMENTO DA POLÍTICA DE SANEAMENTO DO ESTADO PARÁ

Este capítulo é dedicado a compreender o quê, daquilo que foi planejado para o saneamento no Pará, foi executado pela administração pública, a partir da ótica da execução financeira, da execução física, e da mensuração dos indicadores de desempenho escolhidos para o monitoramento do setor.

Apresentam-se dois subtópicos: o primeiro, acerca da execução; e o segundo, acerca do monitoramento, como se detalham a seguir.

5.1 EXECUÇÃO DA POLÍTICA DE SANEAMENTO DO PARÁ

Neste estágio, analisou-se a execução financeira, como registrada no SIAFEM, e a execução física, registrada no Sistema GP Pará. Os dados foram comparados às previsões do estágio de Tomada de Decisão, no intuito de saber o quanto, daquilo que foi planejado, foi posto em prática. Verificou-se que nem a execução financeira, nem a execução física chegaram próximas das metas previstas, como se vê a seguir.

5.1.1 Execução Financeira

Avaliando-se a dimensão financeira, do total previsto de R\$1,2 bilhão no PPA para o saneamento, cujos orçamentos resultaram em R\$1,5 bilhão, atualizados para R\$1,3 bilhão, foram gastos R\$803 milhões²², ou seja, 59,97% do orçamento autorizado no quadriênio.

É possível analisar a execução financeira a partir das classificações da despesa orçamentária existentes na contabilidade pública brasileira, conforme o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP, 7ª Edição). Nesta pesquisa, analisaram-se os gastos públicos com saneamento a partir das seguintes classificações: por **fonte de recursos**; por **modalidade de aplicação**; por **categoria econômica, grupo e elemento de despesa**; e por **órgão e ação**.

A classificação por **fonte/destinação de recursos** permite identificar a origem dos recursos utilizados para financiar os gastos públicos. A partir destes registros, foi possível identificar como se financiou a programação de saneamento, como demonstra a Tabela 12.

²² Ressalta-se que na LOA 2015 os dispêndios sob responsabilidade da COSANPA foram classificados como ação sem programa. No entanto, como foram transferidos para cumprir o programa “Saneamento é Vida”, conforme o PPA, esse valor foi considerado nas tabelas apresentadas nesta pesquisa.

Tabela 12 - Despesas de saneamento por fonte/destinação de recursos (em R\$ milhares)

Tipo / Classificação da Fonte de Recursos	2012	2013	2014	2015	Total	%
RECURSOS ORDINÁRIOS	123.540	127.251	118.421	136.386	505.598	62,89%
Recursos ordinários do tesouro estadual	123.505	127.198	118.371	136.273	505.347	62,86%
Recursos próprios diretamente arrecadados pela administração indireta	35	53	50	113	251	0,03%
RECURSOS VINCULADOS	78.835	76.251	87.721	55.546	298.353	37,11%
Recursos provenientes de operações de crédito	35.249	50.727	51.417	28.372	165.765	20,62%
Recursos referentes a transferências de convênios e outros	25.880	25.524	36.304	27.174	114.882	14,29%
Royalties mineral, hídrico e de petróleo	17.685				17.685	2,20%
Outras destinações de recursos	21				21	0,00%
Recursos destinados à saúde						0,00%
Total Geral	202.375	203.502	206.143	191.932	803.951	100,00%

Fonte: Elaborado a partir dos dados do SIAFEM 2012-2015 (SIAFEM, 2012, 2013, 2014, 2015).

Do total de R\$803,9 milhões gastos, R\$505,5 milhões (62,89%) provinham de recursos próprios do Estado, o que faz perceber que o governo utilizou, em boa parte, seus próprios recursos para financiar o saneamento no período.

Os outros R\$298,3 milhões (37,11%) provieram de recursos vinculados, em sua maioria relacionados a operações de crédito e convênios associados ao Programa de Aceleração do Crescimento – PAC do Governo Federal. Criado em 2007, o PAC tem o objetivo de promover a execução de obras de infraestrutura em todo o país, e algumas das medidas do programa são a concessão de crédito pela União, via Caixa Econômica Federal, para a aplicação em saneamento e habitação, e a ampliação do limite de crédito do setor público para investimentos nesses dois setores (BRASIL, s.d.).

No entanto, observando a despesa realizada, em comparação com a dotação originalmente prevista nas Leis Orçamentárias Anuais, e suas respectivas alterações, a proporção de dispêndios por fonte era outra, como se vê na Tabela 13.

Tabela 13 – Dotação inicial, atualizada e despesas realizadas por fonte de recursos (em R\$ milhares)

Tipo / Classificação da Fonte de Recursos	Dotação Inicial (a)	% (a)	Dotação Atualizada (b)	% (b)	Despesa Realizada (c)	% (c)
RECURSOS ORDINÁRIOS	578.771	37,30%	512.617	38,24%	505.598	62,89%
Recursos ordinários do tesouro estadual	578.091	37,26%	512.073	38,20%	505.347	62,86%
Recursos próprios diretamente arrecadados pela administração indireta	680	0,04%	545	0,04%	251	0,03%
RECURSOS VINCULADOS	972.883	62,70%	828.003	61,76%	298.353	37,11%
Recursos provenientes de operações de crédito	598.698	38,58%	420.189	31,34%	165.765	20,62%
Recursos referentes a transferências de convênios e outros	354.750	22,86%	383.685	28,62%	114.882	14,29%
Royalties mineral, hídrico e de petróleo	14.614	0,94%	23.473	1,75%	17.685	2,20%
Outras destinações de recursos	0	0,00%	657	0,05%	21	0,00%
Recursos destinados à saúde	4.821	0,31%	0	0,00%	0	0,00%
Total Geral	1.551.654	100,00%	1.340.621	100,00%	803.951	100,00%

Fonte: Elaborado a partir dos dados do SIAFEM 2012-2015 (SIAFEM, 2012, 2013, 2014, 2015).

A proporção de recursos ordinários, em relação aos vinculados, era de 37,70% para 62,70% na dotação inicial verificada nas Leis Orçamentárias Anuais e no SIAFEM, ou seja, o Estado do Pará contava mais com o ingresso de recursos externos para cumprir com sua programação, do que com seus próprios recursos. A proporção foi mantida de forma aproximada na atualização do orçamento (38,24% e 61,76%), porém foi invertida quando da execução financeira (62,89% e 37,11%). Isso significa que, na prática, o Governo do Estado utilizou bem menos recursos vinculados do que estava esperando, contando principalmente com seus próprios recursos ordinários para executar o programa.

Isso se deu, em grande parte, pela frustração na obtenção de recursos externos, como é possível identificar na Tabela 14, que representa a despesa realizada por fonte/destinação de recursos, comparada às respectivas dotações iniciais, dotações atualizadas.

Como já observado no tópico 4.3.3, a dotação inicial foi reduzida em 13,60% quando da sua atualização. Neste processo, reduziu-se a fixação de despesas com fontes de recursos ordinárias em R\$66 milhões, e de recursos vinculados a operações de crédito em R\$178 milhões. A dotação que previa o uso de recursos destinados à saúde foi anulada, uma vez que as ações relativas à SESPA foram movidas para o programa de Atenção Primária na Saúde, por determinação das revisões do PPA, como explicitado no tópico 4.3.1.1. Em contrapartida, elevou-se a dotação de despesas a serem realizadas com recursos de royalties em R\$8,8 milhões.

Tabela 14 - Variações entre dotação inicial, atualizada e despesa realizada por fonte de recursos (em R\$ milhares)

Tipo / Classificação da Fonte de Recursos	Dotação Inicial (a)	Dotação Atualizada (b)	Despesa Realizada (c)	% (b/a -100)	% (c/b)	% (c/a)
RECURSOS ORDINÁRIOS	578.771	512.617	505.598	(11,43%)	98,63%	87,36%
Recursos ordinários do tesouro estadual	578.091	512.073	505.347	(11,42%)	98,69%	87,42%
Recursos próprios diretamente arrecadados pela administração indireta	680	545	251	(19,93%)	46,06%	36,88%
RECURSOS VINCULADOS	972.883	828.003	298.353	(14,89%)	36,03%	30,67%
Recursos provenientes de operações de crédito	598.698	420.189	165.765	(29,82%)	39,45%	27,69%
Recursos referentes a transferências de convênios e outros	354.750	383.685	114.882	8,16%	29,94%	32,38%
Royalties mineral, hídrico e de petróleo	14.614	23.473	17.685	60,62%	75,34%	121,01%
Outras destinações de recursos	0	657	21	N/P	3,23%	N/P
Recursos destinados à saúde	4.821	0	0	(100,00%)	0,00%	0,00%
Total Geral	1.551.654	1.340.621	803.951	(13,60%)	59,97%	51,81%

N/P: Não previsto na dotação inicial.

Fonte: Elaborado a partir dos dados do SIAFEM 2012-2015 (SIAFEM, 2012, 2013, 2014, 2015).

Desta dotação atualizada, 98,63% dos recursos ordinários fixados foram utilizados. Já no que diz respeito aos recursos vinculados, apenas 36,03% dos foram gastos na execução financeira. Por consequência, apenas 59,97% do total da dotação atualizada foi executada, em grande parte com os recursos ordinários.

Por outro lado, quando comparadas a execução financeira e a fixação original nas LOAs, 87,36% dos recursos ordinários dotados foram utilizados na execução. Porém apenas 30,67% dos dispêndios planejados com recursos vinculados foram utilizados. Isto resultou em uma execução de 51,81% dos orçamentos originais.

Buscando-se as origens deste decréscimo, constatou-se que as receitas oriundas de operações de crédito previstas para o programa de saneamento alcançavam R\$524,5 milhões (Fonte de receita 4.2.1.1.4.03.00) no período de 2012 a 2015. Porém, somente R\$6,6 milhões foram arrecadados, o que corresponde a apenas 1,25% da receita prevista.

Este é um indicativo de que, apesar do governo estadual contar em grande parte com recursos de terceiros para concretizar a programação do saneamento orçada, há entraves na captação destes recursos externos durante a execução, o que, da análise das etapas anteriores, pode ser motivada parcialmente à ausência de planos e projetos mais definidos para o setor.

De certo que existam outros fatores que originam estes entraves, relacionados ao desempenho fiscal do Estado, requisitos de captação de recursos, ou mesmo à própria situação orçamentária, financeira e patrimonial da COSANPA e demais órgãos responsáveis pela realização do saneamento básico no Estado. Caberia ao Governo do Estado realizar um levantamento para identificar que fatores são estes, para tentar solucionar a questão, já que o planejamento das receitas necessárias acaba por não se concretizar na execução.

Além de compreender a origem do financiamento, busca-se também conhecer como os recursos foram aplicados. Assim sendo, apresentam-se as despesas por **Modalidade de Aplicação**, na Tabela 15.

Tabela 15 - Despesas de saneamento por modalidade de aplicação (em R\$ milhares)

Modalidade de Aplicação	2012	2013	2014	2015	Total	%
Aplicações Diretas	197.654	190.062	201.219	188.591	777.526	96,71%
Transferências a Municípios	4.275	12.919	4.545	3.340	25.079	3,12%
Transferências a União	446	521	358	0	1.326	0,16%
Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos			20		20	0,002%
Total Geral	202.375	203.502	206.143	191.932	803.951	100,00%

Fonte: Elaborado a partir dos dados do SIAFEM 2012-2015 (SIAFEM, 2012, 2013, 2014, 2015).

Observou-se que, do total de R\$803,9 milhões, R\$777,5 milhões (96,71%) foram aplicados de forma direta, ou seja, executados pelo próprio Governo do Estado. R\$25 milhões (3,12%) foram transferidos aos municípios para execução por meio de convênios e auxílios. Foram transferidos recursos à União, no valor de R\$1,3 milhão (0,16%), referente a serviços de consultoria contratados com instituições federais e por contrapartida de convênios. R\$20 mil (0,002%) foram transferidos a instituições privadas sem fins lucrativos, também para a realização de um convênio.

Comparando os valores executados por modalidade de aplicação, com aqueles fixados originalmente nas LOAs e nas alterações orçamentárias, vê-se que a composição não se alterou significativamente, da análise da Tabela 16.

Tabela 16 - Dotação inicial, atualizada e despesa realizada por modalidade de aplicação (em R\$ milhares)

Modalidade de Aplicação	Dotação Inicial	% (a)	Dotação Atualizada	% (b)	Despesa Realizada	% (c)
Aplicações Diretas	1.544.854	99,56%	1.312.830	97,93%	777.526	96,71%
Transferências a Municípios	3.905	0,25%	26.444	1,97%	25.079	3,12%
Transferências a União	2.895	0,19%	1.326	0,10%	1.326	0,16%
Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos	0	0,00%	20	0,00%	20	0,00%
Total Geral	1.551.654	100,00%	1.340.621	100,00%	803.951	100,00%

Fonte: Elaborado a partir dos dados do SIAFEM 2012-2015 (SIAFEM, 2012, 2013, 2014, 2015).

Uma variação interessante diz respeito aos valores previstos na dotação para transferência aos municípios, que foram fixados em R\$3,9 milhões nas LOAs, e suplementados nas alterações orçamentárias, alcançando R\$26,4 milhões. Na prática, todas as dotações foram executadas a menor, mas a proporção entre as diferentes modalidades de recursos não foi alterada, mantendo-se a concentração majoritária das despesas na modalidade de aplicação direta (96,61%).

Já quanto a **natureza de despesa**, o MCASP classifica-a em categoria econômica (corrente ou de capital), grupo (desdobramentos da categoria), modalidade de aplicação (forma que os recursos foram utilizados), e elemento de despesa (objeto do gasto). Como se optou por demonstrar a modalidade de aplicação dos recursos em separado na tabela anterior, analisam-se os demais itens na Tabela 17, na página seguinte.

Tabela 17 - Despesas de saneamento por categoria, grupo e elemento (em R\$ milhares)

Categoria econômica / Grupo de natureza / Elemento de despesa	2012	2013	2014	2015	Total	%
DESPESAS DE CAPITAL	202.079	202.543	206.011	190.389	801.023	99,64%
INVERSOES FINANCEIRAS	159.885	146.650	164.233	153.626	624.395	77,67%
CONSTIT. OU AUMENTO DE CAPITAL DE EMPRESAS	159.885	146.650	164.233	153.626	624.395	77,67%
INVESTIMENTOS	42.195	55.893	41.777	36.763	176.628	21,97%
OBRAS E INSTALACOES	32.341	45.595	21.458	12.177	111.570	13,88%
SERVICOS DE CONSULTORIA	5.996	5.344	6.489	9.625	27.454	3,41%
INDENIZACOES E RESTITUICOES	292	153	3.766	8.299	12.510	1,56%
AUXILIO FINANCEIRO	2.147	2.510	2.452	1.281	8.390	1,04%
DESPESAS DE EXERCICIOS ANTERIORES	1.417	2.095	2.680	1.899	8.091	1,01%
AUXILIOS			4.565	3.340	7.906	0,98%
OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS-PESSOA JURIDICA	3	190	367	118	678	0,08%
OBRIGACOES TRIBUTARIAS E CONTRIBUTIVAS		6	0	22	29	0,00%
EQUIPAMENTOS E MATERIAL PERMANENTE	0	0	0		0	0,00%
DESPESAS CORRENTES	295	959	132	1.542	2.928	0,36%
OUTRAS DESPESAS CORRENTES	295	959	132	1.542	2.928	0,36%
OUTROS AUXILIOS FINANCEIROS A PESSOAS FISICAS				1.385	1.385	0,17%
OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS-PESSOA JURIDICA	19	717	2	0	739	0,09%
DIARIAS - CIVIL	135	179	92	36	441	0,05%
OBRIGACOES TRIBUTARIAS E CONTRIBUTIVAS	45	30	5	43	123	0,02%
PASSAGENS E DESPESAS COM LOCOMOCAO	16	30	29	25	101	0,01%
SERVICOS DE CONSULTORIA	80	0	0	0	80	0,01%
LOCACAO DE MAO-DE-OBRA				50	50	0,01%
MATERIAL DE CONSUMO	0	2	3	1	6	0,00%
OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS - PESSOA FISICA	1	1	1	1	3	0,00%
Total Geral	202.375	203.502	206.143	191.932	803.951	100,00%

Fonte: Elaborado a partir dos dados do SIAFEM 2012-2015 (SIAFEM, 2012, 2013, 2014, 2015).

Da análise por categoria econômica, verifica-se que as despesas de capital correspondem a quase totalidade dos dispêndios, somando R\$801 milhões (99,64% da execução), enquanto que R\$2,9 milhões (0,36%) foram gastos com despesas correntes.

Detalhando-se as categorias por grupos de natureza e elemento de despesa, têm-se que 77,67% da programação de saneamento foi realizada por inversões financeiras, constituindo-se no aumento de capital de empresas – correspondente aos repasses da SEFA para a COSANPA

executar o previsto no Orçamento de Investimentos. Não é possível identificar no SIAFEM quais objetos de despesa foram realizados, somente o total transferido pelo Estado.

Os investimentos corresponderam a 21,97% do total gasto, sendo principalmente representados por dispêndios com obras e instalações (13,88%), serviços de consultoria (3,41%), indenizações (1,56%) e auxílios financeiros (1,04%). Interessante notar que R\$8 milhões foram direcionados para o pagamento de despesas de exercícios anteriores, ou seja, serviços realizados no passado, que até então não haviam sido pagos.

Das despesas correntes, o gasto se focou exclusivamente no grupo “Outras despesas correntes”, principalmente no elemento “Outros auxílios financeiros a pessoas físicas”, no montante de R\$1,3 milhão, a título de pagamento de indenização aos moradores impactados pela ação da Macrodrenagem do Tucunduba. Também foram gastos R\$739 mil com “outros serviços de pessoa jurídica”, que se concentraram na ação “Elaboração dos planos municipais de saneamento”.

É possível identificar que a proporção fixada nas LOAs, no que diz respeito às categorias econômicas e grupo de natureza não se alterou significativamente quando das alterações orçamentárias e da execução financeira, como se vê na Tabela 18.

Tabela 18 - Dotação inicial, atualizada e despesa realizada por categoria econômica e grupo de natureza (em R\$ milhares)

Categoria econômica / Grupo de natureza	Dotação Inicial	% (a)	Dotação Atualizada	% (b)	Despesa Realizada	% (c)
DESPESAS DE CAPITAL	1.509.879	97,31%	1.336.286	99,68%	801.023	99,64%
INVERSOES FINANCEIRAS	1.050.733	67,72%	946.952	70,64%	624.395	77,67%
INVESTIMENTOS	459.146	29,59%	389.334	29,04%	176.628	21,97%
DESPESAS CORRENTES	41.775	2,69%	4.335	0,32%	2.928	0,36%
OUTRAS DESPESAS CORRENTES	41.775	2,69%	4.335	0,32%	2.928	0,36%
Total Geral	1.551.654	100,00%	1.340.621	100,00%	803.951	100,00%

Fonte: Elaborado a partir dos dados do SIAFEM 2012-2015 (SIAFEM, 2012, 2013, 2014, 2015).

Dos dados expostos, observa-se que se fixou a proporção de 97,31% de despesas de capital, para 2,69% de despesas correntes na dotação inicial das LOAs, como é esperado de uma programação que envolve primariamente investimentos em infraestrutura como o setor de saneamento. Na atualização do orçamento, verificou-se que esta proporção passou a ser de 99,68% de despesas de capital, para 0,32% de despesas correntes, estas últimas com a dotação reduzida em R\$37,4 milhões. A execução seguiu proporção semelhante, com dispêndios de 99,64% de despesas de capital, e 0,36% de despesas correntes.

A variação observada entre estes valores demonstra, como exposto na Tabela 19, que a supressão dos orçamentos quando de sua atualização, e sua baixa execução atingiu a todas as categorias e grupos de despesa.

Tabela 19 - Variações entre dotação inicial, atualizada e despesa realizada por categoria econômica e grupo de natureza (em R\$ milhares)

Categoria econômica / Grupo de natureza	Dotação Inicial	Dotação Atualizada	Despesa Realizada	% (b/a - 100)	% (c/b)	% (c/a)
DESPESAS DE CAPITAL	1.509.879	1.336.286	801.023	(11,50%)	59,94%	53,05%
INVERSOES FINANCEIRAS	1.050.733	946.952	624.395	(9,88%)	65,94%	59,42%
INVESTIMENTOS	459.146	389.334	176.628	(15,20%)	45,37%	38,47%
DESPESAS CORRENTES	41.775	4.335	2.928	(89,62%)	67,56%	7,01%
OUTRAS DESPESAS CORRENTES	41.775	4.335	2.928	(89,62%)	67,56%	7,01%
Total Geral	1.551.654	1.340.621	803.951	(13,60%)	59,97%	51,81%

Fonte: Elaborado a partir dos dados do SIAFEM 2012-2015 (SIAFEM, 2012, 2013, 2014, 2015).

Analisando-se a Tabela 20, verifica-se que as alterações orçamentárias afetaram principalmente as despesas correntes, que tiveram seu orçamento reduzido em 89,62%. As despesas de capital também sofreram redução, na ordem de 11,50%.

Chama a atenção, analisando-se a despesa realizada em comparação com a dotação que havia sido autorizada, que nenhum grupo alcançou mais de 68% de execução financeira. Isto significa que todas as categorias de despesa foram prejudicadas na execução.

Levantou-se também a despesa por **órgão responsável**, apresentada na Tabela 20.

Tabela 20 - Execução financeira por órgão responsável (em R\$ milhares)

Órgãos Executores	2012	2013	2014	2015	Total Geral	% do total
ENCARGOS SEFA / COSANPA	159.885	146.650	164.233	153.626	624.395	77,67%
SEIDURB / SEDOP*	42.455	56.799	41.859	38.192*	179.305	22,30%
ARCON	35	53	50	113	251	0,03%
Total Geral	202.375	203.502	206.143	191.932	803.951	100,00%

** Em 2015, a SEDOP descentralizou créditos para a COHAB, para fins de pagamento de indenização dos moradores impactados pela ação da Macrodrenagem do Tucunduba, o que resultou em uma despesa de R\$2,077 milhões. Para fins de simplificação na análise de dados dessa pesquisa, este valor encontra-se agregado ao montante da despesa realizada sob responsabilidade da SEDOP, incluso nos R\$38,192 milhões em comento.

Fonte: Elaborado a partir dos dados do SIAFEM 2012-2015 (SIAFEM, 2012, 2013, 2014, 2015).

Nota-se que 77,67% das despesas do programa foram relacionadas à COSANPA, que as recebeu mediante repasse da Secretaria da Fazenda – SEFA. Em seguida, têm-se as despesas da SEDOP, representando 22,30% do total gasto; e a ARCON, com apenas 0,03% das despesas do período.

A Tabela 21, na página seguinte, sintetiza os valores financeiros executados, classificados **órgão e ação**, agregando-as por tipo de serviço predominante.

É importante destacar que, como a COSANPA é uma empresa independente, não utiliza o mesmo sistema de contabilidade pública que o Governo do Estado (SIAFEM). Desse modo, no que diz respeito à execução de seu orçamento (expresso no Orçamento de Investimento das Empresas, parte da LOA), não é possível conhecer quanto a COSANPA gastou com cada ação a partir do SIAFEM, apenas quanto o Estado, por intermédio da Secretaria da Fazenda, transferiu para a empresa realizar a programação.

Dessa forma, inviabiliza-se a transparência das informações sobre a execução por parte da Companhia, sem que seja possível acompanhar os dispêndios em portais governamentais, sendo tal informação acessível apenas para membros da companhia com acesso aos sistemas contábeis internos, ou aos auditores de controle externo que diligenciarem acerca destes dados. A informação permanece oculta do público em geral, sabendo-se apenas que o Estado repassou, mas não o quanto destes recursos a COSANPA utilizou para alcançar as metas físicas programadas no PPA e nas LDOs. Considerando que essa empresa foi a responsável pela execução de 77,67% do programa, totalizando R\$624 milhões, essa condição é bastante prejudicial ao acompanhamento do gasto público.

Tabela 21 - Execução Financeira por Tipo de Serviço (em R\$ milhares)

ÓRGÃO / TIPO DE SERVIÇO / AÇÃO	2012	2013	2014	2015	Total Geral	% do total
ENCARGOS SEFA	159.885	146.650	164.233	153.626	624.395	77,67%
GESTÃO	159.885	146.650	164.233	153.626	624.395	77,67%
Transferências à COSANPA	159.885	146.650	164.233	153.626	624.395	77,67%
SEIDURB / SEDOP	42.455	56.799	41.859	36.115	179.305	22,30%
ABASTECIMENTO DE ÁGUA	0	0	0	0	0	0,00%
Implantação de Adutora de Água Tratada - Av. Augusto Montenegro	0				0	0,00%
DRENAGEM URBANA	4.482	5.086	4.165	17.065	30.798	3,83%
Macro drenagem da Bacia do Tucunduba*	4.482	5.086	4.165	17.065	30.798	3,83%
OBRAS DE SANEAMENTO (AA, ES, DU)	37.868	40.497	37.672	21.128	137.165	17,06%
Urbanização de Assentamentos Precários - Bairro Francisco Coelho (Cabelo Seco)	3.231	3.220	1.094	301	7.846	0,98%
Realização de Obras de SB em Área Urbana	34.637	37.141	36.578	20.827	129.182	16,07%
Realização de Obras de SB em Área Rural		137	0	0	137	0,02%
PLANEJAMENTO	84	1.025	4	0	1.113	0,14%
Elaboração de Planos Municipais de SB	84	1.025	4	0	1.113	0,14%
Elaboração do Plano Estadual de Saneamento		0,08	0		0,08	0,00%
RESÍDUOS SÓLIDOS	21	10.191	18	0	10.229	1,27%
Apoio a Serviços Públicos de Limpeza Urbana e Manejo de RS	21	10.191	18	0	10.229	1,27%
ARCON	35	53	50	113	251	0,03%
REGULAÇÃO	35	53	50	113	251	0,03%
Regulação, Controle e Fiscalização do Serviço de SB**	35	53	50	113	251	0,03%
Atendimento aos usuários e/ou agentes de serviços regulados de SB	0	0	0	0	0	0,00%
Total Geral	202.375	203.502	206.143	191.932	803.951	100,00%

Fonte: Elaborado a partir do SIAFEM 2012-2015 (SIAFEM, 2012, 2013, 2014, 2015).

Detalhando essas ações, comparando-se os valores estimados no PPA, orçados na LOA, atualizados pelas alterações orçamentárias e a execução financeira, têm-se os valores apresentados na Tabela 22.

Tabela 22 - Execução financeira por ação (em R\$ milhares)

ÓRGÃO / TIPO DE SERVIÇO / AÇÃO	PPA Original (a)	Orçamentos (b)	Dotação Atualizada (c)	Execução Financeira (d)	% (d/c)
COSANPA	794.064	1.050.733	946.952	624.395	65,94%
ABASTECIMENTO DE ÁGUA	529.694	511.098	N/D	N/D	N/D
Implantação e Ampliação de SAA	304.846	345.119	N/D	N/D	N/D
Melhoria de Sistemas de AA	217.779	158.909	N/D	N/D	N/D
Implantação de ETA	7.069	7.069	N/D	N/D	N/D
GESTÃO	167.241	337.673	N/D	N/D	N/D
Operacionalização das Ações de SB	157.005	315.576	N/D	N/D	N/D
Implementação de Ações de Desenvolvimento Institucional	10.236	22.097	N/D	N/D	N/D
ESGOTAMENTO SANITÁRIO	97.128	201.962	N/D	N/D	N/D
Melhoria de Sistemas de ES	48.733	77.815	N/D	N/D	N/D
Ampliação de Sistemas de ES	5.578	68.295	N/D	N/D	N/D
Implantação de Sistemas de ES	42.817	55.852	N/D	N/D	N/D
SEIDURB / SEDOP	455.017	495.419	393.124	179.305	45,61%
ABASTECIMENTO DE ÁGUA	91.000	45.500	8.271	0	0,00%
Implantação de Adutora de Água Tratada - Av. Augusto Montenegro	91.000	45.500	8.271	0	0,00%
DRENAGEM URBANA	93.082	137.300	68.508	30.798	44,96%
Macrodrenagem da Bacia do Tucunduba*	93.082	137.300	68.508	30.798	44,96%
OBRAS DE SANEAMENTO (AA, ES, DU)	214.004	244.665	294.133	137.165	46,63%
Urbanização de Assentamentos Precários - Bairro Francisco Coelho (Cabelo Seco)	6.500	15.503	28.441	7.846	27,59%
Realização de Obras de SB em Área Urbana	207.504	219.699	262.263	129.182	49,26%
Realização de Obras de SB em Área Rural		9.463	3.429	137	3,99%
PLANEJAMENTO	36.000	45.486	4.456	1.113	24,97%
Elaboração de Planos Municipais de SB	36.000	41.420	4.456	1.113	24,97%
Elaboração do Plano Estadual de Saneamento		4.065	0	0	0,00%
RESÍDUOS SÓLIDOS	20.931	22.469	17.756	10.229	57,61%
Apoio a Serviços Públicos de Limpeza Urbana e Manejo de RS	20.931	22.469	17.756	10.229	57,61%
ARCON	723	680	545	251	46,06%
REGULAÇÃO	723	680	545	251	46,06%
Regulação, Controle e Fiscalização do Serviço de SB**	555	518	429	251	58,53%
Atendimento aos usuários e/ou agentes de serviços regulados de SB	168	162	116	0	0,00%
SESPA	10.052	4.821	0	0	0,00%
ABASTECIMENTO DE ÁGUA	10.052	4.821	0	0	0,00%
Implantação de Microsistemas de AA	6.617	3.600	0	0	0,00%
Ampliação de Microsistemas de AA	3.435	1.221	0	0	0,00%
Total Geral	1.259.856	1.551.654	1.340.621	803.951	59,97%

Fonte: Elaborado a partir dos dados do PPA 2012-2015 (PARÁ, 2011b), Leis Orçamentárias Anuais (PARÁ, 2011c, 2012c, 2014a, 2014d) e do SIAFEM (SIAFEM, 2012, 2013, 2014, 2015).

Muito embora não seja possível precisar exatamente quanto a COSANPA gastou com cada ação programada, verificou-se que esta recebeu apenas 65,94% dos recursos orçados no período. Consequentemente a realização das ações programadas relativas ao abastecimento de água e esgotamento sanitário ao encargo da COSANPA ficou prejudicada.

Das ações de responsabilidade da SEIDURB, as relativas ao abastecimento de água (implantação de adutora e estações de tratamento de água) não foram realizadas, ao mesmo tempo em que foram excluídas do PPA nas revisões. A ação relativa à Macro drenagem do Tucunduba, prevista no PPA em R\$93 milhões, foi orçada em R\$ 137,3 milhões no período (devido à reorçamentação), com gastos de somente R\$ 30,7 milhões na execução. Chama a atenção a drástica redução do orçamento para a elaboração dos planos setoriais de saneamento nas atualizações, e a execução de apenas 24,97% do valor atualizado. Apenas 57,61% do orçamento atualizado relativo ao manejo de resíduos sólidos foi executado, sendo que ele já havia sido reduzido por decreto. Verificou-se que as obras de saneamento básico contaram com execução financeira de 46,63% do valor autorizado. Dessa forma, a SEIDURB utilizou 45,61% da dotação atualizada.

A ARCON, responsável pela regulação dos serviços de saneamento, também apresentou direcionamento pouco significativo de recursos, com execução financeira de apenas 36,88% do que foi orçado. Já a SESP não executou sua programação financeira, por suas ações terem sido movidas para outro programa.

Conclui-se que pouco mais que a metade (59,97%) dos valores autorizados para o saneamento básico foram gastos na execução. A análise desta etapa do estudo está sintetizada no Quadro 22.

Quadro 22 - Análise da Execução - Execução Financeira

ESTÁGIO: EXECUÇÃO		
ETAPA: EXECUÇÃO FINANCEIRA		
INSUMOS		
Documento/Dados	Descrição	Consequências para o Ciclo
Plano Plurianual Leis Orçamentárias Anuais	Foram subsídios da execução financeira: - O Programa “Saneamento é Vida” contido no PPA 2012-2013 - As ações orçamentárias constantes nas LOAs de cada ano analisado.	Havia documentação organizada para subsidiar a execução financeira do programa.

PROCESSAMENTO		
Documento/Dados	Descrição	Consequências para o Ciclo
Leis Orçamentárias Anuais Dados do SIAFEM	<ul style="list-style-type: none"> - Todas as categorias de despesa foram prejudicadas com a redução de 13,40% das alterações orçamentárias. - Se previu o uso de fontes externas como fontes principais de financiamento (62,70% do orçamento), por meio de operações de crédito e convênios. Porém estas fontes foram frustradas, possivelmente pela ausência de planos e projetos mais definidos para o setor (consequência das lacunas dos estágios anteriores) 	<p>A redução das dotações orçamentárias ocorrida no estágio anterior (decisão) afetou todas as ações programadas, reduzindo a possibilidade de alcance dos objetivos originais.</p> <p>A frustração de fontes de financiamento prejudicou a execução do programa e o alcance das metas estabelecidas.</p>
PRODUTOS		
Documento/Dados	Descrição	Consequências para o Ciclo
Dados do SIAFEM	<ul style="list-style-type: none"> - 99,71% da programação ocorreu por aplicação direta; - 99,64% das despesas da programação foram despesas de capital, principalmente considerando as Inversões Financeiras (77,67% para a COSANPA) - 77,67% da programação foi executada pela COSANPA, porém pelo fato de ser uma empresa independente, não é possível saber quanto e como foi o gasto destes recursos para atingir as metas previstas. - Todas as ações apresentaram percentual menor que 65,94% na execução. - Apenas 59,97% do valor autorizado foi gasto com o programa. 	<p>Não é possível monitorar de forma transparente 77,67% dos gastos do programa de saneamento, prejudicando o Monitoramento e a Avaliação.</p> <p>A baixa execução financeira de todas as ações previstas impacta no atingimento dos resultados esperados no monitoramento.</p>
RETROALIMENTAÇÃO		
Documento/Dados	Descrição	Consequências para o Ciclo
Não identificados	Não identificada.	Não identificadas.

Fonte: Elaboração da própria autora.

Os **insumos** disponíveis à execução financeira da programação de saneamento estavam definidos, pois o PPA e as LOAs estabeleceram as ações orçamentárias a serem executadas pela administração, classificando-os de acordo com as normas da contabilidade pública brasileira. Já o **processamento** desta etapa foi prejudicado pelas alterações orçamentárias (feedback da Decisão), que reduziram o orçamento inicial em 13,40%, afetando todas as categorias de despesa. Além disso, se previu, nas LOAs, que o programa seria financiado principalmente por fontes externas (operações de crédito e convênios), o que não aconteceu na prática, possivelmente devido as lacunas dos estágios anteriores (Identificação de problemas, Formulação de Alternativas e Tomada de Decisão). Consequentemente, prejudicou-se a execução financeira do programa, que como **produto**, apresentou um percentual de execução de 65,94%, bem aquém do orçamento autorizado, que por sua vez, impacta no atingimento dos resultados esperados, a serem estudados no Monitoramento. Outro fator

importante é que, dessa execução, 77,67% ocorreu ao encargo da COSANPA, que pela sua condição de empresa pública independente, não usa o mesmo sistema contábil da administração estadual, dificultando o acesso à informação de como estes valores, na ordem de R\$624 milhões, foram gastos, conseqüentemente prejudicando o Monitoramento e a Avaliação. Não se identificou, nesta etapa, a **retroalimentação** de informações.

Todavia, não é possível avaliar a execução apenas do ponto de vista do gasto público, pois se faz necessário conhecer que produtos estes gastos geraram à sociedade, o que se analisa no tópico a seguir.

5.1.2 Execução Física

Esta etapa busca saber em que medida as ações previstas foram fisicamente concluídas, a partir dos dados registrados no Sistema GP Pará, que é o instrumento oficial de monitoramento e avaliação dos programas e ações que compõem o PPA, instituído pelo Decreto n. 4.827, de 18 de setembro de 2001. As informações foram resumidas na Tabela 23, na página a seguir.

Inicialmente, cabe esclarecer que se observou inconsistência no GP Pará, que não fornece os dados das metas programáticas constantes nas LDOs, bem como distorce os valores de metas físicas do PPA revisado, que por se repetirem a cada ano acabam por totalizar quase o triplo do programado inicialmente. Por esse motivo foram utilizados os valores de referência do PPA original na análise, coletados manualmente nesta pesquisa, uma vez que não foram alimentados no sistema.

Verifica-se que as metas físicas relativas ao serviço de abastecimento de água pela COSANPA atingiram apenas 21,70% do previsto inicialmente no PPA. A programação referente ao esgotamento sanitário não foi concluída. Considerando que a empresa recebeu 77,67% do orçamento autorizado para o período, observa-se um descompasso entre a execução física e a financeira.

Tabela 23 - Execução física por órgão, tipo de serviço e ação (em unidades)

ÓRGÃO / TIPO DE SERVIÇO / AÇÃO	Produto	Previsto no PPA Original	Previsto nos PPAs revisados	Execução física	% de execução do PPA original
COSANPA		89.528	266.144	13.351	14,91%
ABASTECIMENTO DE ÁGUA		61.512	192.207	13.350	21,70%
Implantação e Ampliação de SAA	Lig. de Água Realiz.	61.505	192.190	13.350	21,71%
Melhoria de SAA	Sist. de AA Revitaliz.	5	15	0	0,00%
Implantação de ETA	ETA Implantada	2	2	0	0,00%
ESGOTAMENTO SANITÁRIO		28.010	73.924	0	0,00%
Implantação de SES	Ligação de Esgoto Implant.	21.709	41.883	0	0,00%
Ampliação de SES	Ligação de Esgoto Ampl.	6.300	32.036	0	0,00%
Melhoria de SES	Sist. de ES Revitaliz.	1	5	0	0,00%
GESTÃO		6	13	1	16,67%
Implementação de Ações de Desenvolvimento Institucional	Ação Implementada	5	9	0	0,00%
Operacionalização das Ações de Saneamento	Sistema Operado	1	4	1	100,00%
ARCON		449	488	135	30,07%
REGULAÇÃO		449	488	135	30,07%
Regulação, Controle e Fiscalização do Serviço de SB*	Fiscalização Realizada	168	220	135	80,36%
Atendimento aos Usuários e/ou Agentes de Serviços Regulados de SB	Demanda Finalizada	281	268	0	0,00%
SEIDURB / SEDOP		216	403	70	32,41%
ABASTECIMENTO DE ÁGUA		1	1	0	0,00%
Implantação de Adutora de Água Tratada – Av. Augusto Montenegro	Adutora Implantada	1	1	0	0,00%
OBRAS DE SB (AA,ES,DU)		48	169	70	145,83%
Realiz. de Obras de SB em Área Urbana	Microsistema Ampliado	47	146	67	142,55%
Urbanização de Assentamentos Precários - Bairro Francisco Coelho (Cabelo Seco)	Obra Executada	1	4	3	300,00%
Realiz. de Obras de SB em Área Rural	Microsistema Ampliado	N/D	19	0	0,00%
DRENAGEM URBANA		1	4	0	0,00%
Macro drenagem da Bacia do Tucunduba	Obra Executada	1	4	0	0,00%
PLANEJAMENTO		143	178	0	0,00%
Elaboração do Plano Estadual de Saneamento	Plano Elaborado	N/D	2	0	0,00%
Elaboração de Planos Municipais de SB	Plano Elaborado	143	176	0	0,00%
RESÍDUOS SÓLIDOS		23	51	0	0,00%
Apoio a Serviços Públicos de Limpeza Urbana e Manejo dos RS	Projeto Executado	23	51	0	0,00%
SESPA		66	40	0	0,00%
ABASTECIMENTO DE ÁGUA		66	40	0	0,00%
Implantação de Microsistemas de AA	Microsistema Implantado	41	23	0	0,00%
Ampliação de Microsistemas de AA	Microsistema Ampliado	25	17	0	0,00%
Total Geral		90.259	267.075	13.556	15,02%

Fonte: Elaboração a partir dos dados do GP Pará 2012-2015 (GP PARÁ, 2012, 2013, 2014, 2015).

Já as metas físicas relativas às obras de saneamento básico ao encargo da SEIDURB apresentam valores inconsistentes no sistema. Da análise das informações qualitativas

disponíveis (GP Pará), constatou-se que muitas obras se encontravam paralisadas, com a observação de que a SEIDURB estava em reestruturação administrativa, passando a denominar-se Sedop (Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Obras Públicas).

Quanto às ações relativas ao planejamento, manejo de resíduos sólidos e drenagem urbana, nenhuma foi concluída. Há, porém, a necessidade de observar estes resultados com alguma reserva, uma vez que as metas físicas foram estabelecidas de forma que seu monitoramento só se alimenta quando da sua conclusão (p.ex. “Obra Executada”), o que é tratado com mais detalhes no tópico 5.2.1, acerca dos indicadores de processo.

Das metas relativas à regulação, sob responsabilidade da ARCON, apenas 30% foram concluídas, o que é proporcional à execução financeira, mas sobremaneira inferior ao que foi inicialmente planejado.

Mesmo considerando as eventuais distorções por alimentação indevida do sistema, ou por ausência de indicadores sensíveis ao andamento das obras, nota-se que, para um período de quatro anos, a administração pública estadual realizou muito pouco em relação àquilo que fora planejado para o setor, concluindo 15,02% de sua programação física.

Há um nítido descompasso entre a execução financeira e a execução física das ações de saneamento estaduais, uma vez que se gastou cerca de metade dos valores autorizados (59,97%), mas se alcançou somente um sexto (15,02%) das ações físicas previstas, caracterizando uma atuação ineficiente e ineficaz em relação ao originalmente estabelecido no PPA.

Esse resultado é ainda mais revelador quando da análise da execução físico-financeira por região, como se demonstra na Tabela 24.

Mantendo-se o padrão de concentração de recursos como fora planejado no PPA, 86,53% da execução financeira dos recursos se concentraram na região metropolitana. Nesta, o gasto com saneamento chegou a R\$ 334,51 por habitante, contando todo o período de execução do PPA (quatro anos).

As demais regiões receberam um aporte de recursos que somados alcançam apenas 13,47% do total da execução financeira. A média de gasto com o saneamento básico, nessas regiões, chega a R\$18,99 por habitante, quantia irrisória em comparação com os gastos na região metropolitana.

Tabela 24 - Execução Físico-Financeira por Região de Integração

Regiões de Integração	Execução Financeira (em R\$ milhares)	% do total financeiro	Execução física (em unidades)	% do total físico	R\$ gastos/hab
Metropolitana	695.671	86,53%	4.609	34,00%	334,51
Rio Caeté	23.495	2,92%	72	0,53%	48,93
Guamá	15.187	1,89%	21	0,15%	24,11
Marajó	14.143	1,76%	2	0,01%	28,10
Tocantins	12.787	1,59%	2.012	14,84%	16,67
Baixo Amazonas	11.506	1,43%	15	0,11%	16,67
Lago de Tucuruí	9.673	1,20%	1	0,01%	25,72
Rio Capim	7.014	0,87%	4.317	31,85%	11,26
Xingu	6.837	0,85%	7	0,05%	19,84
Carajás	5.152	0,64%	2.491	18,38%	8,67
Tapajós	1.807	0,22%	2	0,01%	7,53
Araguaia	678	0,08%	7	0,05%	1,37
Total Geral	803.951	100,00%	13.556	100,00%	102,78

Fonte: Elaboração a partir dos dados do Plano Plurianual do Estado do Pará, 2012-2015 (PARÁ, 2011b), GP Pará 2012-2015 (GP PARÁ, 2012, 2013, 2014, 2015), e SIAFEM 2012-2015 (SIAFEM, 2012, 2013, 2014, 2015).

É possível argumentar que, como a contabilidade pública ainda não avançou no sentido de adotar sistemas de custos fidedignos, muito da execução financeira acaba registrado na capital, embora o investimento seja direcionado a outras regiões. Por este motivo, realizou-se a análise da execução financeira em conjunto com a execução física, que indica mais precisamente onde se localizam os produtos das ações empreendidas.

Analisando-se a execução física por região, apesar de os produtos não serem comparáveis (a execução de uma obra de macrodrenagem não se compararia a uma ligação de água realizada), observa-se a concentração da atuação pública principalmente na região metropolitana, alcançando também as regiões do Rio Capim, Carajás e Tocantins. No entanto, regiões como Xingu, Tapajós e Araguaia, dentre outras, permaneceram praticamente desassistidas, apesar de possuírem os mais baixos indicadores de saneamento do Estado, como visto no Tópico 4.1.

Da execução físico-financeira realizada, é possível concluir que, na ótica do gasto por região, favoreceu-se a área metropolitana, em detrimento das demais, no sentido contrário ao que determinou a Constituição Federal de 1988, que dispõe que uma das funções dos orçamentos públicos seria a redução das desigualdades inter-regionais. Ou seja, a concentração

de gastos desigual que havia sido prevista no PPA e nas LOAs veio a se concretizar na execução. A análise da execução física é resumida no Quadro 23.

Quadro 23 - Análise da Execução - Execução Física

ESTÁGIO: EXECUÇÃO		
ETAPA: EXECUÇÃO FÍSICA		
INSUMOS		
Documento/Dados	Descrição	Consequências para o Ciclo
Plano Plurianual Leis de Diretrizes Orçamentárias	- Metas programáticas definidas no PPA - Falta de regionalização das metas nas LDOs - Falta de atualização das metas programáticas de forma a acompanhar as alterações orçamentárias	Metas programáticas defasadas quando da retroalimentação dos orçamentos, prejudicando a execução.
PROCESSAMENTO		
Documento/Dados	Descrição	Consequências para o Ciclo
Relatórios do Sistema GP Pará	Sistema GP Pará apresenta inconsistências no registro dos dados das metas revisadas	Limitação da análise das metas anuais, sendo possível comparar a execução apenas com o PPA original.
PRODUTOS		
Documento/Dados	Descrição	Consequências para o Ciclo
Relatórios do Sistema GP Pará	- Cosanpa executou 21,20% das metas físicas - SEIDURB apresentou dados de execução física inconsistentes com as informações qualitativas no sistema - Falta de sensibilidade na definição de metas físicas prejudicou a mensuração - Arcon executou 30% das metas físicas - Total de metas físicas alcançadas: 15,02% do previsto no PPA Original - Descompasso entre a execução física (15,02%) e a execução financeira (59,97%), caracterizando uma atuação ineficiente e ineficaz diante do estabelecido no PPA - Manutenção da concentração da atuação pública na região metropolitana (consequência da Tomada de Decisão)	A fragilidade na mensuração das metas físicas prejudica o monitoramento das ações; A baixa execução física de todas as ações previstas impacta no atingimento dos resultados esperados no monitoramento; O poder público não atuou para reduzir as desigualdades inter-regionais, não contribuindo para o alcance do macro-objetivo do PPA e da função constitucional e republicana.
RETROALIMENTAÇÃO		
Documento/Dados	Descrição	Consequências para o Ciclo
Não identificados.	Não identificada.	Não identificadas.

Fonte: Elaboração da própria autora.

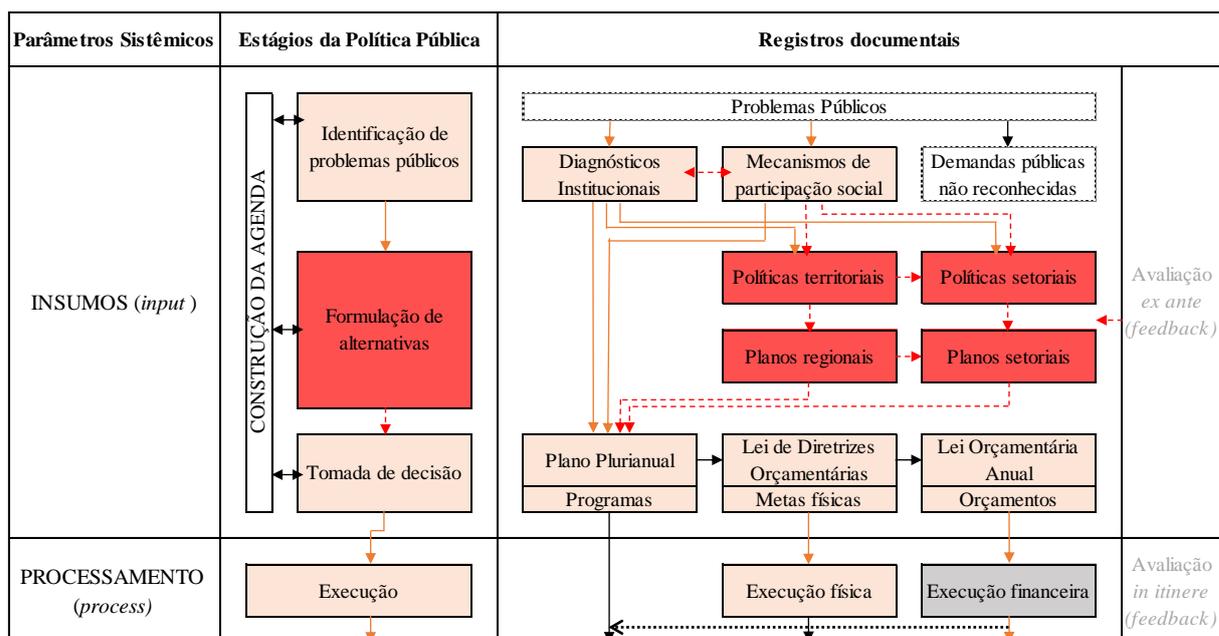
Os **insumos** desta etapa foram definidos no PPA, que estabeleceu a estimativa das metas físicas regionalizadas por ação do programa. No entanto, quando de sua definição concreta nas LDOs, os valores das metas não foram regionalizados, e nem atualizados quando das alterações do orçamento, o que por consequência deixou a informação acerca das metas a serem atingidas defasadas, prejudicando o acompanhamento da execução. O **processamento** desta etapa foi prejudicado pelas inconsistências no Sistema GP Pará, que não registrou de

forma consistente as metas revisadas, limitando a análise, se fazendo possível apenas a comparação manual com o PPA original.

Quanto aos **produtos**, a execução física resultou no alcance de 21,20% das metas da COSANPA; dados inconsistentes quanto À SEIDURB/SEDOP, já que as informações quantitativas não eram coerentes com os registros qualitativos do sistema; falta de sensibilidade nas metas físicas, o que prejudica o monitoramento das obras e serviços; alcance de 30% das metas da ARCON; e um alcance global de 15,02% do previsto no PPA original, caracterizando um descompasso entre a execução financeira (59,19%) e a execução física. Por consequência, o monitoramento foi em grande parte prejudicado pela fragilidade na mensuração dos produtos das ações, e a baixa execução física de toda a programação impactou no alcance dos resultados esperados, como se verá no tópico 5.2 sobre o monitoramento. Além disso, manteve-se o padrão decidido pelo PPA e pelas LOAs, com a atuação do poder público concentrada na região metropolitana, não contribuindo ao alcance do macro-objetivo do PPA, da função constitucional dos orçamentos públicos e do objetivo republicano de se reduzir as desigualdades inter-regionais.

Não se observou **retroalimentação** desta etapa. Dessa forma, representa-se o mapeamento visual acerca do estágio da Execução da política de saneamento no Estado do Pará na Figura 20.

Figura 20 - Execução da política de saneamento básico no Ciclo 2012-2015



Fonte: Elaboração da própria autora.

Considerou-se a execução financeira como dotada de documentação parcial, uma vez que não é possível saber como foram gastos 77,67% do total empreendido, uma vez que as transferências para a COSANPA são registradas apenas na origem, sem o detalhamento do gasto pela empresa. É necessário, portanto, tecer uma crítica em relação ao atual formato de orçamentação das empresas públicas brasileiras, uma vez que inviabiliza maior transparência no gasto de recursos públicos, que deveriam ser detalhados independentemente de quem os executa. Dessa forma, os subsídios deixados para o monitoramento da execução financeira são fragilizados pela falta de informações suficientes.

A execução física apresentou documentação frágil, uma vez que o sistema utilizado apresenta inconsistências de mensuração. Não é possível saber, exatamente, aquilo que se produziu com o esforço público – nem físico, nem financeiro.

Do exposto, o estágio de Execução, além de passar por inadequação documental, também demonstrou que pouco se conseguiu alcançar, daquilo que havia sido firmado pela Tomada de Decisão Orçamentária. Enquanto se gastou mais da metade dos recursos orçados (R\$803 milhões), só se documentou o alcance de 15,02% das metas físicas. Há um descompasso entre a execução física e a financeira, além de várias lacunas informacionais que seriam importantes para se conhecer como foram empregados os esforços da administração pública no cumprimento do programa de saneamento básico.

Além destes dados de execução, a política foi mensurada por indicadores de desempenho, como se descreve no tópico a seguir, sobre o monitoramento.

5.2 MONITORAMENTO DA POLÍTICA DE SANEAMENTO DO PARÁ

Este tópico visa abordar o monitoramento da política de saneamento do Pará, identificando seus insumos, processamento, produtos e retroalimentação. Os produtos – que são os indicadores e seus resultados mensurados, estão classificados em subtópicos, sendo: (1) indicadores de insumo; (2) indicadores de processo; (3) indicadores de resultado; (4) indicadores de impacto.

Inicialmente, compete saber que **insumos** estavam disponíveis ao processo de monitoramento da política de saneamento básico do período. Condurú e Pereira (2017), em estudo sobre a gestão da informação em saneamento básico no Estado do Pará, identificam as características relativas aos dados disponíveis para o monitoramento do setor.

A Lei 11.445/2007, que instituiu as diretrizes acerca do saneamento básico, estabeleceu o SINISA – Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico, como

instrumento integrador de informações em âmbito nacional, estadual e municipal do setor. No entanto, este sistema ainda não foi implementado, sendo utilizado o SNIS – Sistema Nacional de Informações de Saneamento, que é alimentado anualmente pelos prestadores de serviço de saneamento de cada município aderente, e outras fontes de informação como a Pesquisa Nacional de Saneamento Básico (PNSB) e a Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios (PNAD), ambas realizadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. De acordo com Conduru e Pereira (2017), estas bases de dados não utilizam metodologia inter-relacionadas, gerando informações diferenciadas.

Também vale mencionar que nem todos os municípios enviam as informações ao SNIS, e que dentre os municípios aderentes há aqueles que enviam o formulário completo, e também os que respondem a pesquisa simplificada, com apenas informações básicas, não sendo possível obter uma base de dados uniforme para todos os municípios.

Ademais, Conduru e Pereira (2017) identificaram que a COSANPA é a única produtora de dados primários de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Estado do Pará, com atendimento de 58 dos 144 municípios paraenses. Os dados utilizados pelas demais secretarias envolvidas com a gestão da informação de saneamento são secundários, produzidos pelo IBGE e pelo Ministério do Meio Ambiente. Os registros de informação têm ocorrido em planilhas MS Excel, tabelas dinâmicas, bases de dados e em um sistema de informação, que não são integrados entre os órgãos governamentais. Os autores destacam que não há detalhamento e cruzamento de informações de saneamento básico, bem como falta de periodicidade de algumas informações, como as coletadas do IBGE, que podem ocorrer de dez em dez anos, a exemplo do Censo Demográfico.

Diante dessa deficiência, é possível o uso da base do governo federal SNIS, que, no entanto, apresenta fragilidades como dados desatualizados, defasagem de dois anos em relação à sua produção e disseminação e cobertura de apenas 89 dos 144 municípios paraenses em 2012 (61,80%), como comentado no Tópico 4.1.

Dessa forma, é possível concluir que as informações disponíveis ao monitoramento do saneamento básico, quando da elaboração do Plano Plurianual 2012-2015 provinham de fontes dispersas, sem integração entre si.

É importante destacar que, em se falando do Estado do Pará, promulgou-se a Lei Estadual nº 7.731/2013, que estabelece a criação do SISEP – Sistema Estadual de Informações em Saneamento Básico, que tem como objetivo instrumentalizar a formulação e implantação da Política de Saneamento Básico do Estado do Pará, articulando-se aos sistemas municipais e ao nacional. No entanto, até o momento, este sistema ainda não foi implementado. Conduru e

Pereira (2017) destacam que esta lacuna, tanto nacional como estadual, contribui para a dispersão e falta de registro da informação do setor, impedindo o real diagnóstico da situação, comprometendo o planejamento de ações mais efetivas.

Portanto, o monitoramento foi **retroalimentado** pela instituição da Política Estadual de Saneamento, havendo normas para a instituição de um sistema que subsidie este estágio, mas sem efeito prático até o momento.

Conhecendo-se as informações e sistemas que estavam disponíveis, prossegue-se à identificação do **processo** de elaboração e seleção dos indicadores elencados para monitorar o setor de saneamento básico no período 2012-2015.

Como abordado no tópico 4.3.1, sobre o Plano Plurianual, a SEPOF expediu Orientações para a Elaboração do PPA 2012-2015 do Governo Estadual do Pará, que define Indicador da seguinte forma:

h) INDICADOR – os indicadores têm relação direta com o objetivo do Programa. Os indicadores devem ser capazes de aferir a evolução do problema ou a resolução do mesmo. Deve ser sensível à contribuição das principais ações e apurável em tempo oportuno, para fins de avaliar a efetividade do Programa. Em geral, é apresentado como uma relação ou taxa entre variáveis relevantes.

Definido o indicador, este deve apontar o valor mais recente, a data da apuração e fonte, devendo expressar as situações desejadas ao final do Programa ou ao final do período do Plano Plurianual.

Para cada Programa Finalístico e de Serviços ao Estado deve haver no mínimo um indicador. Os indicadores de resultado medem a intensidade do problema ou potencial de indução/regulação proposto como questão a ser enfrentada pelos Programas. (PARÁ, 2011d, p. 21).

Em seguida, o documento apresenta um fluxograma de construção dos indicadores, como se reproduz na Figura 21.

Figura 21 - Construção de Indicadores para o Ciclo de Políticas Públicas



Fonte: Orientações para Elaboração do Plano Plurianual 2012-2015 (PARÁ, 2011d, p. 22).

Logo, os programas devem ser dotados de pelo menos um indicador, que pode ser proveniente dos registros dos próprios órgãos executores, bem como de pesquisas do IBGE e outras instituições.

Além disso, os indicadores devem apresentar os seguintes atributos:

Denominação do indicador – é a forma pela qual o indicador é apresentado à sociedade;

Unidade de medida – é o padrão escolhido para mensurar o indicador;

Índice de referência – é a apuração do índice mais recente, ou seja, a aferição de um indicador em um dado momento, mensurado com a unidade de medida escolhida. Deve ser acompanhado da data e da fonte;

Índices esperados ao longo do PPA – situação que se deseja atingir com a execução do Programa, expresso pelo indicador, ao longo de cada ano do período de vigência do PPA. No formulário de caracterização do indicador de oportunidade ou de necessidades sociais;

Fonte – é a unidade responsável pelo registro ou produção das informações necessárias para a apuração e divulgação periódica dos indicadores. A maior parte das informações utilizadas na construção dos indicadores deve ser produzida pelos próprios órgãos e entidades executores dos Programas ou outros integrantes da estrutura. Os órgãos e entidades devem manter sistemas de coletas e tratamento de informações com esta finalidade. Em muitos casos, as informações devem ser buscadas junto a outras fontes, que podem ser instituições oficiais ou privadas, quando reconhecida a credibilidade;

Periodicidade – é a frequência com que o índice é apurado e divulgado pela fonte, podendo ser mensal, trimestral, semestral, anual ou outros, desde que especificado qual período;

Base geográfica de apuração do índice – é o menor nível de agregação geográfica da apuração do índice, podendo ser municipal, estadual, regional ou nacional;

Fórmula de cálculo – é a fórmula matemática necessária à apuração do índice. (PARÁ, 2011d, p. 22-23).

Do conteúdo das Orientações para a Elaboração do PPA 2012-2015 do Estado do Pará, é possível concluir que havia uma metodologia padronizada e suficientemente estruturada para que os órgãos executores elaborassem os indicadores para monitorar os programas.

Da análise do conteúdo do Plano Plurianual 2012-2015, no que diz respeito ao programa “Saneamento é Vida”, há algumas questões a considerar quanto a escolha dos indicadores. Para os propósitos deste estudo, os indicadores elencados no PPA foram classificados em indicadores insumo, processo, impacto e de resultado (como proposto por JANUZZI, 2002, 2005). Há de se ressaltar que o PPA 2012-2015 não adotou esta classificação quando da sua elaboração.

A Tabela 25, a seguir, apresenta os indicadores por tipo, relacionando sua pertinência com as ações estabelecidas no PPA, que também se categorizaram por tipo de serviço prestado (Abastecimento de Água, Esgotamento Sanitário, Drenagem Urbana, Resíduos Sólidos, Obras

de Saneamento, Planejamento, Gestão e Regulação). As ações cuja execução impacta diretamente na mensuração do indicador foram marcadas com “X”. Aquelas ações que podem influenciar indiretamente na variação dos indicadores relacionados foram marcadas com um asterisco “*”. Já aqueles indicadores cuja mensuração não se faz possível dadas as características do órgão executor foram marcados com N/D (dados não disponíveis).

Tabela 25 - Pertinência dos Indicadores em relação às ações estabelecidas na programação de saneamento do PPA 2012-2015

TIPO DE INDICADOR / INDICADOR	TIPO DE SERVIÇO / AÇÕES																				
	ABASTECIMENTO DE ÁGUA						ESGOTAMENTO SANITÁRIO			DRENAGEM	RESÍDUOS	OBRAS			PLANEJAMENTO		GESTÃO		REGULAÇÃO		
	Implantação e Ampliação de Sistemas de Abastecimento de Água (COSANPA)	Melhoria de Sistemas de Abastecimento de Água (COSANPA)	Implantação de Estação de Tratamento de Água (ETA) (COSANPA)	Implantação de Adutora de Água Tratada - Av. Augusto Montenegro (SEDURB)	Implantação de Microsistemas de Abastecimento de Água (SESPA)	Ampliação de Microsistemas de Abastecimento de Água (SESPA)	Implantação de Sistemas de Esgotamento Sanitário (COSANPA) (2012 - 2013)	Implantação e Ampliação de Sistemas de Esgotamento Sanitário (COSANPA) (2013* - 2015)	Melhoria de Sistemas de Esgotamento Sanitário (COSANPA) (2012)	Macrodrenagem da Bacia do Tucunduba (SEDURB)	Apoio a Serv. Públ. de Limpeza Urbana e Manejo dos Resíduos Sólidos (SEDURB)	Urbanização de Assentamentos Precários - Bairro Francisco Coelho (Cabelo Seco) (SEDURB)	Realização de Obras de Saneamento Básico em Área Urbana (SEDURB)	Realização de Obras de Saneamento Básico em Área Rural (2013 - 2015) (SEDURB)	Elaboração de Planos Municipais de Saneamento Básico (SEDURB)	Elaboração do Plano Estadual de Saneamento para o Estado do Pará (2013 - 2014) (SEDURB)	Operacionalização das Ações de Saneamento (COSANPA)	Implementação de Ações de Desenvolvimento Institucional (COSANPA)	Regulação dos serviços de SB (ARCON)	Fiscalização e Controle do Serviço de SB (ARCON)	Atendimento aos Usuários e/ou Agentes de Serviços Regulados de SB (ARCON)
INDICADORES DE IMPACTO																					
Taxa de Mortalidade Infantil (Óbito Infantil por mil nascidos vivos)	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*							
INDICADORES DE RESULTADO																					
Percentual de domicílios com água tratada	X	X	X	X	X	X						X	X	X			*				
Índice de Cobertura de Abastecimento de Água nos Municípios cobertos pela Cosanpa	X	X	X	X	X	X						X	X	X			*				
Percentual de domicílios com coleta e tratamento de esgoto (Rede Geral e Foss Sética)							X	X	X			X	X	X			*				
Índice de Cobertura de Esgotamento Sanitário nos Municípios cobertos pela Cosanpa							X	X	X			X	X	X			*				
Percentual de domicílios com coleta de lixo											X										
INDICADORES DE PROCESSO																					
Ligação de Água Realizada	X																				
Sistema de Abast. de Água Revitalizado		X																			
ETA Implantada			X																		
Adutora Implantada				X																	
Microsistema Implantado					X																
Microsistema Ampliado						X															
Obra Executada									X												
Sistema Operado											X						X				
Ação Implementada																	X				
Ligação de Esgoto Implant.							X	X													
Sist. de Esgot. Revitalizado									X												
Plano Elaborado														X	X						
Projeto Executado										X											
Convênio Celebrado																					
Fiscalização Realizada																		X	X		
Demanda Finalizada																			X		
INDICADORES DE INSUMO																					
Valor previsto PPA	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		
Valor previsto PPA Revisado	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		
Valor Orçado OGE (Dotação Inicial)	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		
Valor Atualizado OGE (Dotação Atualizada)	N/D	N/D	N/D	X	X	X	N/D	N/D	N/D	X	X	X	X	X	X	N/D	N/D	X	X		
Valor Execução Financeira	N/D	N/D	N/D	X	X	X	N/D	N/D	N/D	X	X	X	X	X	X	N/D	N/D	X	X		

Fonte: Elaborado com base nos dados do PPA 2012-2015 (PARÁ, 2011b) e respectivas revisões (PARÁ, 2012d, 2013c, 2014c) e LOAs (PARÁ, 2011c, 2012c, 2014a, 2014d).

Da análise da Tabela 25, percebe-se que foi estabelecido apenas um indicador de impacto, a “Taxa de Mortalidade Infantil”, que pode ser melhorada por intermédio indireto de todas as ações do programa, exceto aquelas relacionadas ao planejamento, gestão e regulação.

Os indicadores de resultado elencados foram: (i) percentual de domicílios com abastecimento de água (Rede Geral); (ii) índice de cobertura de abastecimento de água nos municípios cobertos pela Cosanpa; (iii) Percentual de domicílios com coleta e tratamento de esgoto (Rede Geral e Fossa Séptica); (iv) Índice de Cobertura de Esgotamento Sanitário nos Municípios cobertos pela Cosanpa; e (v) Percentual de domicílios com coleta de lixo. Tais indicadores são influenciados diretamente pela execução das ações relacionadas ao abastecimento de água, esgotamento sanitário, e de obras de saneamento (que envolvem ambos os serviços).

Dessa escolha, percebe-se a ausência de indicador específico para mensurar a drenagem urbana, o que pode ser explicado diante da ausência de informações sobre este serviço até mesmo em esfera federal (como se detalhou no Tópico 4.1), que só começou a ser mensurado em 2015 pelo SNIS.

Também se verifica que os indicadores de resultado elencados somente fazem menção à cobertura dos serviços, não se escolhendo nenhum indicador para mensurar sua qualidade. Essa ausência prejudica inclusive a avaliação do alcance do objetivo do programa, que consistia em “assegurar o acesso e a qualidade da prestação de serviços de saneamento básico, nas áreas urbana e rural no Estado do Pará”.

Não se elencaram indicadores capazes de observar os resultados das ações de planejamento, gestão e regulação, aos quais os indicadores escolhidos só sofrem impacto indireto, até mesmo pela natureza das ações.

No que diz respeito aos indicadores de processo, foi determinado um “produto” para cada ação do programa, que se propõem a medir o esforço da administração em relação ao que foi planejado, como visto na Execução Física (tópico 5.1.2).

Não se estabeleceram indicadores de insumo específicos, havendo apenas as informações orçamentárias e financeiras disponíveis, descritas na Execução Financeira (tópico 5.1.1), estando estas limitadas quando se trata da COSANPA, por ser uma empresa não dependente e não utilizar o mesmo sistema de contabilidade pública que a administração estadual.

No intuito de detalhar as características de cada indicador e seu **produto**, que consiste nos resultados mensurados no período, dividiu-se esta seção em 4 tópicos, analisando-se: (1) os indicadores de insumo; (2) os indicadores de processo; (3) os indicadores de resultado; e (4) o indicador de impacto.

5.2.1 Indicadores de Insumo

Como mencionado anteriormente, o PPA não estabeleceu nenhum indicador de insumo específico para monitorar a programação de saneamento. As informações disponíveis para mensurar os recursos disponíveis às atividades do setor foram aquelas registradas na Contabilidade Pública, por intermédio do SIAFEM, como se analisou no tópico 5.1.1, sobre a Execução Financeira.

Dessa forma, se tem o conhecimento apenas sobre os recursos financeiros disponíveis e utilizados, não havendo informações sobre os recursos humanos e de equipamentos alocados para subsidiar a execução do programa.

Dos dados disponíveis, verificou-se que o gasto público com o programa totalizou R\$ 803,9 milhões, cujos órgãos executores responsáveis eram a COSANPA, SEIDURB (atual SEDOP), ARCON e SESPA.

A COSANPA, cujos dados são apresentados na Tabela 26, recebeu a quantia de R\$624,3 milhões para executar o programa, porém não é possível saber o quanto foi gasto com cada ação, devido sua característica de empresa não dependente, não utilizando o mesmo sistema contábil que a administração estadual. A análise dos indicadores de insumo fica prejudicada no que diz respeito à empresa, além do que esta foi a que mais consome recursos do programa.

A SEIDURB (atual SEDOP), que tem seus dados representados na Tabela 27, gastou R\$179,3 milhões com o programa, sendo R\$129,1 milhões destinados à Obras de Saneamento Básico em Área Urbana.

Já a ARCON, cujos dados estão representados na Tabela 28, gastou 46,06% do seu orçamento autorizado, totalizando R\$251 mil. A ação “Atendimento aos Usuários e/ou Agentes de Serviços Regulados de Saneamento Básico” não apresentou execução financeira. Por sua vez, a SESPA não executou a programação por suas ações terem sido movidas de programa.

Tabela 26 - Indicadores de Insumo por tipo de serviço sob a responsabilidade da COSANPA

INDICADORES DE INSUMO	TIPO DE SERVIÇO / AÇÕES							
	ABASTECIMENTO DE ÁGUA			ESGOTAMENTO SANITÁRIO		GESTÃO		TOTAL
	Implantação e Ampliação de Sistemas de Abastecimento de Água	Melhoria de Sistemas de Abastecimento de Água	Implantação de Estação de Tratamento de Água (ETA)	Implantação e Ampliação de Sistemas de Esgotamento Sanitário**	Melhoria de Sistemas de Esgotamento Sanitário (2012)	Operacionalização das Ações de Saneamento	Implementação de Ações de Desenvolvimento Institucional	Transferências à Companhia de Saneamento do Pará
PPA ORIGINAL (a)	304.846	217.779	7.069	48.395	48.733	157.005	10.236	794.064
PPA REVISADO (b)	345.119	158.909	7.069	124.147	77.815	315.576	22.097	1.050.733
% Variação Revisão do PPA (b/a - 100)	13,21%	(27,03%)	0,00%	156,53%	59,68%	101,00%	115,87%	32,32%
DOTAÇÃO INICIAL OGE (c)	345.119	158.909	7.069	124.147	77.815	315.576	22.097	1.050.733
% Variação PPA Rev/OGE (c/b - 100)	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
DOTAÇÃO ATUALIZADA (d)	*	*	*	*	*	*	*	946.952
% Alterações Orçamentárias (d/c - 100)	*	*	*	*	*	*	*	(9,88%)
EXECUÇÃO FINANCEIRA (e)	*	*	*	*	*	*	*	624.395
% Execução PPA Original (e/a)	*	*	*	*	*	*	*	78,63%
% Execução PPA Revisado (e/b)	*	*	*	*	*	*	*	59,42%
% Execução OGE (e/c)	*	*	*	*	*	*	*	59,42%
% Execução Dotação Atualizada (e/d)	*	*	*	*	*	*	*	65,94%

* Dados não disponíveis no SIAFEM, considerando-se que a Cosanpa é uma empresa controlada não dependente e que figura na LOA apenas no Orçamento de Investimentos, utilizando sistema contábil distinto do utilizado pelo Governo do Estado do Pará.

** Ação consolidada, resultante da agregação de duas ou mais ações, conforme descrito no tópico 4.3.1.1 sobre a Revisão do PPA.

Fonte: Elaborado com base nos dados do PPA 2012-2015 (PARÁ, 2011b) e respectivas revisões (PARÁ, 2012d, 2013c, 2014c) e LOAs (PARÁ, 2011c, 2012c, 2014a, 2014d).

Tabela 27 - Indicadores de Insumo por tipo de serviço sob a responsabilidade da SEIDURB/SEDOP

INDICADORES DE INSUMO	TIPO DE SERVIÇO / AÇÕES								TOTAL SEIDURB / SEDOP
	ABASTECIMENTO DE ÁGUA	DRENAGEM URBANA	RESÍDUOS SÓLIDOS	OBRAS DE SANEAMENTO (AA,ES,DU)			PLANEJAMENTO		
	Implantação de Adutora de Água Tratada – Av. Augusto Montenegro (2012)	Macrodrenagem da Bacia do Tucunduba	Apoio a Serviços Públicos de Limpeza Urbana e Manejo dos Resíduos Sólidos	Realização de Obras de Saneamento Básico em Área Urbana	Realização de Obras de Saneamento Básico em Área Rural (2013 - 2015)	Urbanização de Assentamentos Precários - Bairro Francisco Coelho (Cabelo Seco)	Elaboração de Planos Municipais de Saneamento Básico	Elaboração do Plano Estadual de Saneamento para o Estado do Pará (2013 - 2014)	
PPA ORIGINAL (a)	91.000	93.082	20.931	207.504	S/P	6.500	36.000	S/P	455.017
PPA REVISADO (b)	45.500	137.300	22.769	219.481	8.823	15.503	42.007	4.065	495.448
% Variação Revisão do PPA (b/a - 100)	(50,00%)	47,50%	8,78%	5,77%	S/P	138,51%	16,69%	S/P	8,89%
DOTAÇÃO INICIAL OGE (c)	45.500	137.300	22.469	219.699	9.463	15.503	41.420	4.065	495.419
% Variação PPA Rev/OGE (c/b - 100)	0,00%	0,00%	(1,32%)	0,10%	7,25%	0,00%	(1,40%)	0,00%	(0,01%)
DOTAÇÃO ATUALIZADA (d)	8.271	68.508	17.756	262.263	3.429	28.441	4.456	0	393.124
% Alterações Orçamentárias (d/c - 100)	(81,82%)	(50,10%)	(20,98%)	19,37%	(63,76%)	83,46%	(89,24%)	(100,00%)	(20,65%)
EXECUÇÃO FINANCEIRA (e)	0	30.798	10.229	129.182	137	7.846	1.113	0	179.305
% Execução PPA Original (e/a)	0,00%	33,09%	48,87%	62,26%	S/P	120,71%	3,09%	S/P	39,41%
% Execução PPA Revisado (e/b)	0,00%	22,43%	44,93%	58,86%	1,55%	50,61%	2,65%	0,00%	36,19%
% Execução OGE (e/c)	0,00%	22,43%	45,53%	58,80%	1,44%	50,61%	2,69%	0,00%	36,19%
% Execução Dotação Atualizada (e/d)	0,00%	44,96%	57,61%	49,26%	3,99%	27,59%	24,97%	100,00%	45,61%

Fonte: Elaborado com base nos dados do PPA 2012-2015 (PARÁ, 2011b) e respectivas revisões (PARÁ, 2012d, 2013c, 2014c) e LOAs (PARÁ, 2011c, 2012c, 2014a, 2014d) e SIAFEM (SIAFEM, 2012, 2013, 2014, 2015).

Tabela 28 - Indicadores de Insumo por tipo de serviço sob a responsabilidade da ARCON e SESPA

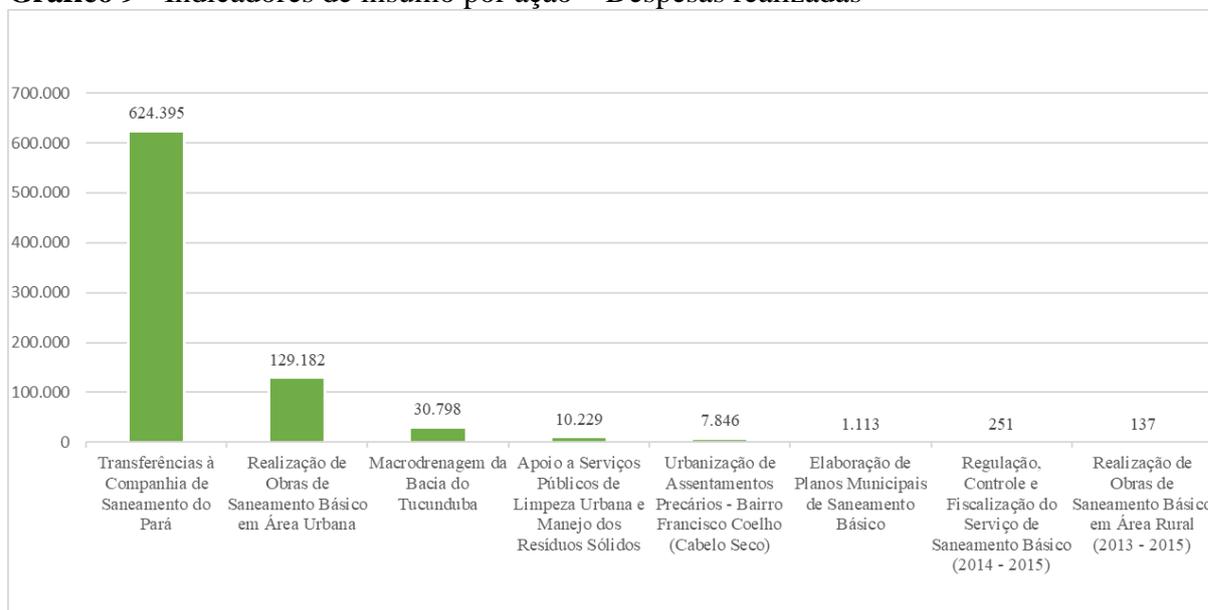
INDICADORES DE INSUMO	ÓRGÃO / TIPO DE SERVIÇO / AÇÕES					
	ARCON			SESPA		
	REGULAÇÃO		TOTAL ARCON	ABASTECIMENTO DE ÁGUA		TOTAL SESPA
	Regulação, Controle e Fiscalização do Serviço de Saneamento Básico*	Atendimento aos Usuários e/ou Agentes de Serviços Regulados de Saneamento Básico		Implantação de Microsistemas de Abastecimento de Água (2012 - 2013)	Ampliação de Microsistemas de Abastecimento de Água (2012 - 2013)	
PPA ORIGINAL (a)	555	168	723	6.617	3.435	10.052
PPA REVISADO (b)	518	162	680	3.200	1.621	4.821
% Variação Revisão do PPA (b/a - 100)	(6,67%)	(3,57%)	(5,95%)	(51,64%)	(52,79%)	(52,04%)
DOTAÇÃO INICIAL OGE (c)	518	162	680	3.600	1.221	4.821
% Variação PPA Rev/OGE (c/b - 100)	0,00%	0,00%	0,00%	12,50%	(24,67%)	0,00%
DOTAÇÃO ATUALIZADA (d)	429	116	545	0	0	0
% Alterações Orçamentárias (d/c - 100)	(17,28%)	(28,40%)	(19,93%)	(100,00%)	(100,00%)	(100,00%)
EXECUÇÃO FINANCEIRA (e)	251	0	251	0	0	0
% Execução PPA Original (e/a)	45,19%	0,00%	34,69%	0,00%	0,00%	0,00%
% Execução PPA Revisado (e/b)	48,41%	0,00%	36,88%	0,00%	0,00%	0,00%
% Execução OGE (e/c)	48,41%	0,00%	36,88%	0,00%	0,00%	0,00%
% Execução Dotação Atualizada (e/d)	0,00%	0,00%	46,06%	0,00%	0,00%	0,00%

* Ação consolidada, resultante da agregação de duas ou mais ações, conforme descrito no tópico 4.3.1.1 sobre a Revisão do PPA.

Fonte: Elaborado com base nos dados do PPA 2012-2015 (PARÁ, 2011b) e respectivas revisões (PARÁ, 2012d, 2013c, 2014c) e LOAs (PARÁ, 2011c, 2012c, 2014a, 2014d) e SIAFEM (SIAFEM, 2012, 2013, 2014, 2015).

Dos dados financeiros disponíveis, é possível observar a distribuição dos gastos entre as ações programáticas, conforme o Gráfico 9.

Gráfico 9 - Indicadores de insumo por ação – Despesas realizadas



Fonte: Elaborado com base nos dados do PPA 2012-2015 (PARÁ, 2011b) e respectivas revisões (PARÁ, 2012d, 2013c, 2014c) e LOAs (PARÁ, 2011c, 2012c, 2014a, 2014d) e SIAFEM (SIAFEM, 2012, 2013, 2014, 2015).

Do exposto, é possível perceber que o monitoramento dos insumos é prejudicado principalmente por não se registrar a execução financeira das ações sob encargo da COSANPA, conhecendo-se apenas o total repassado. No mais, o estágio carece de maiores informações acerca dos subsídios à execução de cada ação, além daquilo que foi previsto e gasto.

Apresenta-se a síntese da análise deste estágio no Quadro 24. Diante do exposto, o monitoramento dos **insumos** obteve informações apenas da execução financeira, conforme os registros no SIAFEM. Seu **processamento** estabeleceu uma metodologia de elaboração de indicadores, mas não resultou em **produtos** além daqueles já registrados na contabilidade pública. Dos dados analisados, não foi possível identificar o detalhamento dos gastos por ação da COSANPA, o que prejudica a avaliação da eficiência do programa. Esta etapa foi retroalimentada pela instituição do SISEP, porém como este sistema ainda não foi posto em prática, não é possível saber se conterà informações acerca dos insumos utilizados na consecução da política de saneamento básico.

Quadro 24 - Análise do Monitoramento - Indicadores de Insumo

ESTÁGIO: MONITORAMENTO		
ETAPA: INDICADORES DE INSUMO		
INSUMOS		
Documento/Dados	Descrição	Consequências para o Ciclo
Dados do SIAFEM	<p>- Dados financeiros foram registrados por intermédio do sistema de contabilidade pública do Estado.</p> <p>- 77,67% da programação foi executada pela COSANPA, porém pelo fato de ser uma empresa independente, não é possível saber quanto e como foi o gasto destes recursos para atingir as metas previstas.</p>	Não é possível monitorar de forma transparente 77,67% dos gastos do programa de saneamento, prejudicando o Monitoramento e a Avaliação.
PROCESSAMENTO		
Documento/Dados	Descrição	Consequências para o Ciclo
Orientações para a Elaboração do Plano Plurianual 2012-2015	O PPA 2012-2015 possuía metodologia definida para definição de seus indicadores.	O estágio de monitoramento teve critérios definidos em relação à construção de seus indicadores.
PRODUTOS		
Documento/Dados	Descrição	Consequências para o Ciclo
Dados do SIAFEM	<p>Não há informações sobre os recursos humanos e de equipamentos alocados para subsidiar a execução do programa.</p> <p>Se tem o conhecimento apenas sobre os recursos financeiros utilizados:</p> <p>- COSANPA: R\$624,3 milhões</p> <p>- SEIDURB/SEDOP: R\$179,3 milhões</p> <p>- ARCON: R\$251 mil</p> <p>A COSANPA, maior executora do programa, não detalha suas informações financeiras por ação, por não partilhar do mesmo sistema de contabilidade pública estadual.</p>	A avaliação da eficiência do programa é prejudicada pela ausência de informações sobre grande parte dos recursos utilizados na execução.
RETROALIMENTAÇÃO		
Documento/Dados	Descrição	Consequências para o Ciclo
Lei n. 7.731/2013	A percepção da fragilidade na identificação dos problemas, notada no relatório do TCE (AOP), levou aos eventos que promulgaram a Lei n. 7.731/2013, que instituiu sistema de informações específico para o saneamento básico e relatório anual para o setor.	Melhorias normativas acerca do monitoramento; Persistem as lacunas até que as medidas legais sejam postas em prática.

Fonte: Elaboração da própria autora.

Mas não basta conhecer apenas os recursos utilizados na programação, mas também os esforços da administração para cumpri-la, o que se analisa no tópico a seguir, sobre os Indicadores de Processo.

5.2.1 Indicadores de Processo

Os indicadores de processo escolhidos foram os “produtos” de cada ação do programa de saneamento. Estes indicadores foram registrados por meio do Sistema GP Pará. Para cada ação, havia um produto específico, como se detalha nas Tabelas 29, 30 e 31.

Alguns dos produtos escolhidos representam de maneira efetiva o esforço da administração na implementação das ações, como, por exemplo: ligação de água realizada; ligação de esgoto realizada; fiscalização realizada; município atendido.

No entanto, outros indicadores foram estabelecidos de forma que não possibilitam o monitoramento gradual das etapas de cada ação, sendo deficientes quando se considera a sensibilidade às mudanças, propriedade desejada em um indicador (JANUZZI, 2005), como por exemplo: obra executada (1); estação de tratamento de água implantada (2); sistema operado (1); e adutora implantada (1).

Considerando os objetivos das ações relacionadas a estes produtos, que são obras, boa parte não seria possível de ser concluída em um único exercício. Estabelecer como indicador de processo “Uma Obra Executada” para a Urbanização do bairro Francisco Coelho (Marabá – PA), por exemplo, só permite a alimentação do monitoramento quando da conclusão da obra, sem que se possa obter conhecimento quantificado de como está seu andamento.

Essa definição dos produtos sem sensibilidade a mudanças levou, inclusive, a alimentação equivocada dos indicadores, que, como no exemplo da ação de Urbanização do Bairro Francisco Coelho, foi alimentada três vezes como executada, por três anos consecutivos. O mesmo ocorreu na mensuração de obras de saneamento em área urbana, que estavam previstas no PPA em 47 obras, sofreram efeito da reorçamentação nas revisões do PPA (quase que quadruplicando o valor total, somados os quatro exercícios), e apresentaram como resultado 67 microssistemas ampliados, o que não representa a realidade, quando comparam-se os dados quantitativos aos qualitativos registrados no GP Pará.

Na descrição qualitativa dos resultados das ações no GP Pará, apresenta-se um campo textual onde os órgãos executores podem preencher manualmente informações relevantes acerca da ação. Em relação a várias ações, este campo foi utilizado para preencher informações como “obra paralisada”, “execução em 33%”, “obra em licitação”.

Portanto, seria útil ao monitoramento das ações a existência de sistema apropriado que permitisse o registro do andamento das obras de forma gradual, de acordo com as fases licitatórias e contratuais, bem como as medições da engenharia quando da entrega parcial dos

serviços, padronizando assim as informações que hoje são alimentadas de maneira textual no sistema.

Há de se comentar também a presença de duas ações cujo título é genérico, e seus produtos também: Operacionalização de Ações de Saneamento (produto: Sistema Operado), que na verdade diz respeito a qualquer ação desempenhada pela COSANPA com serviços de saneamento; e Implementação de Ações de Desenvolvimento Institucional (produto: Ação implementada), que estabelece “ação” como objetivo genérico a ser alcançado, sem especificar o que se pretendia com essa programação – que inclusive foi cancelada na revisão do PPA 2014-2015, por se julgar que “a implementação de ações de desenvolvimento institucional que envolve a operacionalização de ações administrativas está presente em todas as ações da COSANPA, não sendo necessário uma ação específica para tratar deste tema” (PARÁ, 2013).

Deve-se evitar o conteúdo genérico na definição dos produtos da ação, pois dessa forma não se atende a propriedade de validade desejável nos indicadores, já que não se reflete claramente aquilo que se deseja medir.

Tabela 29 - Indicadores de Processo por tipo de serviço sob a responsabilidade da COSANPA

INDICADORES DE PROCESSO	TIPO DE SERVIÇO / AÇÕES / PRODUTO							TOTAL COSANPA
	ABASTECIMENTO DE ÁGUA			ESGOTAMENTO SANITÁRIO		GESTÃO		
	Implantação e Ampliação de Sistemas de Abastecimento de Água	Melhoria de Sistemas de Abastecimento de Água	Implantação de Estação de Tratamento de Água (ETA)	Implantação e Ampliação de Sistemas de Esgotamento Sanitário**	Melhoria de Sistemas de Esgotamento Sanitário (2012)	Operacionalização das Ações de Saneamento	Implementação de Ações de Desenvolvimento Institucional	
	Ligação de Água Realizada	Sistema de Abastecimento de Água Revitalizado	ETA Implantada	Ligação de Esgoto Implantada / Realizada	Sistema de Esgotamento Sanitário Revitalizado	Sistema Operado	Ação Implementada / Projeto Desenvolvimento Institucional Implementado	
Meta Programada (PPA) (a)	61.505	5	2	28.009	1	1	5	89.528
Meta Revisada (PPA Revisado) (b)	192.190	15	2	73.919	5	4	9	266.144
Meta Orçada (OGE) (c.)	194.890	14	2	73.919	5	4	9	268.843
Meta Atualizada (Dotação Atualizada) (d)	*	*	*	*	*	*	*	*
Execução Física (e)	13.350	0	0	0	0	1	0	13.351
% de Execução Física do PPA (e/a)	21,71%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	100,00%	0,00%	14,91%

* Apesar de existir a coluna Meta Atualizada no GP Pará, não constam dados em nenhuma ação verificada.

** Ação consolidada, resultante da agregação de duas ou mais ações, conforme descrito no tópico 4.3.1.1 sobre a Revisão do PPA.

Fonte: Elaborado com base nos dados do PPA 2012-2015 (PARÁ, 2011b) e respectivas revisões (PARÁ, 2012d, 2013c, 2014c) e LOAs (PARÁ, 2011c, 2012c, 2014^a, 2014d) e GP Pará (GP PARÁ, 2012, 2013, 2014, 2015).

Tabela 30 - Indicadores de Processo por tipo de serviço sob a responsabilidade da SEIDURB / SEDOP

INDICADORES DE PROCESSO	TIPO DE SERVIÇO / AÇÕES								TOTAL SEIDURB/ SEDOP
	ABASTECI- MENTO DE ÁGUA	DRENAGEM URBANA	RESÍDUOS SÓLIDOS	OBRAS DE SANEAMENTO (AA,ES,DU)			PLANEJAMENTO		
	Implantação de Adutora de Água Tratada – Av. Augusto Montenegro (2012)	Macro drenagem da Bacia do Tucunduba	Apoio a Serviços Públicos de Limpeza Urbana e Manejo dos Resíduos Sólidos	Realização de Obras de Saneamento Básico em Área Urbana	Realização de Obras de Saneamento Básico em Área Rural	Urbanização de Assentamentos Precários - Bairro Francisco Coelho (Cabelo Seco)	Elaboração de Planos Municipais de Saneamento Básico	Elaboração do Plano Estadual de Saneamento para o Estado do Pará	
Adutora Implantada	Obra Executada	Projeto Executado	Microssistema Ampliado	Microssistema Ampliado	Obra Executada	Plano Elaborado	Plano Elaborado		
Meta Programada (PPA) (a)	1	1	23	47	N/P	1	143	N/P	216
Meta Revisada (PPA Revisado) (b)	1	4	51	146	19	4	157	2	384
Meta Orçada (OGE) (c.)	1	4	53	156	137	4	158	2	515
Meta Atualizada (Dotação Atualizada) (d)	*	*	*	*	*	*	*	*	*
Execução Física (e)	0	0	0	67	0	3	0	0	70
% de Execução Física do PPA (e/a)	0,00%	0,00%	0,00%	142,55%	N/P	300,00%	0,00%	N/P	32,41%

* Apesar de existir a coluna Meta Atualizada no GP Pará, não constam dados em nenhuma ação verificada.

Fonte: Elaborado com base nos dados do PPA 2012-2015 (PARÁ, 2011b) e respectivas revisões (PARÁ, 2012d, 2013c, 2014c) e LOAs (PARÁ, 2011c, 2012c, 2014ª, 2014d) e GP Pará (GP PARÁ, 2012, 2013, 2014, 2015).

Tabela 31 - Indicadores de Processo por tipo de serviço sob a responsabilidade da ARCON / SESPA

INDICADORES DE PROCESSO	ÓRGÃO / TIPO DE SERVIÇO / AÇÕES					
	ARCON			SESPA		
	REGULAÇÃO		TOTAL ARCON	ABASTECIMENTO DE ÁGUA		TOTAL SESPA
	Regulação, Controle e Fiscalização do Serviço de Saneamento Básico**	Atendimento aos Usuários e/ou Agentes de Serviços Regulados de Saneamento Básico		Implantação de Microssistemas de Abastecimento de Água (2012 - 2013)	Ampliação de Microssistemas de Abastecimento de Água (2012 - 2013)	
	Convênio Celebrado / Fiscalização Realizada	Demanda Finalizada / Município Atendido		Microssistema Ampliado	Microssistema Implantado	
Meta Programada (PPA) (a)	168	281	449	25	41	66
Meta Revisada (PPA Revisado) (b)	220	287	507	17	23	40
Meta Orçada (OGE) (c.)	220	287	507	18	37	55
Meta Atualizada (Dotação Atualizada) (d)	*	*	*	*	*	*
Execução Física (e)	135	0	135	0	0	0
% de Execução Física do PPA (e/a)	80,36%	0,00%	30,07%	0,00%	0,00%	0,00%

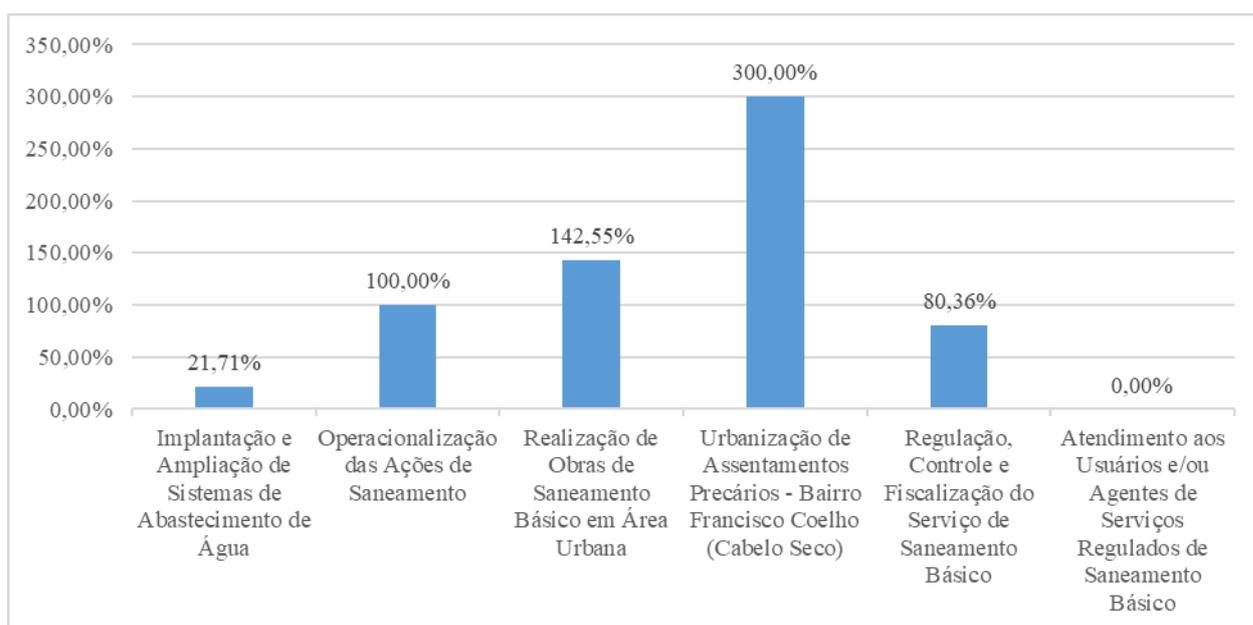
* Apesar de existir a coluna Meta Atualizada no GP Pará, não constam dados em nenhuma ação verificada.

** Ação consolidada, resultante da agregação de duas ou mais ações, conforme descrito no tópico 4.3.1.1 sobre a Revisão do PPA.

Fonte: Elaborado com base nos dados do PPA 2012-2015 (PARÁ, 2011b) e respectivas revisões (PARÁ, 2012d, 2013c, 2014c) e LOAs (PARÁ, 2011c, 2012c, 2014^a, 2014d) e GP Pará (GP PARÁ, 2012, 2013, 2014, 2015).

No que diz respeito às metas alcançadas, como os produtos das ações não são comparáveis, utilizou-se a razão entre o que foi executado e o previsto no PPA, medido em percentual, como se representa no Gráfico 10. A escolha pela comparação com o previsto inicialmente no Plano Plurianual se deu por deficiência na atualização das metas quando das revisões e das alterações orçamentárias, não havendo outros dados confiáveis para análise, como se abordou no tópico 4.3.2.

Gráfico 10 - Indicadores de processo por ação - Metas executadas x Metas Previstas no PPA



Fonte: Elaborado com base nos dados do PPA 2012-2015 (PARÁ, 2011b) e respectivas revisões (PARÁ, 2012d, 2013c, 2014c) e LOAs (PARÁ, 2011c, 2012c, 2014^a, 2014d) e GP Pará (GP PARÁ, 2012, 2013, 2014, 2015).

Como pode-se avaliar no Gráfico 8, as informações acerca do cumprimento de metas físicas representativas do esforço da administração não são confiáveis, pelas deficiências em sua definição e mensuração, como por exemplo a ação de Realização de Obras de Saneamento Básico em Área Urbana, que ultrapassa em 42,55% a meta inicial, ao mesmo tempo que as informações qualitativas presentes no mesmo sistema indicam que muitas obras estavam paralisadas.

Além disso, chama a atenção o fato de que 09 ações não apresentaram registro de execução física, embora 04 destas tenham tido execução financeira, quais sejam: Macrodrenagem da Bacia do Tucunduba (R\$30,7 milhões); Apoio a serviços públicos de limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos (R\$10,2 milhões); Realização de obras de saneamento básico em área rural (R\$137 mil); e a Elaboração de planos municipais de

saneamento básico (R\$1,1 milhão), totalizando R\$42,2 milhões gastos sem que se saiba o que a administração pública produziu.

Isso sem contar com as 08 ações direcionadas à COSANPA, cujos registros financeiros por ação não estão disponíveis, sendo que 06 delas não registraram produtos no GP Pará, quais sejam: Melhoria de Sistemas de Abastecimento de Água; Implantação de Estação de Tratamento de Água (ETA); Implantação de Sistemas de Esgotamento Sanitário; Implantação e Ampliação de Sistemas de Esgotamento Sanitário; Melhoria de Sistemas de Esgotamento Sanitário; e Implementação de Ações de Desenvolvimento Institucional.

Diante do exposto, há duas alternativas possíveis: ou os R\$624,3 milhões destinados à COSANPA foram gastos exclusivamente com 02 ações (Implementação e Ampliação de Sistemas de Abastecimento de Água, e Operacionalização dos Sistemas de Saneamento), as outras não tendo sido executadas; ou, não se registraram adequadamente os produtos físicos das demais ações. Ainda assim, ambas as alternativas são temerárias, considerando-se que uma das ações apresentou execução física de apenas 21,71% do previsto (Implementação e Ampliação de Sistemas de Abastecimento de Água), e a outra era de conteúdo genérico (Operacionalização dos Sistemas de Saneamento), podendo ser utilizada para qualquer finalidade.

Conclui-se que não é possível saber com fiabilidade o que exatamente foi produzido com relação a R\$666,6 milhões investidos no programa “Saneamento é Vida”, correspondentes a 82,92% da despesa total realizada.

As conclusões acerca desta etapa estão sintetizadas no Quadro 25. Os **insumos** disponíveis a esta etapa foram aqueles explicitados na Execução Física, cuja fragilidade já havia sido apontada no tópico 5.1.2. O **processamento** se deu da mesma forma que os demais indicadores, com a SEPOF estabelecendo atributos obrigatórios para cada um. No entanto, seus **produtos** resultaram em indicadores sem a sensibilidade adequada para mensurar o andamento de obras públicas; em ações e produtos genéricos, com prejuízos quanto a sua validade; e observou-se que a alimentação dos dados no sistema não é confiável, uma vez que os dados quantitativos não correspondem aos qualitativos em alguns casos. Além disso, relacionando os indicadores de insumo com os indicadores de processo, não foi possível identificar qual foi o produto de R\$666,6 milhões gastos com o programa. Consequentemente, prejudica-se a avaliação da eficácia das ações programáticas.

Quadro 25 - Análise do Monitoramento - Indicadores de Processo

ESTÁGIO: MONITORAMENTO		
ETAPA: INDICADORES DE PROCESSO		
INSUMOS		
Documento/Dados	Descrição	Consequências para o Ciclo
Relatórios do Sistema GP Pará	<ul style="list-style-type: none"> - Falta de sensibilidade na definição de metas físicas prejudicou a mensuração - Total de metas físicas alcançadas: 15,02% do previsto no PPA Original - Descompasso entre a execução física (15,02%) e a execução financeira (59,97%), caracterizando uma atuação ineficiente e ineficaz diante do estabelecido no PPA 	A fragilidade na mensuração das metas físicas prejudica o monitoramento das ações;
PROCESSAMENTO		
Documento/Dados	Descrição	Consequências para o Ciclo
Orientações para a Elaboração do Plano Plurianual 2012-2015	O PPA 2012-2015 possuía metodologia definida para definição de seus indicadores.	O estágio de monitoramento teve critérios definidos em relação à construção de seus indicadores.
PRODUTOS		
Documento/Dados	Descrição	Consequências para o Ciclo
Relatórios do Sistema GP Pará	<ul style="list-style-type: none"> Falta de sensibilidade nos indicadores relativos a obras públicas; Existência de ações e indicadores genéricos, frágeis quanto à sua validade; Falta de confiabilidade na alimentação dos indicadores no sistema; Não foi possível identificar com fiabilidade o que a administração pública produziu com R\$666,6 milhões investidos no programa (82,92%) 	Fragiliza-se a avaliação da eficácia das ações do programa.
RETROALIMENTAÇÃO		
Documento/Dados	Descrição	Consequências para o Ciclo
Lei n. 7.731/2013	A percepção da fragilidade na identificação dos problemas, notada no relatório do TCE (AOP), levou aos eventos que promulgaram a Lei n. 7.731/2013, que instituiu sistema de informações específico para o saneamento básico e relatório anual para o setor.	Melhorias normativas acerca do monitoramento; Persistem as lacunas até que as medidas legais sejam postas em prática.

Fonte: Elaboração da própria autora.

Da mesma forma que os indicadores de insumo, a instituição do SISEP constitui-se em uma **retroalimentação**, mas não se sabe se o sistema abordará os indicadores de processo. Uma sugestão à melhoria desta etapa do monitoramento seria a instituição de um sistema que possibilitasse a mensuração do andamento de obras de forma gradual, dando mais fiabilidade ao que se executou. Passa-se à análise do monitoramento dos resultados da política de saneamento do período, no tópico a seguir.

5.2.3 Indicadores de Resultado

No que diz respeito aos indicadores de resultado, foram elencados os indicadores: (i) percentual de domicílios com abastecimento de água (Rede Geral); (ii) índice de cobertura de abastecimento de água nos municípios cobertos pela Cosanpa; (iii) Percentual de domicílios com coleta e tratamento de esgoto (Rede Geral e Fossa Séptica); (iv) Índice de Cobertura de Esgotamento Sanitário nos Municípios cobertos pela Cosanpa; e (v) Percentual de domicílios com coleta de lixo .

Os percentuais de domicílios com abastecimento de água, de domicílios com coleta e tratamento de esgoto, e de domicílios com coleta de lixo têm como fonte o IBGE e o IDESP – Instituto de Desenvolvimento Econômico, Social e Ambiental do Pará, atual FAPESPA – Fundação Amazônia de Amparo a Estudos e Pesquisas, vinculada ao Governo do Estado do Pará. Apesar do PPA não especificar, esta informação é disponibilizada pelo IBGE a partir da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD, de periodicidade anual, exceto em anos censitários, com defasagem de um ano.

O percentual de domicílios com abastecimento de água (Rede Geral), é medido mediante cálculo do número de domicílios abastecidos com água proveniente de uma rede de distribuição, dividido pelo o número total de domicílios, multiplicado por 100, considerando a amostra selecionada (IBGE, 2011).

Por sua vez, o percentual de domicílios com coleta e tratamento de esgoto (Rede Geral e Fossa Séptica), refere-se ao número de domicílios atendidos por sistema de esgotamento sanitário que conduz a um desaguadouro geral ou fossa, dividido pelo número total de domicílios, multiplicado por 100, considerando também a amostra selecionada no PNAD (IBGE, 2011).

O percentual de domicílios com coleta de lixo se refere ao número de domicílios atendidos pelo serviço, em relação ao total de domicílios, multiplicado por 100, considerando-se a seleção amostral (IBGE, 2011).

Já os dois indicadores específicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário relativos à atuação da COSANPA são calculados mediante a relação percentual entre os domicílios urbanos cobertos com rede do serviço referido na área de abrangência da companhia, e o total de domicílios urbanos nesta mesma área (PARÁ, 2013d). Tem como fonte o Sistema Comercial da Cosanpa e os dados do IBGE – PNAD. Estes dois indicadores permitem auferir apenas a atuação do Governo do Estado no que se refere a cobertura destes dois serviços de

saneamento básico, uma vez que se encontra presente na gestão de 58 municípios, de um total de 144 no Estado.

Observou-se que não se optou por nenhum indicador disponível no SNIS, apesar do mesmo dispor de 151 indicadores referentes ao abastecimento de água e ao esgotamento sanitário, e 47 indicadores acerca do manejo de resíduos sólidos urbanos.

Além disso, não se estabeleceu nenhum indicador que monitorasse os resultados das ações de drenagem urbana, nem da qualidade dos serviços prestados.

Diante do exposto, é possível concluir que o Plano Plurianual estabeleceu indicadores definidos para o monitoramento dos resultados das ações do programa “Saneamento é Vida”, apesar de ter se limitado a monitorar a cobertura da prestação, restringindo a percepção acerca das mudanças ocorridas em consonância com o desempenho do programa.

No que diz respeito à mensuração dos resultados, a Secretaria de Planejamento, Orçamento e Finanças – SEPOF, atual Secretaria de Estado de Planejamento – SEPLAN, foi a responsável pelo monitoramento anual do desempenho dos programas elencados no PPA 2012-2015, por determinação da lei de instituição do plano (Lei n. 7.595/2011, art. 11).

O monitoramento destes resultados se consolidou mediante a emissão de **Relatórios Anuais de Avaliação dos Programas**, emitidos pela SEPOF e encaminhados à Assembleia Legislativa do Estado do Pará – ALEPA e ao Tribunal de Contas do Estado do Pará – TCEPA no prazo de sessenta dias de abertura da sessão legislativa, que, de acordo com a Constituição Estadual (art. 99), tem início em 02 de fevereiro de cada ano.

Neste mesmo prazo, devem ser prestadas as contas anuais do Governo do Estado (CE, art. 135, XIX), mediante envio do Balanço Geral do Estado ao Tribunal de Contas do Estado para emissão de parecer prévio, momento em que se encaminhava o **Mapa da Exclusão Social** para análise do controle externo, conforme a Lei n. 6.836/2006, art. 1. Este dispositivo foi posteriormente alterado em 2015, por meio da Lei Estadual n. 8.327/2015, com o mapa passando a integrar a documentação entregue em anexo às Leis Orçamentárias Anuais.

Com base nas informações disponíveis, elaborou-se a Tabela 32, que apresenta os indicadores de resultado elencados no PPA, com os resultados esperados (coletados no PPA e nas respectivas revisões anuais) e alcançados (coletados nos Relatórios Anuais de Avaliação da SEPOF e no Mapa de Exclusão Social), por ano de vigência.

Tabela 32 - Indicadores de resultado esperados e alcançados

INDICADORES DE RESULTADO	Valor de Referência			2012		2013		2014		2015	
	Fonte de dados	Data de apuração	Resultado	Resultado Esperado	Resultado Alcançado						
Percentual de domicílios com água tratada	IBGE/PNAD/FAPESPA	2009	51,01	52,83	51,43	53,46	49,9	54,09*	52,52	54,72	52,59
Índice de Cobertura de Abastecimento de Água nos Municípios Cobertos pela Cosanpa	Sistema Comercial da COSANPA	jun/11	51,84	53,99	64,59	54,13	59,83	53,14	61,2	56,71	62,27
Percentual de domicílios com coleta e tratamento de esgoto (Rede Geral e Fossa Séptica)	IBGE/PNAD/FAPESPA	2009	60,4	64,7	52,75	65,46	57,33	66,22*	50,31	67,01	62,46
Índice de Cobertura de Esgotamento Sanitário nos Municípios cobertos pela Cosanpa	Sistema Comercial da COSANPA	jun/11	5,46	5,34	3,09	5,84	5,46	10,52	6	10,32	6
Percentual de domicílios com coleta de lixo	IBGE/PNAD/FAPESPA	2009	81,95	85,66**	73,19	89,37**	75,05	93,08**	74,78	96,79**	73,85

*: Indicadores excluído na Revisão do PPA, metas estimadas pela previsão de crescimento constante no PPA.

** : Indicadores que não constam como relacionados ao programa, metas estimadas pela previsão de crescimento constante no PPA.

Fonte: Elaborado com base nos dados do PPA 2012-2015 (PARÁ, 2011b) e respectivas revisões (PARÁ, 2012d, 2013c, 2014c) e LOAs (PARÁ, 2011c, 2012c, 2014a, 2014d), Relatórios de Avaliação do PPA - SEPLAN (PARÁ, 2013d, 2014e, 2015d) e Mapa da Exclusão Social 2017 (FAPESPA, 2018).

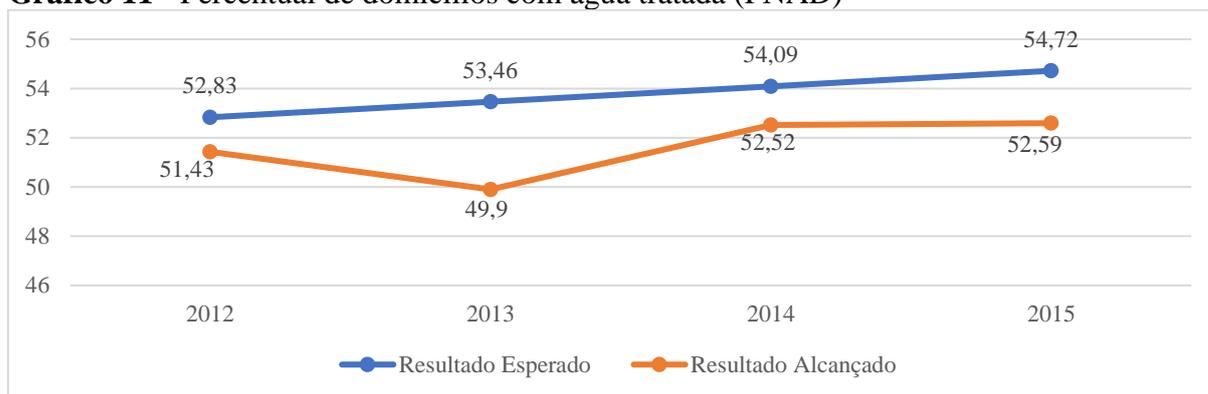
É importante destacar que o indicador referente ao percentual de domicílios com coleta de lixo não foi monitorado no âmbito do programa “Saneamento é Vida”, sendo omitido da análise dos Relatórios Anuais de Avaliação dos Programas. Este indicador também não consta da lista de indicadores do programa, muito embora no Mapa de Exclusão Social presente no PPA conste explicitamente como um dos indicadores que é impactado pela execução do programa “Saneamento é Vida”. Os valores apresentados na tabela se referem ao estimado no PPA original, e aos resultados alcançados conforme registra o Mapa de Exclusão Social 2017.

Além disso, o relatório de avaliação da SEPOF relativo a 2013 recomenda a exclusão dos indicadores cuja fonte é o IBGE na revisão do PPA 2014, explicando que a divulgação dos dados da PNAD ocorre sempre no segundo semestre, o que impossibilitaria a apuração a tempo para encaminhar o relatório à ALEPA e ao TCEPA, que ocorre no primeiro semestre. Diante disso, não foram monitorados nos relatórios da SEPOF os seguintes indicadores: Percentual de domicílios com água tratada; e Percentual de domicílios com coleta e tratamento de esgoto (Rede Geral e Fossa Séptica). Tais indicadores só foram monitorados posteriormente, no Mapa da Exclusão Social, cujos dados presentes na tabela referem-se aos valores definitivos apresentados em 2017.

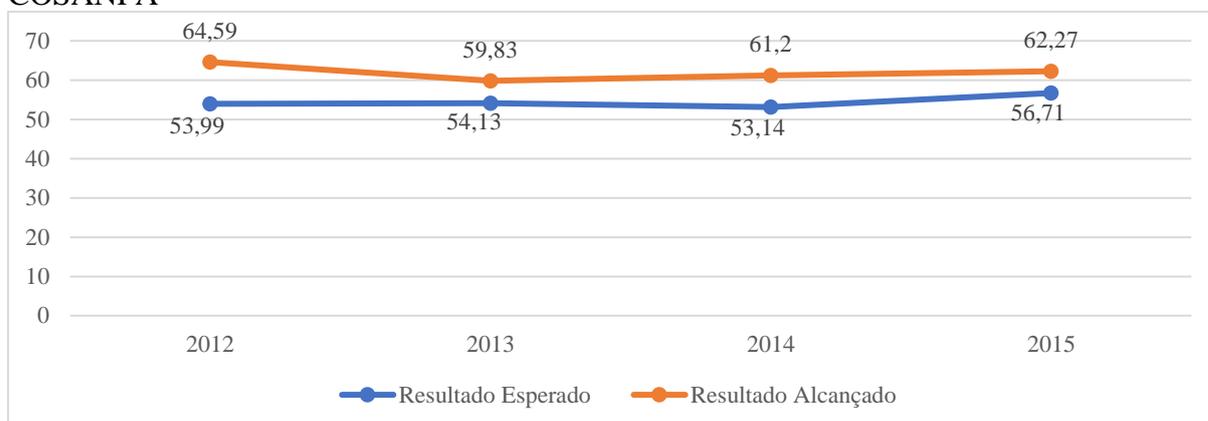
Por outro lado, os indicadores relativos ao desempenho da COSANPA foram monitorados exclusivamente no relatório anual da SEPOF, não sendo apresentados no Mapa de Exclusão Social. Basearam-se no Sistema Comercial da própria COSANPA, não sendo possível verificar a fonte dos dados, uma vez que não estão disponíveis para consulta pública, exceto pelo seu registro no relatório da SEPOF.

Há de se ressaltar que os dados não foram regionalizados, não constando informação sobre o atendimento a cada região de informação quanto aos indicadores da COSANPA (registrados no Relatórios da SEPOF), nem quanto aos indicadores da PNAD (registrados pelo IBGE, segregando-se apenas entre região metropolitana e demais).

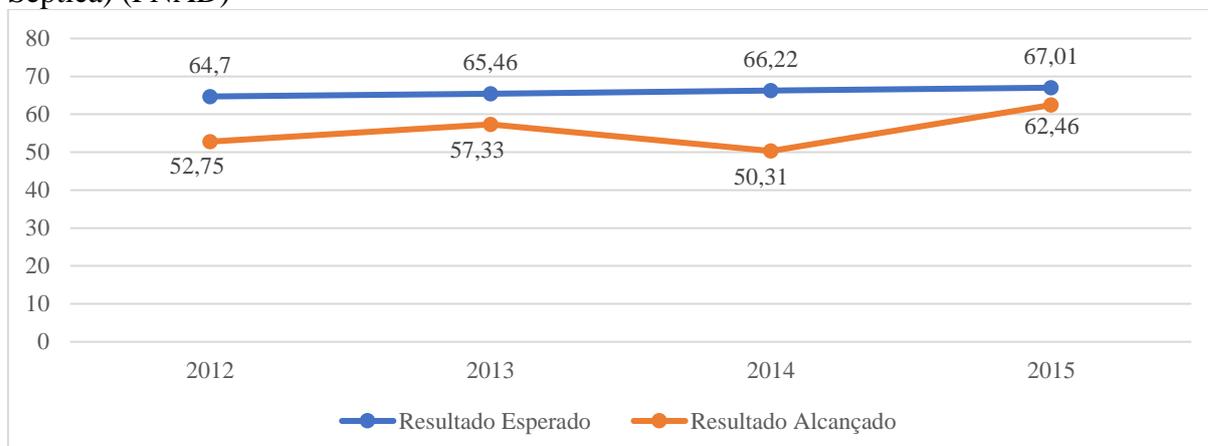
Quanto aos resultados da mensuração, apresentam-se visualmente comparações entre as metas previstas e alcançadas nos Gráficos 11, 12, 13, 14 e 15.

Gráfico 11 - Percentual de domicílios com água tratada (PNAD)

Fonte: Elaborado com base nos dados do PPA 2012-2015 (PARÁ, 2011b) e respectivas revisões (PARÁ, 2012d, 2013c, e 2014c) e do Mapa da Exclusão Social 2017 (FAPESPA, 2018).

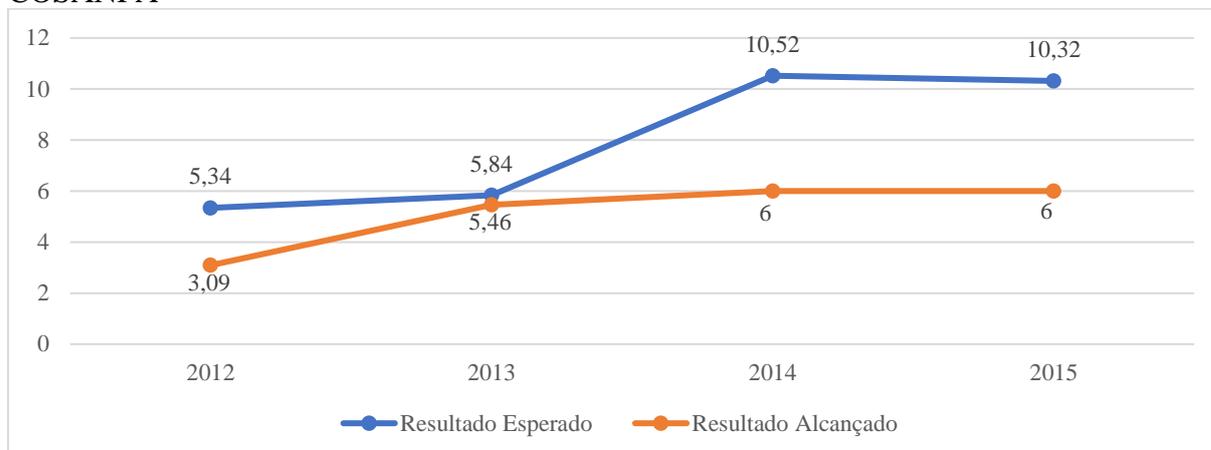
Gráfico 12 - Índice de Cobertura de Abastecimento de Água nos Municípios cobertos pela COSANPA

Fonte: Elaborado com base nos dados do PPA 2012-2015 (PARÁ, 2011b) e respectivas revisões (PARÁ, 2012d, 2013c, 2014c) e dos Relatórios de Avaliação do PPA - SEPLAN (PARÁ, 2013d, 2014e, 2015d).

Gráfico 13 - Percentual de domicílios com coleta e tratamento de esgoto (Rede Geral e Fossa Séptica) (PNAD)

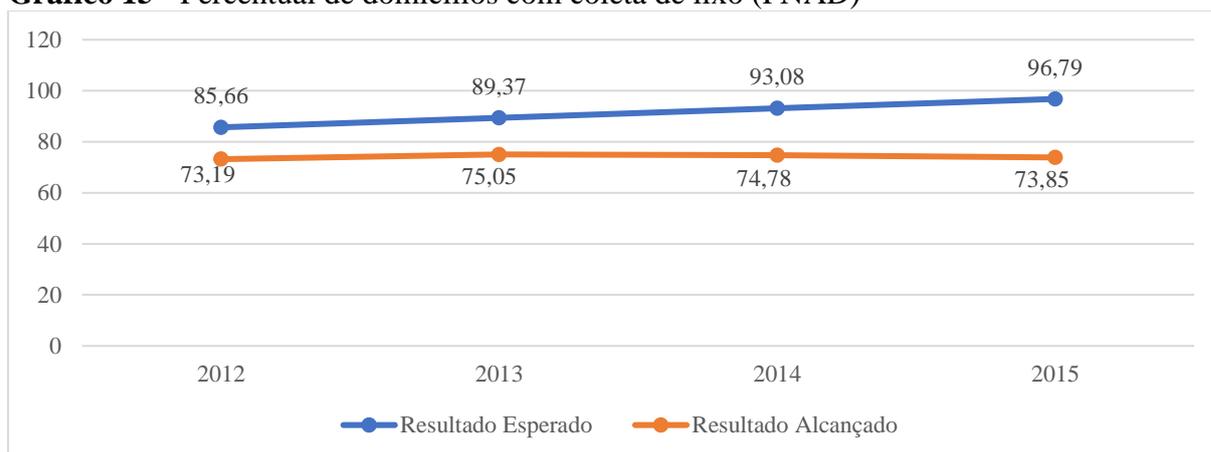
Fonte: Elaborado com base nos dados do PPA 2012-2015 (PARÁ, 2011b) e respectivas revisões (PARÁ, 2012d, 2013c, 2014c) e do Mapa da Exclusão Social 2017 (FAPESPA, 2018).

Gráfico 14 - Índice de Cobertura de Esgotamento Sanitário nos Municípios cobertos pela COSANPA



Fonte: Elaborado com base nos dados do PPA 2012-2015 (PARÁ, 2011b) e respectivas revisões (PARÁ, 2012d, 2013c, 2014c) e dos Relatórios de Avaliação do PPA - SEPLAN (PARÁ, 2013d, 2014e, 2015d).

Gráfico 15 - Percentual de domicílios com coleta de lixo (PNAD)



Fonte: Elaborado com base nos dados do PPA 2012-2015 (PARÁ, 2011b) e respectivas revisões (PARÁ, 2012d, 2013c, 2014c) e do Mapa da Exclusão Social 2017 (FAPESPA, 2018).

Observa-se que todos os indicadores de resultado cresceram discretamente, sem, no entanto, alcançar as metas previstas no PPA. A exceção cabe ao “Índice de Cobertura de Abastecimento de Água nos Municípios cobertos pela COSANPA”, único que superou a meta prevista no PPA, alcançando 62,27% de cobertura em 2015, o que seria coerente com a execução física da ação denominada “Implantação e Ampliação de Sistemas de Abastecimento de Água”, que foi a única ação que apresentou registro de execução no Sistema de Gestão de Programas do Estado do Pará – GP Pará. No entanto, observando a tendência de evolução do resultado, comparando-se 2012 e 2015, o que se vê é uma redução da cobertura do serviço.

Do exposto, conclui-se que: (1) o Percentual de coleta de lixo domiciliar não foi considerado como parte integrante do programa, embora originalmente no PPA conste como

indicador relacionado no Mapa de Exclusão Social; (2) a solução encontrada pelo Governo do Estado para enviar o relatório tempestivamente à ALEPA e ao TCEPA foi a exclusão de dois indicadores oriundos do IBGE/PNAD do PPA; (3) os indicadores específicos relativos à COSANPA foram monitorados, mas não possuem uma fonte de consulta pública que não o próprio relatório da SEPOF; (4) a quase totalidade dos indicadores não alcançou a meta prevista no PPA; e (5) o único indicador que atingiu a meta prevista sofreu decréscimo no período.

Sintetiza-se a análise desta etapa no Quadro 26. Da análise dos **insumos** disponíveis para o monitoramento de resultados, verifica-se que o Estado dispunha de dados do IBGE (PNAD), do Ministério das Cidades (SNIS) e da COSANPA (informações estruturadas em MS Excel), mas que as fontes eram esparsas, sem integração entre si, havendo fragilidades quanto à cobertura, desagregabilidade e confiabilidade das informações. O **processamento** se deu como nas demais etapas. Os **produtos** desta etapa foi o monitoramento de 05 indicadores, mas devido aos prazos exigidos para prestação de contas, se inviabilizou o uso de informações do IBGE no monitoramento anual realizado pela SEPOF. Comparando as metas previstas com as alcançadas, apenas um indicador atendeu as previsões. Na prática, todos os indicadores apresentaram melhora pouco expressiva, com exceção do “Índice de cobertura de abastecimento de água em municípios atendidos pela COSANPA”, que apresentou uma piora em relação ao valor alcançado em 2012.

A retroalimentação deste estágio se deu em 2013 com a instituição do SISEP e da elaboração de relatório anual, porém as medidas ainda não foram postas em prática, permanecendo como melhora apenas no campo normativo.

Quadro 26 - Análise do Monitoramento - Indicadores de Resultado

ESTÁGIO: MONITORAMENTO		
ETAPA: INDICADORES DE RESULTADO		
INSUMOS		
Documento/Dados	Descrição	Consequências para o Ciclo
Dados do SNIS	Indicadores de fontes secundárias (Governo Federal: Ministério das Cidades) com fragilidades quanto à baixa aderência dos municípios no envio de informações;	A fragilidade das informações disponíveis sobre o saneamento compromete o monitoramento da política
Dados da PNAD	Indicadores de fontes secundárias (IBGE). Fragilidade quanto à quantidade de indicadores de saneamento disponíveis (3)	
Dados da COSANPA	Estavam disponíveis indicadores de resultado para a elaboração da programação de saneamento, muito embora os registros de informação ocorram em planilhas MS Excel, tabelas dinâmicas, bases de dados e em um sistema de informação, que não são integrados entre os órgãos governamentais.	Dados com fragilidades em relação a sua confiabilidade
PROCESSAMENTO		
Documento/Dados	Descrição	Consequências para o Ciclo
Orientações para a Elaboração do Plano Plurianual 2012-2015	O PPA 2012-2015 possuía metodologia definida para definição de seus indicadores.	O estágio de monitoramento teve critérios definidos em relação à construção de seus indicadores.
PRODUTOS		
Documento/Dados	Descrição	Consequências para o Ciclo
Relatórios de Avaliação do PPA (SEPOF) Mapa da Exclusão Social (FAPESPA)	(1) o Percentual de coleta de lixo domiciliar não foi considerado como parte integrante do programa, embora originalmente no PPA conste como indicador relacionado no Mapa de Exclusão Social; (2) a solução encontrada pelo Governo do Estado para enviar o relatório tempestivamente à ALEPA e ao TCEPA foi a exclusão de dois indicadores oriundos do IBGE/PNAD do PPA; (3) os indicadores específicos relativos à COSANPA foram monitorados, mas não possuem uma fonte de consulta pública que não o próprio relatório da SEPOF; (4) a quase totalidade dos indicadores não alcançou a meta prevista no PPA; (5) o único indicador que atingiu a meta prevista sofreu decréscimo no período.	As fragilidades nos indicadores de resultado quanto a sua periodicidade e dependência de fontes externas prejudica a avaliação da efetividade das ações do programa.
RETROALIMENTAÇÃO		
Documento/Dados	Descrição	Consequências para o Ciclo
Lei n. 7.731/2013	A percepção da fragilidade na identificação dos problemas, notada no relatório do TCE (AOP), levou aos eventos que promulgaram a Lei n. 7.731/2013, que instituiu sistema de informações específico para o saneamento básico e relatório anual para o setor.	Melhorias normativas acerca do monitoramento; Persistem as lacunas até que as medidas legais sejam postas em prática.

Fonte: Elaboração da própria autora.

Por fim, em seguida analisam-se os impactos da política pública executada.

5.2.4 Indicadores de Impacto

O único indicador de impacto escolhido para o programa “Saneamento é Vida” foi a Taxa de Mortalidade Infantil, de acordo com as metas de melhoria do Mapa de Exclusão Social previstas no Plano Plurianual. Vale ressaltar que o Mapa de Exclusão Social se trata de uma exigência da Lei Estadual n. 6.836/2006, que institui a obrigatoriedade de monitoramento de uma série de indicadores, dentre eles a Taxa de Mortalidade Infantil, no intuito de erradicar a pobreza no Estado.

De acordo com a Lei Estadual n. 6.836/2006, a Taxa de Mortalidade Infantil representa o risco de um nascido vivo morrer no seu primeiro ano de vida. Seu cálculo se dá mediante a seguinte fórmula: n° de óbitos em menor de 1 ano / total de nascidos vivos x 1000. A fonte estabelecida de coleta de dados é o DATASUS – Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde, gerenciado pelo Ministério da Saúde do Governo Federal. Este indicador se relaciona indiretamente a todas as ações previstas no programa, exceto as ações referentes ao planejamento, gestão e regulação, o que significa que as execuções de quase todas as ações relacionadas no programa de saneamento eram capazes de impactar em melhoras no desempenho do indicador escolhido.

No entanto, a Taxa de Mortalidade Infantil também é impactada diretamente pela programação do setor de Saúde, desenvolvida pelas três esferas de governo (União, Estado e Municípios). Logo, elencar apenas esta taxa como indicador de impacto do saneamento pode não ser o ideal para monitorar os impactos do setor na sociedade.

De acordo com Costa e outros (2005), além da Taxa de Mortalidade Infantil, podem ser utilizados outros indicadores para mensurar o desempenho dos programas de saneamento básico, como: mortalidade por doenças diarreicas em crianças menores de cinco anos; e morbidade por doenças diarreicas em crianças menores de cinco anos.

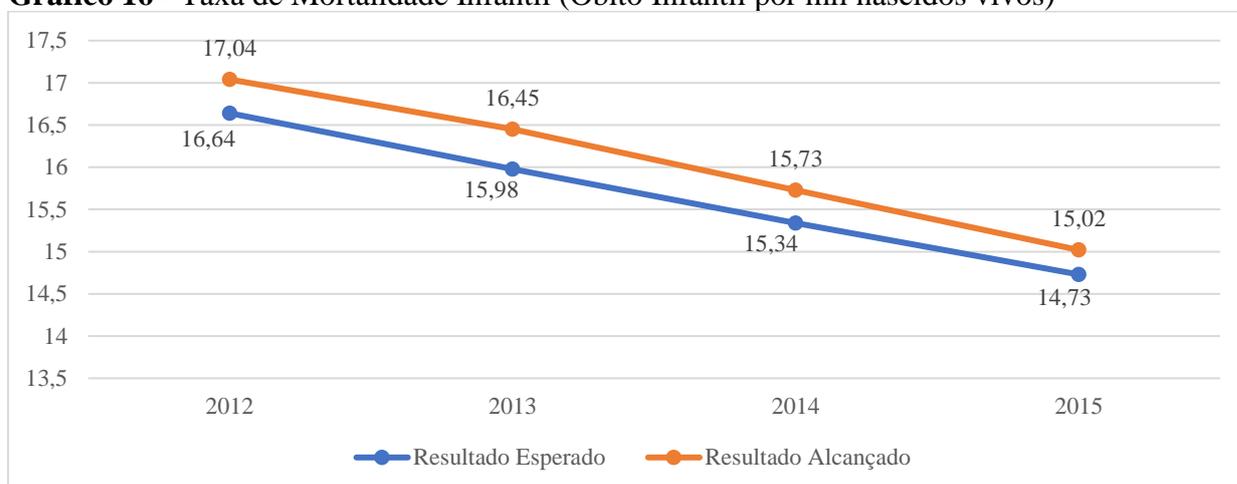
Assim como nos indicadores de resultado, as informações acerca do monitoramento deste indicador encontram-se nos Relatórios Anuais de Avaliação dos Programas e no Mapa da Exclusão Social. No que diz respeito aos relatórios anuais, A SEPOF utilizou dados preliminares fornecidos pela Secretaria de Estado de Saúde Pública - SESPA, uma vez que, no período de elaboração do relatório, o Sistema de Informações sobre Mortalidade – SIM, parte do DATASUS ainda estaria aberto para a inserção dos dados. Os dados preliminares apresentaram uma margem de erro de 1,57% a maior no último ano, quando comparados aos dados definitivos, conforme apresentados no Mapa de Exclusão Social de 2017 (PARÁ, 2018).

Observou-se que o indicador apresentou gradativa queda, sem, no entanto, alcançar o resultado esperado, como se vê na Tabela 33 e no Gráfico 16.

Tabela 33 – Taxa de Mortalidade Infantil esperada e alcançada

Fonte de dados	Ano de Referência	Resultado Esperado	Resultado Alcançado
SESPA / SISPACTO	2010	-	18,06
	2012	16,64	17,04
	2013	15,98	16,45
	2014	15,34	15,73
	2015	14,73	15,02

Fonte: Elaborado com base nos dados do PPA 2012-2015 (PARÁ, 2011b) e respectivas revisões (PARÁ, 2012d, 2013c, 2014c) e LOAs (PARÁ, 2011c, 2012c, 2014a, 2014d), e Mapa da Exclusão Social 2017 (FAPESPA, 2018).

Gráfico 16 - Taxa de Mortalidade Infantil (Óbito Infantil por mil nascidos vivos)

Fonte: Elaborado com base nos dados do PPA 2012-2015 (PARÁ, 2011b) e respectivas revisões (PARÁ, 2012d, 2013c, 2014c) e LOAs (PARÁ, 2011c, 2012c, 2014a, 2014d), e Mapa da Exclusão Social 2017 (FAPESPA, 2018).

Diferentemente dos indicadores de resultado, a Taxa de Mortalidade Infantil apresentou regionalização em sua mensuração. De acordo com o Mapa da Exclusão Social 2017, elaborado pela FAPESPA, a evolução da Taxa de Mortalidade Infantil, por região, se deu de acordo com a Tabela 34 e o Mapa 3.

As regiões com as maiores taxas em 2015 são: Marajó (17,88), Baixo Amazonas (17,37) e Rio Capim (16,16). As regiões com os melhores indicadores são: Rio Caeté (12,70), Guamá (13,24) e Araguaia (13,84).

A análise desta etapa é resumida no Quadro 27.

Quadro 27 - Análise do Monitoramento - Indicadores de Impacto

ESTÁGIO: MONITORAMENTO		
ETAPA: INDICADORES DE IMPACTO		
INSUMOS		
Documento/Dados	Descrição	Consequências para o Ciclo
SESPA DATASUS	Existe uma fonte de dados que permite monitorar indicadores de saúde relacionados ao saneamento.	O levantamento de informações sobre os impactos da política de saneamento é possível, considerando a articulação dos órgãos da saúde pública em sua produção.
PROCESSAMENTO		
Documento/Dados	Descrição	Consequências para o Ciclo
Orientações para a Elaboração do Plano Plurianual 2012-2015	O PPA 2012-2015 possuía metodologia definida para definição de seus indicadores.	O estágio de monitoramento teve critérios definidos em relação à construção de seus indicadores.
PRODUTOS		
Documento/Dados	Descrição	Consequências para o Ciclo
Mapa da Exclusão Social	Elencou-se apenas um indicador capaz de mensurar o impacto da política de saneamento. A Taxa de Mortalidade Infantil apresentou decréscimo no período, que pode ter sido consequência também da aplicação das políticas de saúde pública.	A análise da efetividade do programa quanto a seus impactos não pode ser feita sem que haja a mensuração de outros indicadores capazes de identificar os efeitos da atuação estatal no setor de saneamento.
RETROALIMENTAÇÃO		
Documento/Dados	Descrição	Consequências para o Ciclo
Lei n. 7.731/2013	A percepção da fragilidade na identificação dos problemas, notada no relatório do TCE (AOP), levou aos eventos que promulgaram a Lei n. 7.731/2013, que instituiu sistema de informações específico para o saneamento básico e relatório anual para o setor.	Melhorias normativas acerca do monitoramento; Persistem as lacunas até que as medidas legais sejam postas em prática.

Fonte: Elaboração da própria autora.

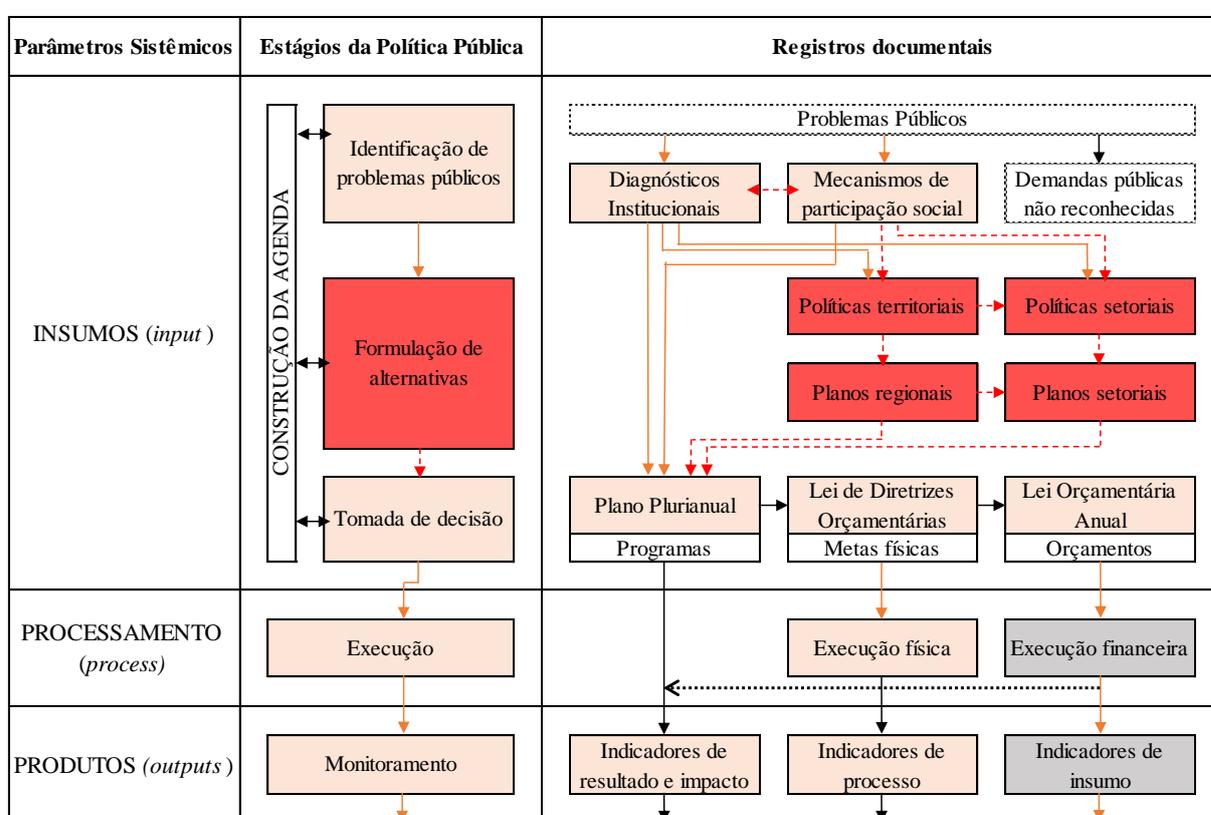
Verifica-se que o monitoramento dos impactos da política de saneamento possui **insumos** definidos, devido a existência de fontes de dados integradas no setor da saúde. O **processamento** desta etapa se deu como as demais do monitoramento, e como **produto** foi elencado a Taxa de Mortalidade Infantil como indicador para mensurar os impactos do programa. No entanto, poderiam ter sido elencados outros indicadores para subsidiar a análise, como a Taxa de Mortalidade por Doenças Diarreicas, e a Taxa de Morbidade por Doenças Diarreicas, bem como outros indicadores epidemiológicos diretamente relacionados ao saneamento. Somente a Taxa de Mortalidade Infantil não é suficiente para conhecer os impactos

da política de saneamento, uma vez que esse indicador é diretamente relacionado às ações de saúde pública.

O estabelecimento do SISEP constitui uma **retroalimentação** do sistema, mas, assim como no que foi mencionado nos demais indicadores, só fará diferença no processo quando for posto em prática.

Da análise do conjunto de indicadores disponíveis, mapeou-se a situação do estágio do Monitoramento da Política de Saneamento no Estado do Pará, representada na Figura 22.

Figura 22 - Monitoramento da política de saneamento básico no Ciclo 2012-2015



Fonte: Elaboração da própria autora.

Como exposto, os indicadores de insumo apresentaram documentação apenas parcial, uma vez que não estavam disponíveis as informações acerca da execução financeira das ações sob encargo da COSANPA, conhecendo-se apenas o valor total repassado pela SEFA. Dessa forma, a conexão com a análise da eficiência é prejudicada, por não se conhecer como estes recursos foram aplicados. No que diz respeito aos indicadores de processo, os dados apresentaram fragilidades em relação a sua validade e confiabilidade. Avaliando os indicadores de processo em conjunto com os indicadores de insumos disponíveis, percebe-se que não é possível identificar o produto de R\$666,6 milhões aplicados à política, o que corresponde a

82,92% das despesas do programa, prejudicando a análise da eficácia das ações. Os indicadores de resultado também apresentaram fragilidades, em especial no que diz respeito a sua periodicidade, o que levou a administração a não monitorar os indicadores oriundos de fontes externas, sem, no entanto, dispor de fontes internas confiáveis. O monitoramento dos impactos também apresenta uma fragilidade, por não terem sido definidos outros indicadores além da Taxa de Mortalidade Infantil, inviabilizando uma análise mais completa da efetividade do programa.

Dessa forma, é possível concluir que tanto a Execução quanto o Monitoramento apresentaram deficiências, tanto no que diz respeito à implementação da política em si, quanto a sua documentação. Com poucos subsídios acerca daquilo que foi realizado, as informações disponíveis para um processo avaliativo ficaram limitadas. Afinal, como avaliar aquilo que não foi adequadamente registrado? Como precisar exatamente o que foi feito? Muito embora a avaliação possa dispor de outros meios para obter a informação, as informações diretas do monitoramento seriam facilitadoras da compreensão daquilo que foi de fato realizado.

Passa-se então à análise do último estágio do Ciclo da Política Pública de Saneamento 2012-2015, a avaliação.

6 AVALIAÇÃO DA POLÍTICA DE SANEAMENTO DO ESTADO DO PARÁ

Neste Capítulo se analisam as práticas avaliativas, segregando-as em momentos, como a classificação feita por Secchi (2017), em avaliações *ex ante*, *in itinere*, e *ex post*. Em cada etapa, verificou-se que critérios avaliativos foram abordados, bem como em que geração da avaliação os relatórios se enquadraram.

6.1 AVALIAÇÃO EX ANTE

Não se identificou nenhum documento que represente uma avaliação *ex-ante* da política pública de saneamento, nem previsão deste tipo de avaliação no Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado (Ato nº 63/2012). Mesmo a avaliação realizada dos instrumentos de planejamento governamentais (PPA, LDO, LOA), realizada pelo Tribunal de Contas do Estado, é realizada *a posteriori*.

Seria importante que os órgãos de controle interno e externo acompanhassem a identificação dos problemas públicos e a formulação de alternativas antes e durante a tomada de decisão, de modo a construir colaborativamente com a elaboração de políticas públicas no Estado.

Além disso, caberia aos órgãos de controle cobrar a implementação da Política Estadual de Saneamento – PES (Lei Estadual nº 7.731/2013), com a instituição de todos os instrumentos previstos, inclusive o Plano Estadual de Saneamento e o SISEP, fomentando a orientação das decisões baseadas em evidências e estudos setoriais.

Do exposto, apresenta-se o Quadro 28, com a síntese da análise desta etapa.

Quadro 28 - Análise da Avaliação - Avaliação *ex-ante*

ESTÁGIO: AVALIAÇÃO		
ETAPA: AVALIAÇÃO EX-ANTE		
INSUMOS		
Documento/Dados	Descrição	Consequências para o Ciclo
Identificação dos Problemas Públicos	Dados do SNIS Dados da PNAD Dados da Auditoria Operacional 2011	Haviam informações para subsidiar uma avaliação ex-ante.
Formulação de Alternativas	Não haviam instrumentos.	
Tomada de Decisão	Orientações para a Elaboração do PPA 2012-2015.	
PROCESSAMENTO		
Documento/Dados	Descrição	Consequências para o Ciclo
Não identificados	Não se identificou o processamento deste tipo de avaliação no ciclo 2012-2015	Não se produziram informações avaliativas prévias

PRODUTOS		
Documento/Dados	Descrição	Consequências para o Ciclo
Não identificados	Não identificados.	Não se forneceu feedback para os estágios iniciais da política (Identificação dos Problemas, Formulação de Alternativas e Tomada de Decisão).
RETROALIMENTAÇÃO		
Documento/Dados	Descrição	Consequências para o Ciclo
Não identificados	Não identificada.	Não identificadas.

Fonte: Elaboração da própria autora.

Não se realizando avaliação em momento prévio à tomada de decisão, não se fornece um feedback aos estágios iniciais da política, em especial ao Plano Plurianual, que decide a programação a ser realizada por quatro anos de gestão. Em seguida, prossegue-se à análise da avaliação realizada durante a implementação da política.

6.2 AVALIAÇÃO *IN INTINERE*

A SEPOF (atual SEPLAN) realizou a avaliação *in intinere* do programa, por meio da emissão dos Relatórios Anuais de Avaliação do PPA, influenciando na retroalimentação da tomada de decisão por meio das Revisões Anuais do PPA.

O Relatório de Avaliação do PPA relativo a 2012 explica como se dá o processo:

A Avaliação Anual do Plano Plurianual (PPA) 2012-2015, “Pacto Pelo Pará”, relativa ao exercício 2012, está preconizada na Lei nº 7.595, de 28 de dezembro de 2011, em seus artigos 11 a 15, e constitui objeto deste Relatório. Representa uma oportunidade para o Governo estabelecer um processo periódico de prestação de contas à sociedade, na medida em que se constitui instrumento de transparência e controle social.

A avaliação do PPA configura-se, também, como instrumento de gestão que possibilita o aperfeiçoamento dos Programas e Ações e constitui a base para o alcance dos objetivos estratégicos, com foco em resultados.

Os órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, o Ministério Público, a Defensoria Pública e os Órgãos Constitucionais Independentes, responsáveis pela gestão dos seus programas, elaboraram as suas próprias avaliações com base nas informações dos sistemas de gestão específicos de cada Poder/Órgão, as quais foram encaminhadas para a SEPOF, conforme disciplina a legislação vigente, incorporando-se a este Relatório Anual.

A avaliação relativa aos Programas, sob a responsabilidade do Poder Executivo, utilizou como base as informações quantitativas e qualitativas registradas pelos órgãos e entidades executoras do planejamento estadual no Sistema de Gestão de Programas do Estado do Pará (GP Pará), no Sistema de Gestão por Resultados e dos Relatórios de Gestão dos Órgãos estaduais. (PARÁ, 2013d, p. 18).

Dessa forma, a SEPOF estabeleceu um processo avaliativo que envolve primeiro uma autoavaliação dos órgãos executores, e depois a apreciação e consolidação do conjunto de

avaliações pela SEPOF. Os dados utilizados advêm dos relatórios de gestão e do Sistema GP Pará.

Cabe destacar que a SEPOF sofreu uma limitação na análise, pelo fato das metas físicas não serem retroalimentadas por meio das revisões do PPA e das alterações orçamentárias, como destaca o documento:

Convém assinalar que para a realização das avaliações dos Programas optou-se por não utilizar o Grau de Valoração atribuído aos Programas pelo Sistema GP Pará, que é obtido pelo percentual médio da diferença entre metas físicas e financeiras não alcançadas. Essa opção fundamenta-se no fato de que a atual configuração do sistema não permite o redimensionamento das metas físicas nos processos de remanejamento orçamentário, implicando numa valoração distorcida das ações que tenham sido objeto de alterações dessa natureza. (PARÁ, 2013d, p. 18).

Diante do exposto, não foi possível comparar aquilo que foi previsto com relação ao executado, no que diz respeito às metas físicas.

Também se explica a metodologia utilizada:

A metodologia adotada concentrou-se na verificação da execução das metas físicas e financeiras das ações programáticas, bem como na evolução dos indicadores em relação aos objetivos dos Programas. Os dados utilizados são oriundos do Sistema de Gestão de Programas do Governo do Estado - GP Pará e de informações adicionais junto aos órgãos executores. (PARÁ, 2013d, p. 19).

Quanto ao conteúdo das avaliações, detalha-se o que foi observado em cada ano de expedição do relatório.

O Relatório 2012 apresenta a execução financeira do programa, comparando aquilo que foi previsto no PPA para o exercício, a dotação inicial, a dotação atualizada, e o valor realizado de despesas, como apresentado na Execução Financeira (tópico 5.1.1). O mesmo tipo de análise é realizado em 2013, acrescentando-se a informação de despesa por fonte de recursos. Já em 2014, a informação financeira é aprofundada por região, demonstrando a concentração de recursos na Região Metropolitana, ao que se justifica:

Ressalte-se que 80% dos valores financeiros investidos neste Programa correspondem a transferências para [a] Companhia de Saneamento do Pará, relativas à participação do Estado no capital social da empresa, adicionalmente estão sendo executadas obras de macrodrenagem da bacia do Tucunduba em Belém que em 2014 demandaram recursos de R\$ 4 milhões, daí o alto percentual de aplicação observado nesta região.

[...] nas demais regiões há equilíbrio na aplicação, variando de 1% nas regiões do Baixo Amazonas, Carajás, Lago de Tucuruí, Rio Capim, Tocantins e Xingu até 3% na região Guamá. Contudo, a execução das ações do programa apresenta[m] baixa capilaridade uma vez que, apenas a ação 'Realização de Obras de Saneamento em Área Urbana' alcançou todas as regiões do estado. (PARÁ, 2015d, p. 294).

Uma explicação semelhante foi dada na avaliação referente a 2015:

Com exceção da região Metropolitana, onde estão sendo executadas as obras de macrodrenagem da bacia do Tucunduba em Belém, que concentrou 53% do total de R\$38,3 milhões aplicados no Programa, nas demais regiões houve equilíbrio na aplicação dos recursos, variando de 0,28% na região do Araguaia e 7,29% na região do Baixo Amazonas, notadamente por meio da ação “Realização de Obras de Saneamento em Área Urbana” que alcançou todas as regiões do estado. (PARÁ, 2016, p. 266).

É importante ressaltar que, muito embora a execução financeira das ações seja principalmente direcionada à COSANPA, cuja sede é em Belém, suas ações estavam devidamente regionalizadas no PPA, e já nesse documento era possível observar a concentração de recursos na região metropolitana. Logo, mesmo que se levante uma justificativa de que os custos da COSANPA estavam sendo centralizados apenas no município de Belém, potencialmente distorcendo os resultados de uma execução mais equilibrada, o próprio planejamento já estabelecia de antemão o direcionamento das aplicações à essa região. Assim sendo, não há que se falar em execução equilibrada, havendo nítida concentração de recursos em uma região apenas, favorecendo a manutenção de desigualdades entre as regiões paraenses.

Os relatórios também apresentam as principais realizações do programa, em cada ano de sua execução. No entanto, apesar de serem listadas algumas obras, não é possível saber se estas representam uma parcela significativa daquilo que foi planejado, devido à fragilidade na definição dos indicadores de processos.

O relatório 2012 apresenta uma tabela correspondente à avaliação físico-financeira de 09 das 19 ações programáticas, sem analisar as informações apresentadas. No fim da análise, apresenta-se um rol de ações que não alcançaram a meta programada, e informações sobre suas causas. O conteúdo desta seção do relatório compreende justificativas acerca daquelas ações que não atingiram as metas previstas, o que serve aos propósitos de um acompanhamento, mas não apresenta juízo acerca da situação, ou providências para que as ações sejam melhor desempenhadas.

Já os relatórios referentes aos anos seguintes (2013, 2014 e 2015) apresentam informações sobre cada ação programática, trazendo informações descritivas mais detalhadas, mas mantendo o padrão de justificar a não execução das ações, sem sugerir a adoção de providências para melhoria da situação.

Quanto à implementação do programa, a SEPOF comenta a deficiência nos registros de execução, como se transcreve a seguir:

A falta de registro de algumas ações, a não execução de outras e algumas distorções quanto à estimativa das metas físicas e financeiras refletiram negativamente na

avaliação do Programa. Essas ações serão objeto de discussão junto aos órgãos executores e deverão ser sanadas no processo de revisão do PPA em 2013.

Observa-se que o Programa está estruturado em número excessivo de ações, o que dificulta sua execução e monitoramento, e favorece o excesso de remanejamento de recursos orçamentários entre as ações, devendo ser objeto da revisão do PPA em 2013. No que se refere às metas financeiras, observa-se que a estimativa dos recursos orçados está acima dos recursos efetivamente aplicados. (PARÁ, 2013d, p. 116-117).

Atribuiu-se a dificuldade na execução e no monitoramento devido a um excesso de ações programáticas, a ser corrigido na Revisão do PPA, o que efetivamente ocorreu em 2014, com a agregação de ações cujos objetivos eram semelhantes.

A SEPOF também considerou que a estimativa dos recursos está acima dos recursos efetivamente aplicados, sem, no entanto, avaliar as causas da baixa execução financeira ou de uma suposta superestimação orçamentária.

Em 2012, apresenta-se uma tabela com os indicadores de resultado alcançados no exercício, não apresentando registros de apuração para os indicadores do IBGE. Quanto aos indicadores da COSANPA, a SEPOF se limitou a descrever os dados da tabela, sem detalhar a análise. Em 2013 a avaliação dos resultados foi semelhante, porém, destacando:

A mensuração do ‘Percentual de Domicílios com Abastecimento de Água em Rede Geral’ e do ‘Percentual de Domicílios com Esgotamento Sanitário em Rede e Fossa Séptica’ é feita com base nos dados consolidados pelo IDESP, a partir da Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílio (PNAD) do ano anterior. Entretanto, a divulgação dos dados dessa Pesquisa ocorre sempre no segundo semestre de cada exercício, o que impossibilita a apuração tempestiva desses indicadores. Por essa razão, e por apresentarem defasagem na apuração de seus resultados, esses indicadores foram excluídos na revisão do PPA para o período 2014-2015. (PARÁ, 2014e, p. 343).

Os indicadores oriundos da PNAD deixaram de ser avaliados a partir de 2014. Também se observou que em nenhum momento o ‘Percentual de domicílios com coleta de lixo’ foi monitorado, provavelmente porque não constava do rol de indicadores do programa – apesar de estar relacionado diretamente ao programa “Saneamento é Vida” na lista de indicadores que compõe o Mapa da Exclusão Social.

Do que é possível concluir acerca dos relatórios de avaliação expedidos pela SEPOF, verificou-se que são de caráter eminentemente descritivos (Avaliação de 2ª Geração), limitando-se a justificar as razões da não execução das ações programadas, sem, no entanto, prescrever um curso corretivo que busque o alcance dos objetivos. As contribuições das avaliações realizadas, no que diz respeito ao Saneamento, na verdade foram utilizadas para eliminar atributos do programa, como os indicadores da PNAD, sem sugerir uma alternativa para a mensuração dos resultados.

Não se avaliaram os dados oriundos do SNIS, uma vez que não foram selecionados como fonte de informações na tomada de decisão; e não se fizeram observações acerca da promulgação da Política Estadual de Saneamento Básico (Lei Estadual n. 7.731/2013), nem sobre a exigibilidade do Plano Estadual de Saneamento.

O controle externo, por sua vez, não realizou avaliações concomitantes no período, avaliando as ações depois de sua realização, como se descreve no tópico sobre as avaliações *ex post*. Sintetizam-se os achados da análise desta etapa no Quadro 29.

Do exposto, verifica-se que havia **insumos** à realização de avaliações *in itinere*, e que foi definido **processo** para a realização do monitoramento e avaliações do PPA, de forma a acompanhar anualmente a execução físico-financeira dos programas. Quanto aos **produtos**, os relatórios realizados apresentam conteúdo descritivo, sem abordar pontos específicos da política de saneamento básico, que, no entanto, influenciaram na **retroalimentação** do processo quando da revisão do PPA 2014, que reduziu significativamente a programação original, conforme descreveu-se no tópico 4.3.1.1.

Quadro 29 - Análise da Avaliação - Avaliação *in itinere*

ESTÁGIO: AVALIAÇÃO		
ETAPA: AVALIAÇÃO IN INTINERE		
INSUMOS		
Documento/Dados	Descrição	Consequências para o Ciclo
Identificação dos Problemas Públicos	Dados do SNIS Dados da PNAD Dados da Auditoria Operacional 2011	Havia informações para realização de avaliação concomitante da política pública de saneamento.
Formulação de Alternativas	Política Estadual de Saneamento Básico (a partir de 2013)	
Tomada de Decisão	Plano Plurianual 2012-2015 Revisões do PPA 2013, 2014, 2015 LDOs 2012, 2013, 2014 e 2015 LOAs 2012, 2013, 2014 e 2015	
Execução	Execução física (SIAFEM) Execução financeira (GP Pará)	
Monitoramento	Indicadores de Insumo, Processo, Resultado e Impacto.	
PROCESSAMENTO		
Documento/Dados	Descrição	Consequências para o Ciclo
Plano Plurianual 2012-2015	O Plano Plurianual estabeleceu metodologia de monitoramento e avaliação dos programas, por meio da emissão de relatórios anuais emitidos pela SEPOF.	Foi prevista a avaliação concomitante, por parte do Poder Executivo
Ausência de procedimento definido do Controle Externo	O controle externo não previu um cronograma de auditorias concomitantes para o programa, no período.	Não se realizou auditoria concomitante de iniciativa do controle externo.

PRODUTOS		
Documento/Dados	Descrição	Consequências para o Ciclo
Relatório Anual de Avaliação do PPA – 2012, 2013, 2014 e 2015	<p>Avaliou-se, em cada ano, o desempenho de cada programa do PPA.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Não se analisaram os dados do SNIS, uma vez que não foram selecionados na tomada de decisão. - Não se analisaram os dados oriundos da PNAD, por não serem apurados a tempo de expedir o relatório para o TCE - Não se analisou o cumprimento da Política Estadual de Saneamento, nem a obrigação de se elaborar o Plano Estadual de Saneamento. - Analisaram-se os programas do PPA 2012-2015 de forma descritiva - Analisou-se a execução física e financeira de forma descritiva - Analisaram-se os indicadores (excetuando-se os oriundos da PNAD) comparando-se o resultado esperado com o alcançado. 	A avaliação realizada pela SEPOF se limitou a descrever e justificar a baixa execução das ações programadas.
RETROALIMENTAÇÃO		
Documento/Dados	Descrição	Consequências para o Ciclo
Revisão do PPA 2014	A revisão do PPA 2014, fundamentada nos apontamentos do Relatório Anual de Avaliação, reduziu o número de programas e ações do PPA, bem como excluiu indicadores e atributos dos programas.	Redução quantitativa da programação original.

Fonte: Elaboração da própria autora.

Feitas estas considerações, passa-se às avaliações realizadas após a execução das políticas públicas.

6.3 AVALIAÇÃO *EX POST*

A avaliação realizada após a implementação da política é o tipo avaliativo mais usual. Realizaram avaliações ex-post: o controle interno, na figura da Auditoria Geral do Estado; e o controle externo, representado pela atuação do Tribunal de Contas do Estado, como se descreve nos tópicos a seguir.

6.3.1 Controle Interno

A Auditoria Geral do Estado é o órgão central do sistema de Controle Interno do Estado do Pará. A partir de 2014, a AGE passou a emitir Relatório e Parecer acerca da prestação de contas de cada unidade gestora do Estado, subsidiando assim a avaliação do Controle Externo. Essa atividade visa atender ao §2º do art. 46 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Pará -TCEPA (Lei Complementar nº 81/2012), c/c inciso IV do art. 160 do Regimento Interno do TCEPA (Ato nº 63/2012), e ocorre conforme as normas da Instrução Normativa AGE nº 002/2013 e, posteriormente, da Instrução Normativa AGE nº 001/2014.

A partir do envio de documentação por parte das unidades gestoras, a AGE avaliou as unidades em relação aos seguintes critérios: gestão orçamentária, gestão financeira e tributária, gestão de bens, serviços e procedimentos específicos para realização de despesas, aquisição de bens e serviços comuns por pregão eletrônico, contratações diretas por dispensa e inexigibilidade de licitação, procedimentos para realização de despesas de pequeno vulto, parecer jurídico, convite, fidedignidade dos registros de modalidade de licitação no SIAFEM, gestão de convênios, contratações de servidores temporários, atas de registro de preços estabelecidos pelo Executivo Estadual, gestão das operações de crédito, gestão da fiscalização de contratos/convênios e afins, gestão das receitas, gestão patrimonial, gestão operacional, gestão da transparência pública e promoção do controle social e controles da gestão.

Os documentos relativos a cada prestação de contas são disponibilizados online no site oficial da Auditoria Geral do Estado, o que provê transparência à avaliação por meio do acesso público, viabilizando o controle social desta etapa.

Um dos documentos que subsidia o parecer da AGE é o Relatório da Unidade de Controle Interno da Unidade Gestora, que é elaborado conforme as normas do art. 8º da Instrução Normativa AGE nº 002/2013 e abrange, dentre outras informações, dados sobre a gestão operacional da unidade. Apresenta-se, de forma sintética, os apontamentos acerca da programação de saneamento constantes nos Relatórios do Controle Interno, por ano e órgão responsável, no Quadro 30, a seguir.

Quadro 30 - Gestão Operacional e Financeira conforme Relatórios do Controle Interno

Entidade / Ano	2013	2014	2015
COSANPA	Listam-se as obras realizadas, sem vinculá-las às ações do PPA e seus respectivos recursos. Afirma-se não utilizar o GP Pará e o SIAFEM, sem apresentar as metas físicas e financeiras atingidas.	Não se demonstra a execução financeira das ações, afirmando-se que não se utiliza o SIAFEM. Afirma-se que não havia servidor designado para alimentar o GP Pará, não sendo registradas as metas físicas alcançadas com a execução da LOA.	Apresenta-se quadro com percentuais de alcance do programa, sem especificar o desempenho por ação. O relatório afirma equivocadamente que se utiliza o SIAFEM para registrar a execução financeira (p. 24), contradizendo-se nas páginas seguintes (p. 43).
SEIDURB / SEOP / SEDOP	Apresenta-se descrição por ação das metas físicas e financeiras alcançadas, classificando o desempenho de cada uma e apresentando considerações.	Apresenta-se quadro com percentuais de alcance das ações. Não consta no quadro as ações relativas ao programa Saneamento é Vida.	Apresenta-se quadro com percentuais de alcance das ações.

ARCON	Apresenta-se descrição acerca do alcance de metas de cada ação, sem detalhar a execução físico-financeira.	Apresenta-se quadro com percentuais de alcance das ações.	Apresenta-se quadro com percentuais de alcance das ações. Não consta no quadro as ações relativas ao programa Saneamento é Vida.
-------	--	---	--

Fontes: Relatório e Parecer AGE nº 104.2014 – COSANPA (AGEPA, 2014e); Relatório e Parecer AGE nº 001.2014 – SEIDURB (AGEPA, 2014b); Relatório e Parecer AGE nº 046.2014 – SEOP (AGEPA, 2014c); Relatório e Parecer AGE nº 078.2014 – ARCON (AGEPA, 2014d); Relatório de Auditoria e Parecer AGE nº 043.2015 – SEIDURB (AGEPA, 2015a); Relatório de Auditoria e Parecer AGE nº 122.2015 – COSANPA (AGEPA, 2015d); Relatório de Auditoria e Parecer AGE nº 058.2015 – SEOP (AGEPA, 2015b); Relatório de Auditoria e Parecer AGE nº 081.2015 – ARCON (AGEPA, 2015c); Relatório e Parecer AGE nº 058.2016 – COSANPA (AGEPA, 2016c); Relatório e Parecer AGE nº 022.2016 – SEDOP (AGEPA, 2016a); e Relatório e Parecer AGE nº 055.2016 – ARCON (AGEPA, 2016b). Elaborado pela própria autora.

De acordo com os Relatórios e Pareceres da AGE, recomendou-se em 2014 que a COSANPA aderisse ao GP Pará. Já em 2015, todos os relatórios vieram acompanhados da seguinte informação:

O monitoramento das informações inseridas no Sistema GP Pará, previsto no §5º do art. 50 da LDO acerca dos Programas de Governo integrantes do PPA 2012-2015 foi realizada, dentre outras, por **Ações Conjuntas da AGE e SEPLAN**, especialmente por meio do **Ofício Circular Conjunto Nº 001/2015-AGE/SEPLAN**, 21 de setembro de 2015, e **Ofício Circular Nº081/2015 – GS/SEPLAN**, de 19 de outubro de 2015, de forma a agregar valor à Gestão Pública Estadual, com orientações técnicas tempestivas para sua promoção e aperfeiçoamento, subsidiando a avaliação estabelecida no Art. 15 da Lei Nº 7.595/2011, que instituiu o Plano Plurianual. Com estas Ações Conjuntas do **Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Estadual** foram enfrentadas e combatidas as situações-problema detectadas, que culminaram na emissão de **Recomendações Padrão – RP’s AGE**. [...]

Oportunidade de Melhoria da Gestão Pública:

RP – “*providencie para que o Sistema GP Pará seja devidamente ‘alimentado’, visando informações consistentes acerca da execução física e financeira dos programas de governo executados pelo(a) Órgão/Entidade*”.

RP – “*envidar esforços para alcançar as metas estabelecidas nos Programas de Governo sob sua responsabilidade*”.

RP – “*designar servidor para a devida ‘alimentação’ e acompanhamento do GP PARÁ, objetivando a geração de informações consistentes sobre a execução física e financeira dos Programas/Ações executados pelo(a) Órgão/Entidade, viabilizando a avaliação do seu desempenho em relação as metas estabelecidas. (AGEPA, 2016b, p. 65).*”

Do exposto, percebe-se que a avaliação realizada pela AGE tem características de uma avaliação de 3ª Geração, por apresentar um juízo de valor sobre as atividades do órgão, influenciando na tomada de decisão mediante a emissão de recomendações corretivas. No entanto, os critérios de avaliação restringem-se à conformidade dos sistemas utilizados, abrangendo a eficácia funcional, administrativa e contábil.

6.3.2 Controle Externo

De acordo com a Constituição do Estado do Pará, art. 116, o controle externo é de encargo da Assembleia Legislativa - ALEPA, que o exerce com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado – TCEPA, que possui, dentre outras, as seguintes atribuições: (I) apreciar as contas prestadas anualmente pelo Governador, mediante parecer prévio; (II) julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta; e (III) realizar, por iniciativa própria ou da ALEPA, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário.

Diante dessa competência, vários instrumentos de fiscalização foram instituídos no âmbito da Corte de Contas Estadual capazes de avaliar programas de governo, ao qual destacam-se neste estudo: (a) as auditorias operacionais; (b) a avaliação do PPA e respectivas revisões; (c) a apreciação das Contas de Governo; e (d) a prestação de Contas de Gestão, como descrevem-se a seguir.

6.3.2.1 Auditorias Operacionais

Como já mencionado anteriormente nos tópicos acerca da Identificação de Problemas Públicos e Formulação de Alternativas, o Tribunal de Contas do Estado realizou uma Auditoria Operacional acerca do abastecimento de água gerenciado pelo Governo do Estado, no contexto do PPA 2008-2011. Os trabalhos de fiscalização se iniciaram em 2010, com a análise técnica concluída em novembro de 2011. O relatório resultou em determinações e recomendações aos órgãos responsáveis pelo saneamento básico estadual expedidas em 2013 pela Corte de Contas (Processo n. 2010/52049-9), que não foram observadas na elaboração do PPA 2012-2015 original, por terem sido emitidas em momento posterior à tomada de decisão, mas que foram parcialmente consideradas na revisão do PPA 2013 (como se detalha no tópico 4.3.1.1).

A equipe de auditoria avaliou as ações governamentais 1871 (ampliação do sistema de abastecimento de água), 1923 (implantação, ampliação e melhoria do sistema de abastecimento de água), 1925 (ampliação do sistema de abastecimento de água do PAC) do programa "Água para Todos", tendo constatado o não atendimento dos objetivos e metas das referidas ações governamentais, em razão de falhas detectadas em seu planejamento e gerenciamento.

As principais constatações da auditoria foram: ausência de políticas de saneamento estadual; dificuldade de acesso aos municípios e localidades; capital institucional insuficiente para a gestão dos recursos naturais (recursos hídricos); baixa capacitação técnica das

prefeituras; capacidade institucional deficiente para a implantação de sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário; ausência de regularização fundiária; ausência de estudos geofísicos e hidrogeológicos; insuficiência de integração nas ações de saneamento; baixo atendimento e qualidade de energia elétrica; capacidade institucional insuficiente no monitoramento e controle da qualidade da água; baixa qualidade e cobertura dos sistemas de abastecimento de água, esgotamento sanitário e manejo de resíduos sólidos; e ausência de mecanismos de planejamento, regulação, fiscalização e controle social na prestação de serviços.

Apresenta-se, a seguir, os Quadros 31 e 32 contendo as determinações e recomendações realizadas:

Quadro 31 - Determinações AOP 2011

COSANPA
<p>a) Construir elevatória de esgotamento sanitário nas áreas do entorno dos mananciais superficiais do SAA Utinga (Lagos Bolonha e Água Preta);</p> <p>b) proceder manutenção adequada nos sistemas de abastecimento de água: revitalização de prédios e equipamentos, regularidade nos estoques de produtos químicos, limpeza e substituição da rede de distribuição de água, proteção das captações subterrâneas e superficiais, dentre outros necessários para a boa operação dos sistemas;</p> <p>c) estruturar laboratórios com equipamentos e materiais necessários para realizar o controle da qualidade da água;</p> <p>d) recuperar os alojamentos dos operadores, bem como, construir alojamentos aonde não existem.</p>
SESPA
<p>a) fortalecer o setor de Vigilância em Saúde (água) da SESP e CRS's nos seguintes aspectos: aporte financeiro, espaço físico adequado, recursos humanos efetivos, capacitação/treinamentos contínuos, Kit's de coleta de água, transporte, equipamentos laboratoriais e materiais tecnológicos necessários para fomentar a promoção e execução da vigilância da qualidade da água nos municípios do Estado;</p> <p>b) estruturar os laboratórios existentes e implantar novos, onde for necessário, visando dar suporte as ações de vigilância da qualidade da água nos municípios do Estado.</p>
ARCON
<p>a) estruturar a agência reguladora estadual quanto à prestação dos serviços de abastecimento de água.</p>
SEIDURB E COSANPA
<p>a) adotar os critérios estabelecidos nas diretrizes nacionais no inciso IX do art. 48, da Lei n. 11.445/2007, objetivando relacionar os municípios por ordem de necessidade de abastecimento de água, não descartando outros advindos das especificidades regionais;</p> <p>b) elaborar e utilizar diagnóstico técnico da situação de abastecimento de água no planejamento, o que deve ser realizado de forma integrada com os demais órgãos envolvidos, mapeando as necessidades prioritárias nos municípios do Estado.</p>
Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará – TCM/PA
<p>a) Atuar mediante controle externo de sua competência junto aos prefeitos municipais, quanto à elaboração de Plano Municipal de Saneamento Básico com observância à Lei n.º 11.445/2007 e Resolução n.º 75/2009 do Concidades, visando garantir instrumento de planejamento para o desenvolvimento de políticas públicas na área de saneamento</p> <p>b) Atuar mediante controle externo de sua competência junto aos prefeitos municipais no sentido de garantir o efetivo exercício das atividades de vigilância e/ou controle da qualidade da água, como preconizado na Portaria MS n.º 518/2004, que constitui questão de saúde pública.</p>

Fonte: Relatório de Auditoria Operacional - PROGRAMA “ÁGUA PARA TODOS” (TCEPA, 2011, p. 83-84).

Quadro 32 - Recomendações AOP 2011

SEIDURB
<p>a) Redimensionar formalmente a estrutura organizativa, tornando-a compatível, para o gerenciamento de programas de saneamento;</p> <p>b) criar cadastro com evolução e entrega das obras dos SAA's e SAC's/micro sistemas implantados nos municípios do Estado;</p> <p>c) revisar e redefinir formalmente a responsabilidade dos órgãos envolvidos no planejamento, gerenciamento e execução das ações de abastecimento de água, definindo competências e atribuições;</p> <p>d) oficializar junto aos municípios e COSANPA o recebimento das obras de acordo com os requisitos de qualidade e eficiência previstos nos projetos de execução, após a aprovação da pré-operação e do registro de conclusão das obras no Conselho Regional de Engenharia (CREA), bem como definição da responsabilidade pela operação e manutenção do sistema entregue.</p>
COSANPA
<p>a) fomentar junto aos municípios o aditamento dos contratos de concessão dos serviços de abastecimento de água, em que ela configura como concessionária, bem como acompanhar os contratos a vencer, evitando a vulnerabilidade jurídica das concessões;</p> <p>b) adotar providências para controle operacional nos sistemas de abastecimento de água: implantação de macromedição, instalação de micromedidores, setorização da rede de distribuição de água, monitoramento da qualidade da água distribuída para a população;</p> <p>c) estruturar os setores de cadastros técnico e comercial, para compatibilizar as informações nas áreas atendidas por cada sistema de abastecimento de água;</p>
SESPA
<p>a) estabelecer referências laboratoriais no Estado para dar suporte às ações de vigilância da qualidade da água para consumo humano;</p> <p>b) fomentar e executar ações de vigilância da qualidade da água, visando a estruturação da vigilância nos municípios do Estado, quando constatada insuficiência técnica da ação municipal;</p> <p>c) definir formalmente mecanismos, procedimentos e rotinas de acompanhamento e monitoramento da vigilância da qualidade da água nos municípios, elaborando cronograma de atividades "in loco", objetivando o trabalho sincronizado do órgão central (SESPA) com seus centros regionais;</p> <p>d) elaborar relatórios com análise dos dados de DVH's por município, relacionando-os à água distribuída à população, remetendo-os aos órgãos envolvidos em saneamento;</p> <p>e) determinar que o LACEN envie tempestivamente aos CRS's cópia dos laudos das análises da água realizadas pelos municípios, objetivando o efetivo conhecimento da qualidade da água e adoção de providências quando se fizerem necessárias;</p> <p>f) elaborar política estadual com o objetivo de estruturar os municípios para que possam realizar ações de vigilância da qualidade da água com maior desempenho, tais como: estruturar e equipar laboratórios fixo e móvel, de acordo com as especificidades de cada localidade;</p> <p>g) garantir, nas atividades de vigilância da qualidade da água, a implementação do plano de amostragem pactuado pelos municípios, bem como o cumprimento de suas metas.</p>
SEIDURB E COSANPA
<p>a) promover ações para a Institucionalização da Política e do Plano Estadual de Saneamento Básico;</p> <p>b) criar sistema para registro das informações estaduais de saneamento básico, com indicadores de saúde, epidemiológicos, ambientais, hidrológicos e socioeconômicos, viabilizando informações para elaboração e implementação das políticas públicas;</p> <p>c) disponibilizar estatísticas a partir de informações do seu próprio sistema e de outros co-relacionados que caracterizem a demanda e a oferta de serviços públicos de saneamento básico;</p> <p>d) fomentar junto aos municípios do Estado, a elaboração dos planos municipais de saneamento básico;</p> <p>e) elaborar projetos de engenharia de acordo com estabelecido no plano municipal de saneamento básico, dispondo de todas as informações técnicas necessárias;</p>

- f) elaborar e aprovar manuais e normas próprias com descrição de rotinas das atividades de planejamento, gerenciamento, execução e monitoramento, em consonância com o Decreto nº. 7.217 (21.06.10) e divulgá-las para conhecimento e aderência do corpo funcional;
- g) estabelecer e utilizar indicadores quantitativos e qualitativos para acompanhar e gerenciar as ações de abastecimento de água, registrando-os em relatórios;
- h) adotar e utilizar sistemas de informações integrados para registro e acompanhamento das execuções das obras, inclusive com metas previstas e alcançadas;
- i) realizar concurso público para contratação de pessoal efetivo;
- j) realizar treinamento específico e continuado para capacitação de pessoal nas ações de implantação, ampliação e melhoria dos sistemas de abastecimento de água;
- k) implantar ações para “eliminar” Perdas e desperdícios de água, visando o uso racional da água e o melhor atendimento da população em termos de vazão, pressão e qualidade da água distribuída;
- l) implantar ações para controle da qualidade da água distribuída para a população;
- m) conclusão das obras iniciadas nos municípios, oriundas do programa água para todos.

SEIDURB, COSANPA E SESPA

- a) criar e implementar canais diversificados de comunicação compatíveis e diretos, a exemplo: “fale conosco” ou 0800, as rádios comunitárias, panfletos, cartilhas, audiências/ conferências/ consultas públicas, dentre outros para recepção de sugestões, críticas e denúncias, divulgando-os em diversos meios de veiculação, considerando as especificidades de cada localidade;
- b) adotar e informar aos beneficiários e/ou sociedade civil organizada as providências confiáveis e tempestivas com relação às sugestões, críticas e denúncias por eles apresentadas, estimulando o controle social.

Fonte: Relatório de Auditoria Operacional - PROGRAMA “ÁGUA PARA TODOS” (TCEPA, 2011, p. 84-87).

Da análise das determinações e recomendações realizadas, percebe-se que a Auditoria Operacional do Tribunal de Contas do Estado do Pará fez um extenso levantamento das necessidades de melhoria do setor, constatando lacunas importantes como a ausência de diagnóstico para subsidiar a tomada de decisão, ausência de política estadual e plano estadual de saneamento, deficiências na implementação e no monitoramento das ações, bem como a falta de canais de comunicação diretos com a população acerca dos serviços. O relatório resultou na Resolução TCE n. 18.429, de 05 de março de 2013, que acatou na íntegra as deliberações da equipe de auditoria. A partir dessa aprovação, o relatório e a resolução foram publicadas no sítio eletrônico do Tribunal de Contas do Estado do Pará, disponíveis para consulta pública.

As determinações e recomendações foram monitoradas, verificando-se em que medida cada órgão implementou as medidas corretivas, como se vê nos Gráficos 17.

Gráfico 17 - Monitoramento das ações corretivas - AOP 2011

Fonte: Elaborado a partir das informações contidas no Processo N°. 2015/50668-8 (TCEPA, 2015b); Processo N° 2015/50670-2 (TCEPA, 2016c); Processo N° 2014/51366-6 (TCEPA, 2015a) (TCEPA, 2016a); e Processo N°. 2015/50669-9 (TCEPA, 2015c).

O relatório acerca do monitoramento das deliberações feitas à COSANPA, realizado em 16/09/2015, constatou a implementação de 20% das ações corretivas, estando outros 46% em implementação e 17% das medidas parcialmente implementadas. Não foram implementadas 33% das medidas deliberadas. No entanto, o Tribunal de Contas do Estado do Pará ainda não emitiu Resolução em Plenário para dar encaminhamento a estes apontamentos.

A SEIDURB (atual SEDOP), de acordo com o relatório do monitoramento, realizado em 16/09/2015, apresentou um percentual mais baixo de cumprimento das correções, implementando apenas 9% das medidas deliberadas, estando 29% em implementação, 9% parcialmente implementadas, e 43% não implementadas. Observou-se, ainda, que 10% das recomendações não se aplicavam ao órgão. O relatório foi aprovado pela Resolução TCE n. 18.839, em 18 de agosto de 2016, determinando a expedição de relatórios de acompanhamento para a Corte de Contas a cada seis meses para acompanhamento. Ainda não foi realizada a segunda etapa do monitoramento destas deliberações.

Já a ARCON, no primeiro relatório de monitoramento, realizado em 30/06/2015, apresentou que 50% das ações deliberadas estavam em implementação, com 17% parcialmente implementadas e 33% não implementadas. Em um segundo monitoramento, realizado em 30/09/2016, houve melhora no grau de implementação das ações, com 17% das deliberações implementadas e constatação de 83% de ações em fase de implementação. O relatório foi aprovado pela Resolução TCE n. 18.944, de 24 de agosto de 2017, que decidiu pelo encerramento do ciclo de monitoramento da ARCON, muito embora o processo de implementação das ações corretivas não estivesse concluído.

A SESP, por sua vez, foi monitorada em 23/10/2015, apresentando já 55% de suas deliberações implementadas, 18% em implementação, 9% parcialmente implementadas e 18% ainda não implementadas. O relatório resultou na Resolução n. 18.829 de 16 de junho de 2016, que determinou o encerramento do monitoramento da SESP, ainda que não se tivessem implementado todas as deliberações levantadas.

Não se identificou o monitoramento das determinações feitas ao Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará.

De todo o exposto, verifica-se que a Auditoria Operacional realizada pelo Tribunal de Contas do Estado do Pará forneceu importantes contribuições ao planejamento e gestão do setor de saneamento, determinando e recomendando a correção de situações prejudiciais ao bom desempenho da política pública no Estado. Porém, há de se ressaltar que o trabalho foi realizado em 2011, suas recomendações se tornando válidas em 2013 por meio da resolução no Plenário da Corte de Contas. Dois anos depois, em 2015, as ações foram monitoradas, e não se constatou seu cumprimento integral, havendo de se destacar a situação da SEDOP, que implementou apenas 9% das medidas solicitadas. Apenas a ARCON foi monitorada uma segunda vez.

Há de se questionar as razões que levam ao arquivamento destes processos, sem que todas as recomendações e determinações tenham sido cumpridas, o que não foi possível identificar, dado o escopo documental adotado nesta pesquisa. Existe uma dimensão subjetiva nos julgamentos da Corte de Contas Estadual, cujas razões técnicas e/ou políticas não são possíveis de adquirir apenas do ponto de vista documental. O que se pode apontar é que a Corte de Contas, por intermédio destas decisões, optou por finalizar os ciclos de monitoramento de alguns órgãos, assim como deixou de iniciar o monitoramento do Tribunal de Contas dos Municípios.

Também chama a atenção o quadro de pessoal disponível para a realização deste tipo de auditoria. De acordo com o Plano Anual de Fiscalização 2018 do Tribunal de Contas do Estado, uma equipe de 04 técnicos é responsável pela realização das auditorias e monitoramentos, tendo sido elencados três trabalhos para o exercício 2018. Trata-se de equipe especializada que possui necessidades específicas de treinamento e capacitação. Vale lembrar que as auditorias operacionais são temáticas, escolhidas por relevância do tema, mas que, ainda assim, devem ser monitoradas periodicamente quanto ao cumprimento de suas deliberações – e que o TCEPA já realizou 07 auditorias operacionais. O que significa que esta equipe de 4 pessoas não é encarregada apenas de auditar e monitorar o setor de saneamento básico, mas vários setores de atuação estatal.

Do exposto, conclui-se que a Auditoria Operacional é uma ferramenta valiosa ao Controle Externo, possibilitando contribuir à melhoria do planejamento e da gestão de políticas públicas, caracterizando-se como uma avaliação de 3ª geração, oferecendo um juízo de valor acerca da eficiência, eficácia e efetividade das ações governamentais, e capaz de alterar a tomada de decisão e a implementação de processos de forma substancial. Todavia, é um instrumento que precisa de fortalecimento, destacando-se mais técnicos à coordenadoria responsável, promovendo capacitações adequadas, tornando mais tempestivos os julgamentos dos relatórios e melhorando a periodicidade dos monitoramentos e trabalhos, de modo a fornecer melhores *feedbacks* à gestão pública estadual.

6.3.2.2 Avaliação do Plano Plurianual

De acordo com o Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado (Ato nº 63/2012), art. 121, o TCEPA fiscaliza o processo orçamentário da administração pública estadual por meio da análise do Plano Plurianual, das Diretrizes Orçamentárias e do Orçamento

Anual. A Resolução TCE n. 17.658, de 10 de março de 2009, aprovou a Instrução Normativa que define como deve ser esse processo de acompanhamento.

Por esta razão, o TCEPA avaliou o Plano Plurianual 2012-2015, bem como suas respectivas revisões, protocolizados por meio dos Processos n. 2012/50065-2, 2013/50108-2, 2014/50013-2, e 2014/51696-0. Ao final da vigência do PPA, o TCEPA também emitiu um Relatório Conclusivo do Acompanhamento do PPA 2012-2015, constante no Processo n. 2014/51696-0.

A avaliação realizada do Plano Plurianual 2012-2015 original consiste na descrição da programação e análise normativa de requisitos legais para a instituição do plano. Não se fez nenhuma recomendação à época, estando o Plano dentro da legalidade, não se auferindo o mérito da programação.

Na análise realizada acerca da Revisão do PPA 2013, constatou-se que não foram registrados no GP Pará os indicadores de resultado constantes do plano. Também se observou que algumas ações foram excluídas do programa sem que houvesse justificativa. O relatório limitou-se a descrever os apontamentos, sem, no entanto, recomendar ou determinar correções, permanecendo uma análise descritiva.

Já na revisão 2014, ressaltou-se o grande número de ações e programas excluídos do PPA, constatando que se excluíram 14 programas e 175 ações de um total de 785. O relatório não resultou em nenhuma recomendação ou determinação.

O relatório referente à revisão 2015 permaneceu no mesmo formato descritivo, limitando-se a explicitar as mudanças realizadas na programação. Não se observou a exclusão sem justificativa da ação do Plano Estadual de Saneamento, e não realizou nenhuma recomendação ou determinação, embora tenha criticado o descumprimento de prazos e a ausência de atas das audiências.

Por sua vez, o Relatório Conclusivo 2012-2015 oferece informações sobre a execução dos programas previstos no PPA. Apontam-se as alterações consideráveis à estrutura programática original, que foi reduzida para 67 programas (de um total de 80) e 651 ações (de um total de 785).

O relatório também tece considerações acerca dos perfis regionais que subsidiaram a elaboração do PPA 2012-2015:

Em maio de 2011 a Seplan divulgou o documento 'Perfis Regionais para elaboração do PPA 2012-2015' elaborado pelo Idesp que aborda os Perfis Regionais, construídos para subsidiar a elaboração do PPA 2012-2015 – Pacto pelo Pará.

No entanto, ao realizar a avaliação do último exercício do PPA, o Poder Executivo em sua análise não abordou os impactos dos Programas do PPA nos Perfis Regionais e tão pouco realizou uma avaliação conclusiva do período global do PPA 2012-2015 'Pacto pelo Pará'. (TCEPA, 2016b, p. s.n.).

Insta mencionar que, nos supracitados perfis regionais, não se incluíram informações sobre o saneamento básico, e que não se encontra no texto do PPA a informação de quais diagnósticos subsidiaram a programação. Ainda assim, a observação é relevante, uma vez que faz referência à metodologia de avaliação *in itinere* dos programas do plano, sendo importante que a gestão estadual avalie, findo o período do plano, seus impactos na situação que se desejou alterar.

Consta no relatório a avaliação da execução, criticando-se a baixa execução financeira e física da programação, sendo que todas as dimensões, exceto a Gestão, não alcançaram nem 50% das metas físicas previstas. Também se avaliaram os indicadores elencados, demonstrando-se que não alcançaram os resultados esperados. Quanto a isso, o relatório conclui que os investimentos realizados no PPA não guardaram relação de causalidade com o desempenho dos indicadores dos programas, nem com as metas programadas.

É importante correlacionar estes percentuais. Não é possível esperar de um programa que não tenha cumprido sua execução física e financeira, o alcance de indicadores de resultado satisfatórios, uma vez que as ações não se realizaram como o previsto. Isso sem considerar os fatores externos que podem influenciar nos resultados, caso os indicadores não sejam específicos ao programa que se refere.

Quanto aos indicadores, o relatório menciona:

A Fapespa não apresentou na forma estabelecida pela Lei nº 6.836/2006, as desagregações geográficas e os indicadores, em decorrência, principalmente, da ausência de sincronismo entre o momento da divulgação pelas fontes oficiais das informações necessárias à elaboração do Mapa e a data limite para sua remessa ao TCEPA, descompasso que inviabiliza o tratamento dos dados mais recentes em tempo hábil.

Por outro lado, a inexistência de dados ou de cobertura na área de abrangência da fonte oficial, também representa fator impeditivo à exposição dos indicadores segundo as Regiões de Integração do Pará, condição esta prevista em lei. No entanto, mesmo com essas limitações, o diagnóstico traçado pelo Mapa da Exclusão Social é de suma importância para a análise das políticas públicas e dos programas implementados pelo Governo para que se possa avaliar o desempenho do Poder Executivo no seu compromisso em reduzir a pobreza e as desigualdades sociais. (TCEPA, 2016b, p. s.n.).

Portanto, se teceu uma crítica em relação à falta de desagregação dos indicadores, como já mencionado nos itens 4.3 e 4.5 desta pesquisa. O próprio TCE reconhece que o prazo de envio do relatório pela SEPOF inviabiliza o uso de informações mais acuradas acerca dos programas.

Há de se ressaltar que o relatório destacou o programa “Saneamento é Vida”, fazendo uma análise da programática, uma vez que foi o programa que apresentou o pior desempenho da dimensão de infraestrutura. Correlacionou-se a baixa aplicação de recursos (Execução Financeira), ao alcance das metas físicas insuficiente (Execução Física) e o resultado dos índices abaixo do esperado (Indicadores de Resultado e Impacto).

De todo o exposto, o relatório não apresentou recomendações ou determinações à gestão estadual, o que coloca este instrumento de avaliação como de 2ª Geração, de caráter descritivo, avaliando principalmente o critério de eficácia objetiva. Falta, à esta análise, ir além da verificação da execução orçamentária e financeira, para verificar a eficiência e a efetividade dos gastos realizados.

No entanto, seus apontamentos serviram de base para a emissão de recomendações no âmbito das Contas de Governo, como se descreve a seguir.

6.3.2.3 Contas de Governo

A Constituição do Estado do Pará estabelece, em seu art. 116, que a Assembléia Legislativa exercerá o controle externo, com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado, ao qual compete, de acordo com o inciso I, apreciar as contas prestadas anualmente pelo Governador, mediante parecer prévio.

Estes pareceres são precedidos de relatório e análise do Ministério Público de Contas do Estado, ao que são submetidos a apreciação no Plenário da Corte de Contas, e encaminhados à Assembléia Legislativa para julgamento.

Os relatórios estão estruturados nos seguintes tópicos principais: cenário econômico e social do Estado do Pará, incluindo avaliação do Mapa da Exclusão Social; estrutura organizacional do Estado; controle interno do Poder Executivo; instrumentos de planejamento governamental (PPA, LDO e LOA, incluindo seu monitoramento e avaliação); execução da receita e da despesa; demonstrações contábeis; gestão fiscal; limites legais e constitucionais; monitoramento das recomendações anteriores; recomendações; e conclusões.

Destes relatórios, algumas recomendações foram oriundas do acompanhamento do PPA, de forma geral a todos os programas, como se demonstra no Quadro 33.

Quadro 33 - Recomendações nas Contas de Governo, originadas do acompanhamento do PPA

ANO BASE	RECOMENDAÇÕES
2012	- Que conste no Relatório Anual de Avaliação dos Programas do Plano Plurianual a avaliação de todas as metas das ações previstas por programas finalísticos;
2013	- Que no Relatório de Avaliação dos Programas do Plano Plurianual constem todos os índices dos indicadores de desempenho relacionados aos programas finalísticos; (Reiterada) - Que conste no Relatório Anual de Avaliação dos Programas do Plano Plurianual a avaliação de todas as metas das ações previstas por programas finalísticos;
2014	- Que conste todos os índices dos indicadores de desempenho relacionados aos programas finalísticos (Reiterada); - Que conste no relatório Anual Plurianual de avaliação dos Programas do Plano Plurianual a avaliação de todas as metas das ações previstas por programas finalísticos (Reiterada); - Que os órgãos gestores dos programas do poder Executivo registrem no sistema GP Pará, os índices dos indicadores de desempenho relacionados aos Programas Finalísticos (Reiterada).
2015	- Em 2015 o TCE não fez nenhuma recomendação em relação ao PPA e em seu monitoramento considerou atendidas todas as recomendações anteriores.

Fonte: Relatório Conclusivo PPA 2012-2015 (TCEPA, 2016b, p. s.n.).

Dessa forma, o TCEPA solicitou providências ao Governo do Estado, no que diz respeito à avaliação do Plano Plurianual e suas respectivas revisões, aplicáveis ao conteúdo de todos os programas, incluindo o de saneamento.

Faz-se a seguir alguns apontamentos sobre o conteúdo dos relatórios, no que diz respeito ao Programa Saneamento é Vida.

No relatório de 2012 (TCEPA, 2013b), o saneamento foi citado no Mapa da Exclusão Social, descrevendo-se os índices da PNAD apresentados pela FAPESPA, e também na análise dos instrumentos de planejamento (PPA, LDO e LOA) e na Execução Financeira, assim como os demais programas. Comentou-se a execução financeira do programa abaixo do previsto, sem emitir recomendações a respeito.

Já o relatório do exercício 2013 (TCEPA, 2014c), além dos itens citados no relatório de 2012, ressaltou a baixa autorização orçamentária do programa, que reduziu a programação nas alterações orçamentárias, bem como comentou um equívoco que ocorreu na revisão do PPA, que apresentava valor zerado para transferências à COSANPA (sendo que estas aconteceram). Também se citou o equívoco na inclusão das ações a encargo da COSANPA no orçamento fiscal, sendo que deveriam constar do Orçamento de Investimentos das Empresas. Foi feita uma recomendação à COSANPA no que diz respeito a elaboração dos demonstrativos contábeis de forma tempestiva para envio ao Tribunal, que foi considerada atendida pelo TCE no exercício seguinte.

Em 2014 (TCEPA, 2015d), o relatório mantém os apontamentos acerca dos itens tradicionais, e comenta, no Mapa da Exclusão Social, a melhoria nos indicadores de

saneamento, que apesar disso, precisam de melhorias, em especial na distribuição de água tratada e coleta e tratamento de esgoto.

Já no relatório de 2015 (TCEPA, 2016d), a análise do Mapa da Exclusão Social ponderou os indicadores utilizados, conforme se transcreve em seguida:

Dos indicadores avaliados, apenas os atinentes à expectativa de vida, saúde e segurança pública se referem ao ano desta prestação de contas. Os índices correlacionados à renda, desemprego, educação, saneamento básico, habitação, população em situação de risco nas ruas e o de inclusão digital são anteriores a 2015. E, ainda, as desagregações geográficas e os indicadores nem sempre se apresentam na forma estabelecida pela Lei n° 6.836/2006.

Essas impropriedades se devem, sobretudo, à ausência de sincronismo entre o momento da divulgação pelas fontes oficiais das informações necessárias à elaboração do Mapa e a data limite para sua remessa ao TCEPA, descompasso que inviabiliza o tratamento dos dados mais recentes em tempo hábil.

Por outro lado, a inexistência de dados ou de cobertura na área de abrangência da fonte oficial, também representa fator impeditivo à exposição dos indicadores segundo as Regiões de Integração do Pará, condição ideal prevista em lei.

Ainda que não tenha atingido o nível de perfeição idealizado pelo legislador, o diagnóstico traçado pelo Mapa da Exclusão Social representa poderoso guia para o aprimoramento de políticas públicas e das ações governamentais destinadas a mitigar as vulnerabilidades de significativa parcela da população, além de favorecer os controles político, técnico e social sobre o desempenho do Poder Executivo na área social. (TCEPA, 2016d, p. 32).

A dessincronia observada entre a atualização de fontes externas e o prazo de remessa das informações ao TCEPA para compor a análise das contas de governo acabou por não subsidiar a análise de forma ideal, por não utilizar uma mensuração atualizada.

O relatório 2015 (TCEPA, 2016d) faz algumas considerações adicionais acerca dos indicadores específicos do saneamento básico:

[...] observa-se primeiramente que os indicadores constantes do Mapa cobrem apenas uma parcela desse conjunto de serviços. Isso porque a Lei Estadual n° 6.836/2006 limita-se a exigir os percentuais de domicílios com água tratada, coleta e tratamento de esgoto e coleta de lixo, não estipulando indicadores de drenagem e manejo das águas pluviais urbanas e de manejo de resíduos sólidos, que envolve o tratamento e destino final do lixo doméstico e do lixo originário da varrição e limpeza de logradouros e vias públicas.

Além desse recorte, o Mapa da Exclusão Social apresenta indicadores alternativos aos previstos na Lei n° 6.836/2006, calculados por aproximação. Segundo a Fapespa, a indisponibilidade de fonte oficial de informações torna inviável a elaboração dos índices com as especificações exigidas pela lei.

[...] Diante das circunstâncias mencionadas, entende-se que o diagnóstico sobre o saneamento básico do estado do Pará deve ser relativizado em termos de amplitude e precisão, ainda que se observe o emprego de técnicas legítimas na elaboração do estudo e os esforços dos técnicos governamentais em aprimorar o Mapa desde a sua instituição. (TCEPA, 2016d, p. 41-42).

Do exposto, percebe-se que a operacionalização dos critérios da Lei que instituiu o Mapa da Exclusão Social se tornou dificultosa diante dos prazos para a prestação de contas. Este descompasso de prazos foi um dos fatores que gerou a alteração na Lei n. 6.836/2006, por meio da Lei Estadual n. 8.327/2015, com o mapa passando a integrar as Leis Orçamentárias Anuais, elaboradas em agosto. A partir de 2016, a análise do Mapa da Exclusão Social não mais compunha a lista de temas do Relatório Anual de Contas de Governo, sendo avaliado em conjunto com a LOA. No entanto, deve-se atentar à necessidade de cuidado quanto a inserção desta avaliação nesse contexto, dado que a avaliação do PPA, LDOs e LOAs costumou ser normativo-descritiva no período 2012-2015, sem a prescrição de recomendações.

Além disso, o relatório destacou que a lei não inclui os serviços de drenagem urbana e informações sobre o destino final do lixo doméstico. No entanto, não cita o sistema oficial de informações de saneamento instituído pela Lei n. 11.445/2007, o Sistema Nacional de Informações de Saneamento – SNIS, como alternativa válida.

A avaliação do saneamento aponta a discrepância entre o índice de coleta de lixo da Região Metropolitana em relação ao estado como um todo – mas aponta também a competência municipal na matéria. Também afirma a necessidade de ampliação e investimento nos serviços, sobretudo no tratamento de água e no esgotamento sanitário.

Quanto a execução financeira, o Relatório de Análise das Contas de Governo 2015 faz uma análise mais destacada do programa “Saneamento é Vida”, uma vez que foi o que apresentou menor compatibilidade entre o valor planejado e o executado.

Destacaram-se as ações não realizadas no ano e aquelas que apresentaram baixa execução financeira, observando que dependiam majoritariamente da transferência de recursos de convênios e operações de crédito, concluindo que o Estado não conseguiu operacionalizar as respectivas fontes de recursos.

No entanto, não houve nenhuma recomendação específica acerca do programa “Saneamento é Vida” nos relatórios das Contas de Governo analisados. Apesar de tratar-se de uma avaliação de 3ª geração, proferindo juízo acerca da gestão estadual como um todo, as ponderações em relação ao programa foram de natureza descritiva, avaliando os critérios de eficácia objetiva, funcional, administrativa e contábil.

Há de se considerar ainda que não somente são avaliadas as Contas de Governo, mas também as Contas de Gestão de cada secretaria e órgão da administração estadual, como se vê a seguir.

6.3.2.4 Contas de Gestão

De acordo com a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado (LC nº 081/2012), art. 46, as contas dos administradores e responsáveis pela gestão de recursos públicos estaduais, são submetidas anualmente a julgamento do Tribunal na forma de prestação de contas, devendo observar o Regimento Interno da casa e atos normativos pertinentes. De acordo com o §1º do art. 46, no julgamento serão considerados os procedimentos de fiscalização, realizando-se o exame da legalidade, legitimidade e economicidade da gestão.

Conforme o Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Pará (Ato nº 63/2012), art.158, estas contas podem ser julgadas “regulares”, “regulares com ressalva” caso apresentem falha formal, ou “irregulares”, quando apresentarem um ou mais dos achados seguintes: grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial; prática de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico; e/ou desfalque, desvio de dinheiro, bens ou valores públicos.

Apresenta-se, no Quadro 34, o andamento das prestações de contas de gestão dos órgãos responsáveis pelo saneamento básico no Estado do Pará, de 2012 a 2015.

Quadro 34 - Prestação de Contas de Gestão de órgãos responsáveis pelo saneamento

Unidade Jurisdicionada	2012	2013	2014	2015
COSANPA	Proc. n. 2013/53633-8. Julgado em 18/05/2017. Regularidade com Ressalva e multa. Recomendações ao Controle Interno.	Proc. n. 2014/50837-1. Auditoria programada (PAF 2018)	Proc. n. 2015/50284-7. Auditoria pendente	Proc. n. 2016/50532-0. Auditoria pendente
ARCON	Proc. n. 2013/50831-0. Julgado em 30/08/2016. Regularidade. Amostragem: Transporte público.	Proc. n. 2014/50677-3. Auditoria realizada (2017). Aguardando julgamento. Amostragem: Transporte público e Energia Elétrica.	Proc. n. 2015/50312-5. Julgado em 15/01/2018. Regularidade. Recomendações ao Controle Interno. Amostragem: Transporte público, Imóveis públicos	Proc. n. 2016/50702-0. Auditoria pendente
SEIDURB - SEDOP	Proc. n. 2013/50564-0. Auditoria realizada (2016). Aguardando julgamento. Amostragem: Programa Saneamento é Vida	Proc. n. 2014/50283-0. Auditoria realizada (2017). Aguardando julgamento. Amostragem: envolve um contrato relacionado ao programa Saneamento é Vida.	Proc. n. 2015/50196-8. Auditoria realizada (2017). Aguardando julgamento. Amostragem: realização de obras de saneamento em área urbana; Macrodrenagem da Bacia do Tucunduba.	Proc. n. 2016/50827-0. Auditoria pendente

Fontes: Dados do Sistema de Gestão de Documentos do Tribunal de Contas do Estado do Pará – SISGED, e respectivos processos. Consulta em 01/08/2018 (TCEPA, 2018b).

Obteve-se acesso ao conteúdo dos relatórios já realizados, ao que se sintetizam algumas informações sobre os trabalhos, respeitado o sigilo de dados confidenciais e de processos não transitados em julgado.

A auditoria realizada na COSANPA, acerca do exercício 2012, abordou contratos, notas fiscais e registros contábeis. Foram realizadas recomendações ao controle interno, e as

contas foram julgadas regulares em 18/05/2017 (mais de quatro anos após o fim do exercício). Ainda não se realizaram as auditorias relativas às prestações de contas dos anos seguintes, sendo que a fiscalização relativa ao exercício de 2013 está prevista para 2018, de acordo com o Plano Anual de Fiscalização 2018.

A ARCON já teve suas contas relativas a 2012 e 2014 julgadas, respectivamente, em 2016 e 2018. As contas relativas a 2013 ainda se encontram pendentes de julgamento, tendo a fiscalização ocorrido em 2017. Em todos os trabalhos, foram escolhidos outros objetos na amostragem, que não o saneamento básico.

Quanto as contas da SEIDURB (atual SEDOP), o exercício 2012 foi auditado em 2016, e os exercícios 2013 e 2014 foram auditados em 2017, estando o exercício 2015 ainda pendente de fiscalização. As contas ainda não foram julgadas, e todas as auditorias levaram em consideração em sua amostragem o programa Saneamento é Vida.

As verificações realizadas durante os trabalhos de fiscalização referem-se ao cumprimento da Constituição Federal de 1988, da Lei nº 4.320/1964 e da Lei nº 8.666/1993, consistindo em auditorias de conformidade com o intuito de verificar a eficiência instrumental e a eficácia administrativa, funcional e contábil. Tratam-se de avaliações de 3ª geração, pelo seu caráter de julgamento influenciador na tomada de decisão, porém restritas à avaliação normativa.

Porém, a capacidade deste tipo de avaliação de oferecer *feedback* à administração estadual encontra-se prejudicada pelo lapso temporal entre os exercícios fiscalizados, a realização das auditorias e o efetivo julgamento. Observou-se que todos os julgamentos realizados ocorreram após 2016, não oferecendo a possibilidade de se contribuir à construção do Plano Plurianual 2016-2019, ainda que de um ponto de vista restrito à legalidade e de conformidade dos procedimentos administrativos.

Nesse sentido, cabe explicar que o Plano Anual de Fiscalização 2018, que estabelece o cronograma de fiscalizações para o ano, demonstra que 08 técnicos estão alocados para a controladoria responsável pelas auditorias dos órgãos responsáveis pela infraestrutura do Estado, correspondente a 14 unidades gestoras. Considerando o andamento dos trabalhos (que este ano começam a fiscalizar o exercício de 2014), e a quantidade de órgãos fiscalizados, seria importante que o TCEPA fortalecesse a controladoria com a designação de mais técnicos, priorizando a formação de uma equipe multidisciplinar apta a reduzir o passivo processual.

Faz-se a síntese da análise das avaliações *ex post*, no Quadro 35, a seguir.

Quadro 35 - Análise da Avaliação - Avaliação ex post

ESTÁGIO: AVALIAÇÃO		
ETAPA: AVALIAÇÃO EX POST		
INSUMOS		
Documento/Dados	Descrição	Consequências para o Ciclo
Identificação dos Problemas Públicos	Dados do SNIS Dados da PNAD Dados da Auditoria Operacional 2011	Havia informações para realização de avaliação da política pública de saneamento.
Formulação de Alternativas	Política Estadual de Saneamento Básico (a partir de 2013)	
Tomada de Decisão	Plano Plurianual 2012-2015 Revisões do PPA 2013, 2014, 2015 LDOs 2012, 2013, 2014 e 2015 LOAs 2012, 2013, 2014 e 2015	
Execução	Execução física (SIAFEM) Execução financeira (GP Pará)	
Monitoramento	Indicadores de Insumo, Processo, Resultado e Impacto.	
Avaliação	Avaliação <i>in itinere</i> – Relatórios Anuais de Avaliação do PPA (SEPOF)	
PROCESSAMENTO		
Documento/Dados	Descrição	Consequências para o Ciclo
Lei de Criação da Auditoria Geral do Estado (Lei Estadual n. 6.176/1998) Decreto Estadual n. 2.536/2006 Demais normativos aplicáveis ao controle interno	Havia normatização específica acerca dos procedimentos do controle interno.	Possibilitou-se a avaliação das contas de gestão de cada entidade estadual.
Constituição Estadual Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado Demais normativos aplicáveis ao Controle Externo	Havia normatização específica acerca dos procedimentos do controle externo.	Possibilitou-se a avaliação de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial das entidades estaduais.
PRODUTOS		
Documento/Dados	Descrição	Consequências para o Ciclo
Relatórios e Pareceres da AGE	A avaliação realizada anualmente pela AGE tem características de uma avaliação de 3ª Geração, por apresentar um juízo de valor sobre as atividades do órgão, influenciando na tomada de decisão mediante a emissão de recomendações corretivas. Critérios: conformidade dos sistemas utilizados, abrangendo a eficácia funcional, administrativa e contábil.	<i>Feedback</i> periódico e tempestivo acerca da conformidade dos registros, abrangendo a eficácia funcional, administrativa e contábil.

Auditoria Operacional e respectivos monitoramentos das ações corretivas	<p>Avaliação de 3ª geração, oferecendo um juízo de valor;</p> <p>Critérios: eficiência, eficácia e efetividade das ações governamentais</p> <p>Precisa de fortalecimento, destacando-se mais técnicos à coordenadoria responsável, promovendo capacitações adequadas aos técnicos, tornando mais tempestivos os julgamentos dos relatórios e melhorando a periodicidade dos monitoramentos e trabalhos, de modo a fornecer melhores feedbacks à gestão pública estadual.</p>	<p><i>Feedback</i> episódico acerca da eficiência, eficácia e efetividade da programação de Saneamento Básico, com necessidades de melhoria quanto a sua periodicidade e tempestividade.</p>
Avaliação do Plano Plurianual e respectivas revisões	<p>Avaliação como de 2ª Geração, de caráter descritivo;</p> <p>Critério: eficácia objetiva.</p> <p>Seus apontamentos serviram de base para a emissão de recomendações no âmbito das Contas de Governo.</p>	<p>Análise periódica e tempestiva acerca da eficácia objetiva das ações, que subsidia o <i>feedback</i> em outra instância avaliativa.</p>
Contas de Governo	<p>Avaliação de 3ª geração, proferindo juízo acerca da gestão estadual como um todo;</p> <p>As ponderações em relação ao programa foram de natureza descritiva;</p> <p>Critérios: eficácia objetiva, funcional, administrativa e contábil.</p>	<p><i>Feedback</i> periódico e tempestivo acerca da eficácia objetiva, funcional, administrativa e contábil do Governo do Estado do Pará.</p> <p>Quanto ao programa de Saneamento, não houve <i>feedback</i>, apesar de ter sido analisado.</p>
Contas de Gestão	<p>Avaliação de 3ª geração, proferindo juízo acerca da gestão estadual de cada órgão/entidade.</p> <p>Critérios: eficiência instrumental e a eficácia administrativa, funcional e contábil. Restritos à avaliação normativa.</p> <p>Prejuízo pelo grande lapso temporal entre os exercícios fiscalizados, a realização das auditorias e o efetivo julgamento.</p>	<p><i>Feedback</i> episódico e intempestivo acerca da gestão de cada órgão/entidade, acerca da eficiência instrumental, eficácia administrativa, funcional e contábil.</p>
RETROALIMENTAÇÃO		
Documento/Dados	Descrição	Consequências para o Ciclo
Recomendações Determinações	<p>A maior contribuição ao programa de saneamento básico foi fornecida pela Auditoria Operacional e seus respectivos monitoramentos, que promoveram mudanças em relação à gestão do programa, ainda que não implementadas em sua totalidade.</p>	<p>Correção da política no próximo ciclo</p>

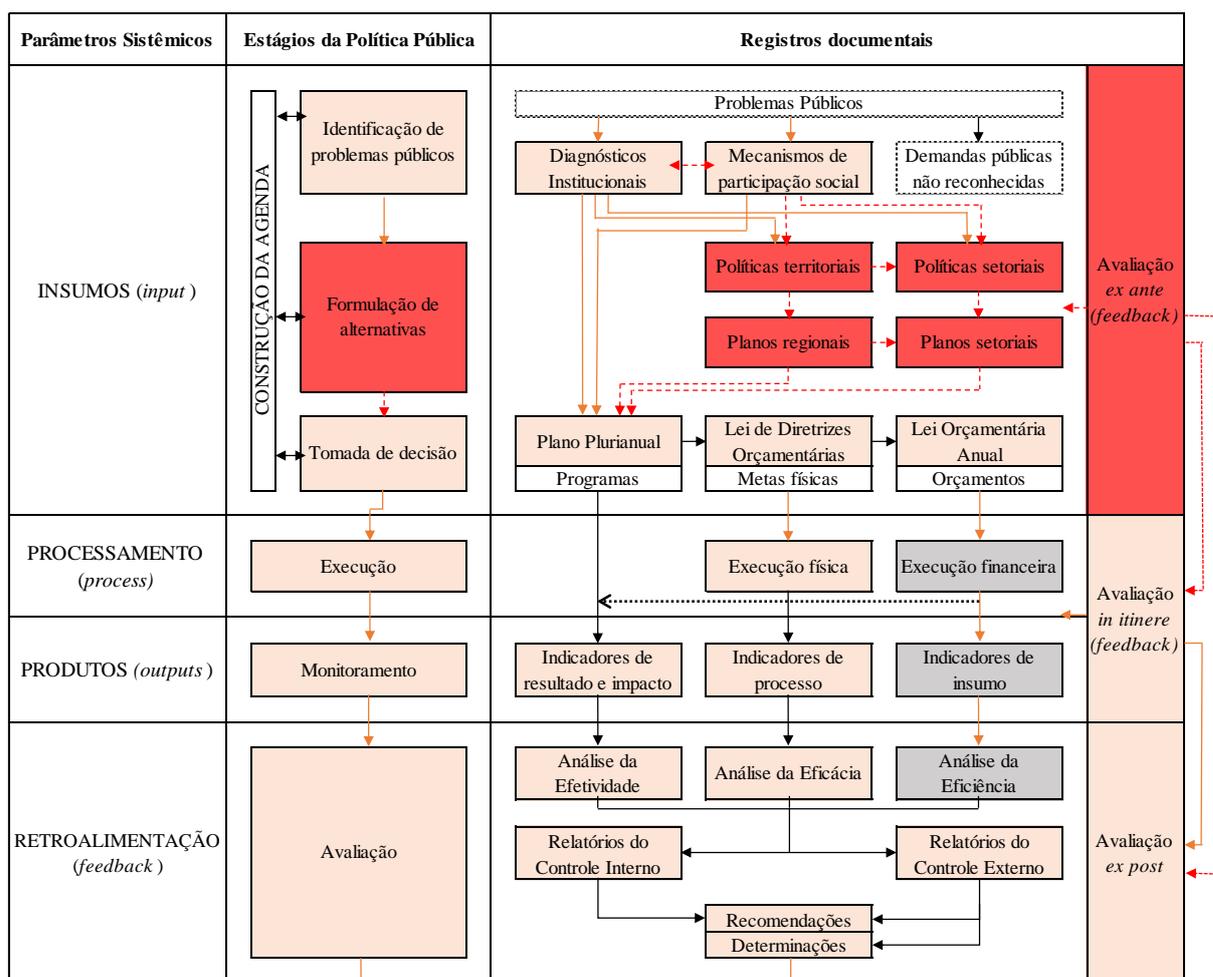
Fonte: Elaboração da própria autora.

De todo o exposto, verificou-se que esta etapa da avaliação é a que mais possui **insumos** disponíveis, haja vista sua característica temporal *ex post*, fazendo uso de todas as informações dos estágios anteriores. Quanto a seu **processamento**, já existe conjunto legislativo específico acerca dos órgãos de controle e várias ferramentas de avaliação, ao que se **produziram** relatórios que forneceram *feedback* a consecução da política. Os relatórios e pareceres da AGE se manifestaram periódica e tempestivamente acerca da eficácia funcional, administrativa e contábil dos registros; a auditoria operacional do TCEPA ofereceu *feedback* episódico valioso acerca da programação de saneamento do ciclo anterior, necessitando de melhorias quanto a periodicidade dos trabalhos; as avaliações do plano plurianual e respectivas revisões fizeram uma análise descritiva da execução do programa, contribuindo com as recomendações na análise das contas de governo, que, por sua vez, ofereceram *feedback* periódico e tempestivo acerca da eficácia objetiva, funcional, administrativa e contábil do Governo do Estado como um todo, mas não ofereceram *feedback* específico acerca do saneamento básico; e as contas de gestão ofereceram *feedback* episódico e intempestivo, avaliando aspectos da eficiência instrumental, eficácia administrativa, funcional e contábil, sem no entanto contribuir à correção da política a tempo de uma nova tomada de decisão.

Logo, a maior contribuição dos órgãos de controle, para o programa de saneamento, foi a realização da Auditoria Operacional em 2011. Há de se ressaltar que esta abrange apenas o serviço de abastecimento de água, não avaliando os serviços de esgotamento sanitário, manejo de resíduos sólidos e drenagem urbana. Além disso, sua contribuição é episódica, não havendo previsão para se instaurar uma nova auditoria operacional, e que os monitoramentos também são julgados espaçadamente.

Há, portanto, uma necessidade de melhoria quanto a tempestividade e periodicidade das avaliações do Tribunal de Contas do Estado, bem como melhorias acerca dos objetivos de cada instrumento de avaliação, no intuito de fornecer *feedback* mais substancial à gestão estadual.

A partir dos estágios analisados, têm-se a representação visual do ciclo até a avaliação, como se ilustra na Figura 23.

Figura 23 - Avaliação da Política Pública de Saneamento Básico no Ciclo 2012-2015

Como se viu anteriormente, não houve avaliação *ex ante* que pudesse orientar a tomada de decisão. Dessa forma, os órgãos de controle não agiram de maneira educativa na construção das deliberações para o saneamento, no período 2012-2015, e não deixou *feedback* para os demais processos avaliativos.

A avaliação *in itinere* ocorreu por iniciativa da SEPOF (atual SEPLAN), mas foi em grande parte descritiva, limitando-se a justificar a baixa execução-físico financeira da programação. O controle externo não realizou auditorias concomitantes no período, ficando prejudicada esta etapa.

A avaliação *ex post* também apresentou fragilidades. A análise da efetividade foi realizada apenas no contexto da Auditoria Operacional, sem periodicidade definida, não tendo sido realizados todos os monitoramentos e julgamentos dos processos. Já a eficácia foi observada na maioria dos relatórios, porém muitas vezes de forma descritiva, sem definir um encaminhamento para a questão. A análise da eficiência ocorreu no contexto das Contas de Gestão, e já estava prejudicada pela falta de informações disponíveis dos indicadores de insumo

e execução financeira da Cosanpa. Adicionalmente, verificou-se que a análise das Contas de Gestão é intempestiva, resultando em recomendações e determinações após grande lapso temporal.

De todo o processo avaliativo realizado, expediram-se recomendações e determinações, para o ciclo seguinte, porém as fragilidades descritas resultaram em uma conexão frágil com a correção do ciclo seguinte, principalmente no que diz respeito a tempestividade e periodicidade das análises.

Analisados todos os estágios do ciclo 2012-2015, parte-se para a Fase 3 da pesquisa, buscando integrar os conhecimentos adquiridos acerca dos estágios para se obter uma visão do ciclo como um todo.

7 DISCUSSÃO SOBRE A POLÍTICA DE SANEAMENTO DO ESTADO DO PARÁ

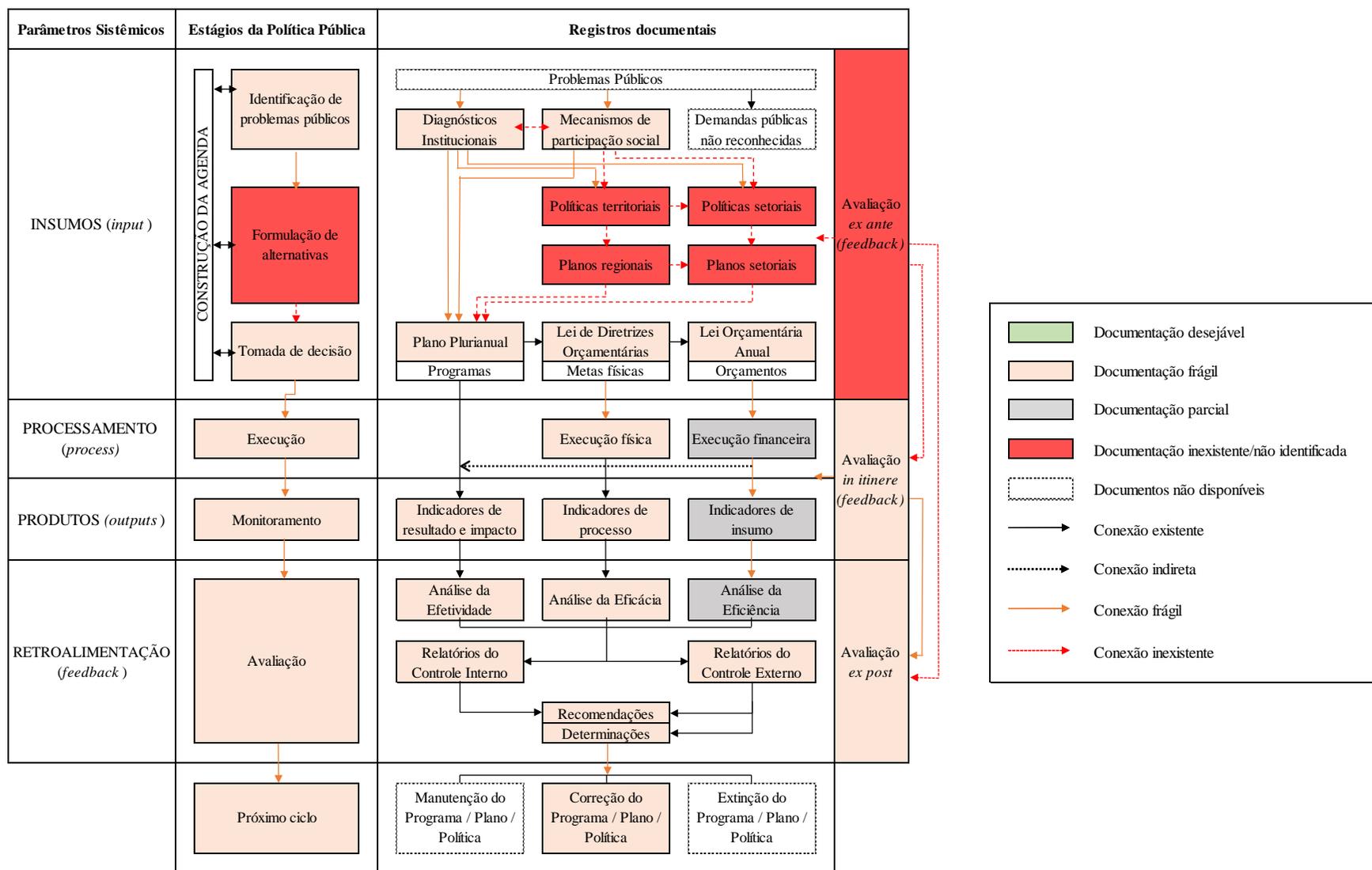
Este capítulo objetiva discutir os resultados encontrados relativos à política de saneamento do Estado do Pará, conduzida de 2012 a 2015 pelo Governo do Estado, bem como fazer considerações sobre as mudanças observáveis até o momento da realização desta pesquisa (2018), finalizando com as propostas de melhorias à política, a partir das dificuldades observadas.

7.1 CONSIDERAÇÕES SOBRE O CICLO 2012-2015

A partir dos estágios e etapas analisadas, e identificação de seus insumos, processamento, produtos e retroalimentações, foi possível abarcar uma visão geral acerca da integração dos sistemas político-administrativos envolvidos, no que diz respeito aos registros documentais da política de saneamento básico realizada no período 2012-2015 pelo Governo do Estado do Pará.

Considerando os procedimentos metodológicos descritos no Capítulo 3, estes estágios foram mapeados e compõem a representação na forma da Figura 24, a seguir.

Figura 24 - Mapeamento do Ciclo 2012-2015 da Política de Saneamento Básico do Estado do Pará



Os diagnósticos institucionais disponíveis para a identificação dos problemas públicos de saneamento não apresentaram documentação realizada pelo próprio Governo do Estado no período 2012-2015, dependendo de informações de fontes externas, ou seja, apesar de existirem informações sobre o setor de saneamento, estas não são coletadas e organizadas na forma de um relatório ou diagnóstico específico, que permita tratar um conjunto de soluções viáveis para o Estado. Enquanto isso, os mecanismos de participação social disponíveis encontravam-se limitados ao escopo da elaboração do Plano Plurianual, e mesmo assim, só foram realizados após a elaboração dos programas pelos órgãos responsáveis, levantando-se dúvidas quanto de sua relevância no processo de construção do programa de saneamento estadual.

Ambos estes mecanismos de identificação de problemas foram retroalimentados pelo sistema, com a publicação da Lei n. 7.731/2013, que institui o Sistema de Informações do Saneamento Estadual do Pará – SISEP, e o Relatório Anual da Situação do Saneamento no Estado do Pará, bem como pela instituição do Conselho Estadual de Saneamento, prevendo a participação social. No entanto, o SISEP, o Relatório anual, e o Conselho não foram implementados no período 2012-2015. Portanto, a identificação dos problemas públicos de saneamento persistiu prejudicada por estas deficiências. Dessa forma, ambas as etapas deste estágio foram mapeadas em coloração laranja, havendo poucos insumos práticos e relevantes para subsidiar a formulação de alternativas e a tomada de decisão do Plano Plurianual quanto ao setor de saneamento. Se a dimensão acerca dos problemas a serem enfrentados é limitada, como formular alternativas para solucioná-los?

Ainda que considerando os poucos insumos informacionais, verificou-se que a formulação das alternativas do período não contava com nenhum instrumento, seja política ou plano com direcionamentos ao saneamento básico do Estado. Ainda que o estágio tenha sido retroalimentado posteriormente com a publicação da Política Estadual de Saneamento (Lei Estadual n. 7.731/2013), não se verificou nenhum efeito prático à tomada de decisão do período, motivo pelo qual se mapearam as etapas deste estágio na coloração vermelha. Como decidir adequadamente, sem levantar as possíveis soluções aos problemas? Pela ausência de alternativas documentadas, conclui-se que as ações no setor de saneamento estatal não tiveram direcionamento técnico adequado, em especial pela ausência do Plano Estadual de Saneamento, não havendo se formulado detidamente as ações necessárias para o alcance gradual da universalização do acesso aos serviços.

Ainda assim, a decisão orçamentária foi tomada, sendo que PPA 2012-2015 não explicita em que diagnósticos se baseou para construir sua programação, o que é preocupante

diante da inexistência do Plano Estadual de Saneamento. Além disso, observou-se que a programação do PPA se concentrou na região Metropolitana, a despeito dos baixos indicadores de cobertura das demais regiões, se distanciando do objetivo da República de reduzir-se as desigualdades inter-regionais, e do macro-objetivo do próprio PPA, no que diz respeito à uma política tão relevante à população quanto a de saneamento básico. As respectivas LDOs e LOAs demonstraram fragilidades quanto à estimação de metas e fixação dos orçamentos anuais, e replicaram a concentração da ação estatal na metrópole, como direcionou o PPA. Dessa feita, o orçamento público não cumpriu a função de redução das desigualdades inter-regionais, como estabelecido na Constituição Federal, art. 165, §7º. Apesar disso, não foi possível precisar as motivações políticas ou técnicas que guiaram a programação estadual para os quatro anos de vigência deste plano, considerando a metodologia documental utilizada nesta pesquisa.

Daquilo que foi programado, muito pouco foi executado. A execução física e financeira da programação do saneamento se mostrou muito aquém do planejado, além de manter o padrão planejado de concentração de recursos na região metropolitana. Faz-se necessário um maior aporte de recursos no setor, e de melhor planejamento no que diz respeito à captação de recursos provenientes de operações de crédito e convênios com o Governo Federal, considerando a recorrente frustração de receitas previstas.

Há, ainda, a necessidade de se ponderar os registros de execução financeira das empresas controladas não dependentes, como é o caso da COSANPA, uma vez que os gastos de recursos públicos perdem a transparência necessária. Esta etapa foi mapeada na coloração cinza, diante da parcialidade dos registros documentais. Considerando que a COSANPA é a entidade que mais realiza despesas da programação de saneamento, é preocupante que não se saiba o quanto e com o quê foram gastos boa parte dos recursos transferidos para realizar a programação orçada – não foi possível detalhar que destino a COSANPA deu para os R\$624 milhões a ela transferidos no período.

No que diz respeito ao monitoramento, é possível observar que este estágio sofreu de influências negativas de todos os anteriores: desde a ausência de diagnósticos institucionais e formulação de alternativas adequadas, passando pela tomada de decisão limitada pelas informações disponíveis, e pela execução físico-financeira que, além de aquém do esperado, apresenta-se parcial em relação à aplicação do maior executor de recursos, a COSANPA. Além disso, sofreu também de fragilidades internas, devido a qualidade da mensuração dos indicadores.

Quanto a estes problemas, as deficiências das fontes de informação, observadas desde a identificação dos problemas públicos, causam severos impactos nesta etapa, que muito se beneficiaria caso houvesse se implementado o SISEP e os Relatórios Anuais da Situação do Saneamento no Estado do Pará. Ademais, faz-se necessário que os indicadores sejam precisos desde sua escolha no processo de tomada de decisão, afim de subsidiarem um monitoramento adequado. A baixa execução físico-financeira das ações também impactou na evolução dos indicadores, que em grande maioria não alcançaram as metas previstas. Outro ponto de relevo é que é preciso esforço na melhoria da qualidade da mensuração dos indicadores, considerando as deficiências observadas de validade, confiabilidade e periodicidade no GP Pará.

Por fim, quanto as avaliações, verifica-se que não se realizou nenhuma avaliação *ex ante*, que seria essencial para orientar a gestão a preencher as lacunas identificadas nos estágios iniciais, como a identificação dos problemas, formulação de alternativas e subsídios à tomada de decisão. Considerando os problemas identificados nestes estágios, essa ausência avaliativa se torna ainda mais relevante.

A avaliação *in itinere*, realizada apenas pela SEPOF (atual SEPLAN) no período, não direcionou um *feedback* substancial à política, já que se mostrou de caráter descritivo, e principalmente justificativo das razões da baixa execução-físico financeira e do não alcance dos indicadores. Sem providências imediatas, os ajustes para um melhor desenvolvimento das atividades foram limitados, adequando-se apenas algumas falhas conceituais na elaboração de ações do PPA – em grande parte consequências da falta de orientação setorial.

As maiores contribuições avaliativas advieram da auditoria operacional, que, porém, foi realizada em 2011, avaliando programa do ciclo anterior. Há de se fortalecer este e os demais instrumentos *ex-post* de fiscalização do controle interno e externo, de forma a proverem *feedback* tempestivo e periódico acerca das políticas públicas.

Do exposto, é possível concluir que o sistema foi parcialmente funcional, com fragilidades observáveis em todos os estágios, porém com lacunas mais severas no que diz respeito aos estágios iniciais do planejamento., que se ressentem de documentação essencial e de *feedback* avaliativo, o que por consequência acarreta grande parte das deficiências dos estágios seguintes.

O ciclo se encaminhou para a correção do programa, ainda que o *feedback* propiciado tenha as fragilidades identificadas. Fazem-se algumas considerações acerca das mudanças observadas, até o momento de encerramento da presente pesquisa.

7.2 MUDANÇAS OBSERVADAS DE 2016 A 2018

Os estágios da política de saneamento apresentaram mudanças a partir da edição do PPA 2016-2019, ao que se fazem algumas considerações. Não se pretende esgotar o assunto, até mesmo porque o período ainda não se encerrou, merecendo ser considerado em estudos futuros para analisar o mérito, pertinência e impacto dessas alterações na gestão do saneamento. No entanto, é interessante tecer um comentário acerca das modificações já visíveis.

No que diz respeito à identificação dos problemas públicos, os últimos indicadores disponíveis demonstraram pouca evolução no setor. O SNIS referente a 2016 demonstra uma cobertura de abastecimento de água de 43,47% da população dos municípios paraenses que fizeram a declaração (crescimento de 1,47% comparado a 2011); quanto ao esgotamento sanitário, apenas 9,03% da população dispõe de cobertura de rede de esgoto (crescimento de 5,73%); e 77,54% da população dispõe de coleta de resíduos sólidos (redução de 6,36%).

A aderência ao SNIS ainda continua parcial: apenas 90, dos 144 municípios paraenses declararam informações ao sistema no diagnóstico de água e esgotos; e apenas 62 declararam informações ao sistema para compor o diagnóstico de manejo de resíduos sólidos, permanecendo a lacuna informacional acerca da cobertura dos serviços de saneamento em grande parte do Estado.

A última PNAD, relativa a 2016, estimada pela FAPESPA, apresentou resultados semelhantes: discreta melhoria no que diz respeito ao Percentual de domicílios com abastecimento de água por rede geral (53,74%) e ao Percentual de domicílios com esgotamento sanitário por rede geral e fossa séptica (64,84%), mas um decréscimo quanto aos domicílios com coleta de lixo (73,67%) (TCEPA, 2018a, p. 52).

Dessa forma, é possível concluir que houve poucos avanços (e alguns regressos) quanto à situação do saneamento básico no Estado, o que é um reflexo das inadequações da política pública conduzida no ciclo anterior. Permanecem as lacunas identificadas, pela ausência de instituição do Sistema de Informações do Saneamento Estadual do Pará – SISEP, e do Relatório Anual da Situação do Saneamento no Estado do Pará. Boa parte das demandas de saneamento no Estado permanece desconhecida.

Quanto à participação social, verificou-se que em 2014 a COSANPA cumpriu a deliberação da Auditoria Operacional acerca de implementação de canal de comunicação direta com a população, por meio do Call center 0800.7071195, que passou a funcionar das 06 h às 20h de domingo a domingo, bem como outras medidas de aproximação com os usuários dos

serviços (TCEPA, 2015b). Outra mudança no que diz respeito aos mecanismos de participação social foi a regulamentação do Conselho Estadual de Saneamento, quando da publicação do Decreto Estadual nº 1.851, de 19 de setembro de 2017 (DOE nº 33463, de 21/09/2017). No entanto, estas mudanças ainda são tímidas no que diz respeito a real participação dos cidadãos no processo decisório acerca da política pública de saneamento.

Já quanto a formulação das alternativas, algumas melhorias foram feitas, uma vez que se promulgou a Política Estadual de Saneamento Básico, por meio da Lei Estadual n. 7.731/2013. No entanto, vários de seus instrumentos continuam pendentes de implementação, inclusive o principal instrumento orientador da tomada de decisão do setor, o Plano Estadual de Saneamento, como descrito no tópico 4.2. Dessa forma, uma lacuna ainda muito significativa existe no ciclo da política de saneamento, uma vez que não há um direcionamento estruturado a longo, médio, e curto prazo para a realização de ações no setor, com o objetivo de reverter o quadro do saneamento no Estado.

Também se destaca que o Governo Federal tem adiado a obrigatoriedade de elaboração dos planos municipais de saneamento, considerando que o primeiro prazo era dezembro de 2014, depois se prorrogou para 2015, depois para o final de 2017, e atualmente, por meio do Decreto Federal n. 9.254/2017, os prazos foram prorrogados até 31 de dezembro de 2019. Diante disso, apenas 30% dos 5.570 municípios brasileiros possuem o plano elaborado (INSTITUTO TRATA BRASIL, 2017).

Quanto ao principal instrumento de tomada de decisão, o Plano Plurianual 2016-2019 apresentou mudanças em sua metodologia, como resumido no Manual de Elaboração do PPA 2016-2019, e se transcreveu no Quadro 36.

Quadro 36 - Resumo das Principais Alterações do PPA 2016-2019

TÓPICO	PPA 2016-2019	FINALIDADE
Regionalização	Abordagem inicial da elaboração do Plano, e considerada em todas as demais etapas do ciclo [de gestão do PPA]	Dotar o plano de maior ênfase na regionalização das ações e seus resultados, em todas as etapas do ciclo [de gestão do PPA]
Tipificação dos Programas	Programas Temáticos; e Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado	Propiciar maior visibilidade à execução das políticas públicas e aproximação com a agenda de governo.
Identificação dos objetivos	Objetivos dos Programas Temáticos. Cada programa temático poderá ter mais de um objetivo.	Direcionar a intervenção pública, evitando generalidades e facilitando a mensuração e definição das metas com mais clareza.
Ação	Identificado apenas o valor global do programa; a ação constará no plano, mas sem detalhamento de valor.	Conferir ao Plano foco direcionado aos níveis estratégico e tático, reservando o detalhamento anual à lei orçamentária
Metas	Metas vinculadas por objetivo (nível tático), quantificadas e/ou qualificadas	As metas passam a mensurar o alcance dos objetivos dos programas e são regionalizadas, possibilitando maior clareza no acompanhamento dos resultados do programa.

Fonte: Manual de Elaboração do PPA 2016-2019 do Governo do Estado do Pará (PARÁ, 2015c, p. 19).

Priorizou-se a regionalização da programática, avaliando o perfil de cada região, para depois decidir os setores a serem priorizados em cada localidade. Outro avanço dessa abordagem foi o uso de Planos de Desenvolvimento Regional Sustentável – PDRS para subsidiar a elaboração do Plano, como o PDRS do Lago de Tucuruí, o PDRS do Marajó, e o PDRS do Xingu, caracterizando uma orientação prioritariamente territorial na tomada de decisão.

Também se adotou o procedimento de escuta social prévia à formulação dos programas, o que representa um avanço significativo em relação à participação social na construção do instrumento, muito embora não tenha sido identificado documentos que registrassem as demandas levantadas em cada uma das audiências públicas realizadas nas 12 regiões de integração, dificultando o controle social do mecanismo.

O plano adotou metas gerais para medir o alcance de cada objetivo do programa, como, por exemplo “Construir um sistema de abastecimento de água nos municípios de Água Azul do Norte, Pau DArco e Rio Maria”, meta da região do Araguaia vinculada ao objetivo “Promover e disponibilizar aos usuários o acesso a serviço público de saneamento básico”. Ademais, os programas agora podem contar com mais de um objetivo a ser cumprido, assim como na metodologia do Governo Federal, o que evita um direcionamento genérico e único. Além disso, evita-se a criação de vários programas correlatos, agregando-se a programação em temas.

De acordo com o Plano, é possível observar que, para cada região, foi traçado um perfil econômico, envolvendo a análise dos indicadores regionais da PNAD (Percentual de domicílios com abastecimento de água, Percentual de domicílios com esgotamento sanitário e Percentual de domicílios com coleta de lixo). Esta é uma melhoria, uma vez que anteriormente não ficava claro quais indicadores embasaram a programação. No entanto, não se utilizou o SNIS nos diagnósticos.

O PPA estimou as despesas do programa “Saneamento Básico” em R\$1.085.214,00, divididos pelas 12 regiões de integração, conforme a Tabela 35.

Tabela 35 - PPA 2016-2019 - Programa Saneamento Básico por Região

Regiões de Integração	Distribuição de Recursos (em R\$ milhares)	% do total
ARAGUAIA	2.569	0,24%
BAIXO AMAZONAS	139.195	12,83%
CARAJÁS	49.158	4,53%
GUAJARÁ	723.946	66,71%
GUAMÁ	34.582	3,19%
LAGO DE TUCURUÍ	15.308	1,41%
MARAJÓ	51.034	4,70%
RIO CAETÉ	25.608	2,36%
RIO CAPIM	13.794	1,27%
TAPAJÓS	11.018	1,02%
TOCANTINS	9.585	0,88%
XINGU	9.418	0,87%
TOTAL DO PROGRAMA "SANEAMENTO BÁSICO"	1.085.214	100,00%

Fonte: Elaborado a partir dos dados do Plano Plurianual 2016-2019 (PARÁ, 2015b, p. 33).

A região do Guajará, anteriormente chamada de região Metropolitana, continuou concentrando a principal fatia dos recursos do programa, correspondente a 66,71%. Dessa forma, percebe-se que não houve mudança quanto a necessidade de se reduzir as desigualdades inter-regionais, permanecendo o perfil concentrador da atividade pública na metrópole, distanciando o Pará do cumprimento do art. 165, §7º da Constituição Federal.

Cumpre também lembrar que o PPA estabeleceu valores globais para os quatro anos de sua vigência, não delimitando o volume de recursos a ser considerado por ano na orçamentação. Também não deliberou valores para as ações, deixando a definição para as Leis Orçamentárias Anuais.

Outra mudança é que as revisões do PPA deixaram de ser obrigatoriamente anuais, sendo realizadas quando consideradas necessárias (art. 9º da Lei Estadual nº 8.335/2016, que dispõe sobre o PPA 2016-2019). Já foi realizada uma revisão, correspondente ao período 2018-2019, que, da mesma forma que o PPA, apresenta apenas os valores globais para o período.

Logo, muito embora o Plano Plurianual referente a 2016-2019 apresente um diagnóstico para cada região, e tenha apresentado melhorias metodológicas em sua elaboração, priorizando a noção territorial, a análise realizada acerca do saneamento nesse contexto é ainda muito superficial para orientar a administração pública ao alcance de objetivos de longo prazo para o setor. Embora se tenha dado um primeiro passo, dando um novo olhar às regiões e seus respectivos territórios, se manteve o padrão de concentração de recursos na região

metropolitana, o que dificulta a redução das desigualdades inter-regionais. bem como a análise realizada é superficial para a tomada de decisão, sendo necessário que se implemente o Plano Estadual de Saneamento e os Relatórios Anuais da Situação do Saneamento Básico, como instituídos na Política Estadual de Saneamento, para daí sim orientar a programação do PPA com mais precisão.

Da programação estipulada para o Saneamento Básico, o Governo Estadual realizou despesas no montante de R\$42,7 milhões em 2016 (TCEPA, 2017) e R\$29,8 milhões em 2017 (TCEPA, 2018a). O total de R\$72,5 milhões realizado nos dois anos representa apenas 6,6% do previsto no PPA para os quatro anos, o que levanta a preocupação acerca da não realização da programação no período.

Além disso, 0% das metas físicas foram alcançadas em 2016 e 2017, sendo o programa com o pior desempenho nos dois anos consecutivos (TCEPA, 2018a).

Em relação a essa baixa execução físico-financeira, há de se ressaltar que em 2016 estava prevista a receita de R\$ 81,7 milhões de reais, provenientes de operações de crédito para o programa de saneamento, que, no entanto, não foi realizada. Em 2017 também foram frustradas as receitas dessa natureza (TCEPA, 2017, 2018).

Dessa forma, há uma necessidade de se verificar que fatores técnicos e/ou políticos influenciam na frustração de receitas e nessa não realização de despesas, ou mesmo de se adequar o planejamento à realidade, já que com frequência aquilo que é planejado não é cumprido.

Ademais, enquanto não se delinarem mecanismos de transparência às empresas públicas, problema que ocorre a nível nacional, continuará oculta a execução financeira de prestadoras de serviços terceirizadas, como a COSANPA. Todavia, entende-se que é possível que o Estado estabeleça medidas próprias de transparência, não dependendo da regulamentação de legislação nacional para tanto, embora se reconheça que uma solução a nível de Brasil seja deveras necessária para a reversão desse quadro.

Quanto ao monitoramento, o Plano Plurianual passou a classificar seus indicadores em indicadores de processo e indicadores de resultado, sendo que os indicadores de processo são mensurados e avaliados anualmente pela SEPLAN, e os indicadores de resultado são apurados ao final do período do plano, conforme a lei que instituiu o Plano Plurianual (PARÁ, 2015b). Quanto a isso, muito embora se saiba que os indicadores de resultado apresentem seus efeitos com mais precisão após a implementação total das medidas, pensa-se que um acompanhamento

anual não seria prejudicial à avaliação dos programas, permitindo mensurar gradualmente as mudanças. Apesar disso, a mudança na metodologia – que antes não classificava os indicadores – já demonstra uma melhora no processo de seleção dos indicadores para o monitoramento.

Outro item digno de nota é que o Governo do Estado envidou esforços neste período para implementar um novo sistema de monitoramento, o SIGPLAN. Embora o sistema esteja instalado, este ainda não disponibiliza relatórios gerenciais (TCEPA, 2018a, p. 211). Continua vigente o Sistema GP Pará.

Ainda não existe instrumento de avaliação *ex-ante* da política pública de saneamento. Quanto à avaliação *in itinere*, a SEPLAN permanece realizando os relatórios anuais de avaliação do PPA, com a mudança favorável de apresentar os indicadores de acordo com uma base geográfica regionalizada. Já no que diz respeito às avaliações do Tribunal de Contas do Estado, uma boa iniciativa observada no Plano Anual de Fiscalização de 2018 foi a inclusão de Auditorias Concomitantes de Contas de Gestão referentes ao exercício corrente, de modo a acompanhar e avaliar as ações de forma mais tempestiva, possibilitando contribuições preventivas à gestão estadual.

Quanto às avaliações *ex post*, a análise das contas de governo referente a 2016 reforça os apontamentos da AOP de 2011, ao que o Ministério Público de Contas, dada a relevância do tema, da constatação de que as deliberações não foram cumpridas em sua integralidade e de que não foram suficientes para reverter o cenário de precariedade dos serviços, solicitou que uma das recomendações do relatório se tornasse uma determinação, qual seja:

Que sejam implementadas as ações nas políticas públicas da Cosanpa e Sedop, de modo a ampliar a cobertura, qualidade e sustentabilidade dos serviços de saneamento básico destinados à população, em obediência à Resolução TCE-PA nº 18.429/2013, que dispõe sobre a auditoria operacional realizada na função Saneamento, acolhendo integralmente os achados, recomendações, determinações e as proposições de melhoria apresentados na referida Resolução. (TCEPA, 2017, p. 235).

A determinação foi monitorada na análise das contas de governo 2017, e considerada não atendida (TCEPA, 2018a).

Outra mudança a ser levada em consideração no período foi a aprovação da Medida Provisória n. 844, de 06 de julho de 2018, que altera a Lei de Diretrizes Nacionais do Saneamento Básico (Lei n. 11.445/2007). Insta mencionar que as medidas provisórias são instrumentos com força de lei, adotados pelo presidente da República, mas que, apesar dos efeitos imediatos, dependem de aprovação do Congresso Nacional para transformação definitiva em lei. Possuem prazo de vigência de sessenta dias, prorrogáveis por mais sessenta,

devendo o Congresso aprovar ou rejeitar a MP em 45 dias de sua publicação. São necessários estudos futuros mais aprofundados para avaliar os efeitos da mudança no marco legal do setor, bem como acompanhar se a medida será convertida em lei em definitivo.

Diante dessas observações, é possível afirmar que as mudanças que ocorreram até o presente momento não foram suficientes para tornar o sistema funcional, e que muitos pontos ainda precisam de melhoria para que se tenha uma política de saneamento coesa e direcionada ao desenvolvimento do Estado do Pará. As lacunas mais severas permanecem nos estágios iniciais, sem um esforço significativo na identificação dos problemas e na formulação de alternativas. Muito do comportamento do ciclo anterior está se repetindo, principalmente no que diz respeito à execução do programa. Dessa forma, é pouco provável que se observem avanços no setor de saneamento no Pará.

Portanto, é pensando no futuro que se elaboram as propostas descritas no tópico a seguir, no intuito de sugerir algumas melhorias à política, conforme os pontos relevantes identificados ao longo da análise.

7.3 PROPOSTAS DE MELHORIAS À POLÍTICA DE SANEAMENTO BÁSICO DO ESTADO DO PARÁ

Diante do mapeamento das inter-relações entre os estágios da política de saneamento executada pelo Governo do Estado do Pará, e de seus respectivos documentos, fazem-se propostas para a melhoria da política de saneamento básico a ser desenvolvida futuramente. As sugestões aqui contidas se referem a busca de uma maior integração entre as etapas e o ajuste das deficiências detectadas neste estudo, listadas a seguir.

Propostas para melhoria da Identificação dos Problemas Públicos de Saneamento

a) Instituir o Sistema de Informações do Saneamento do Estado do Pará – SISEP, de forma a abranger os indicadores sistema de indicadores sanitários, epidemiológicos, ambientais e socioeconômicos relacionados ao setor, dispondo de possibilidade de integração com o SIAFEM e GP Pará/SIGPLAN para monitoramento das quatro dimensões: financeira, física, de resultados e impactos. Dessa forma, cria-se um painel de identificação dos problemas/monitoramento apto a subsidiar os demais estágios, bem como estabelece-se a retroalimentação automática, evitando erros na importação de dados, permitindo subsidiar com mais precisão a formulação de alternativas e a tomada de decisão pertinentes ao setor.

b) A partir das informações do SISEP, realizar anualmente Relatório Anual da Situação do Saneamento Básico no Estado do Pará, fazendo cumprir a Lei Estadual n. 7.731/2013, dando transparência e acesso à informação sintetizada acerca do setor de saneamento, o que favorece tanto a formulação de alternativas, quanto a tomada de decisão, que disporão de mais insumos informacionais para se processarem;

c) Manter o registro público em atas ou resumos as deliberações das escutas sociais e demais mecanismos de participação social, afim de possibilitar o controle social das demandas atendidas, permitindo a transparência dos mecanismos de participação social parte da identificação dos problemas públicos;

Propostas para a melhoria da Formulação de Alternativas para o Saneamento Básico

d) Instituir o Plano Estadual de Saneamento Básico, conforme a Lei Estadual n. 7.731/2013, abrangendo obrigatoriamente o conteúdo definido em seu art. 21, suprimindo a lacuna principal do estágio de formulação de alternativas, permitindo uma orientação baseada em evidências a longo prazo para subsidiar a tomada de decisão periódica do setor;

e) Apoiar a elaboração dos Planos Municipais de Saneamento Básico, fortalecendo a estruturação da regulação do setor por meio de acompanhamento da Agência de Regulação e Controle de Serviços Públicos do Estado do Pará – ARCON, fazendo cumprir a Lei n. 11.445/2007, de forma compatível com o Plano Estadual de Saneamento Básico, dando mais suporte à formulação de alternativas para o saneamento no Pará;

f) Com base nos Relatórios Anuais da Situação do Saneamento Básico no Estado do Pará, atualizar o Plano Estadual de Saneamento Básico de quatro em quatro anos, fazendo coincidir o fim do período da atualização com o início da elaboração do Plano Plurianual, compatibilizando a identificação dos problemas públicos com a formulação de alternativas e a tomada de decisão;

Propostas para a melhoria da Tomada de Decisão Orçamentária quanto ao Saneamento

g) Que conste no Plano Plurianual referência às ações do Plano Estadual de Saneamento que foram escolhidas para realização no quadriênio, permitindo transparência às análises de cumprimento das ações planejadas, compatibilizando diretamente a formulação de alternativas com a decisão tomada. Observe-se que não é necessário que o PPA cumpra tudo aquilo que o Plano Estadual determinou, mas que seja possível saber o quê, dentre as alternativas sugeridas,

pretende se cumprir naquele período, com os recursos disponíveis, dando maior transparência e compatibilidade a estes instrumentos;

Propostas para a melhoria da Execução da Política de Saneamento Básico

h) Realização de um levantamento acerca das dificuldades de captação de recursos externos, como aqueles oriundos de operações de crédito ou convênios com o Governo Federal, estabelecendo-se um plano de ação para mitigá-las, de modo a favorecer a execução financeira da programação do setor de saneamento;

i) Empreender maior esforço físico e financeiro na realização da programação de saneamento, de forma a tratar o setor de saneamento como prioridade, levantando-se as dificuldades da execução, quanto aquilo que foi estabelecido na tomada de decisão;

j) Promover maior transparência à execução financeira ao encargo da COSANPA, viabilizando meios de consulta que relacionem diretamente as ações do Orçamento de Investimento das Empresas com seus respectivos gastos, disponibilizando-os para consulta pública conjuntamente com as demais despesas estaduais, favorecendo o monitoramento e a avaliação de sua eficiência;

Propostas para a melhoria do Monitoramento do Saneamento Básico

k) Que os indicadores elencados na programação do Plano Plurianual relativa ao Saneamento tenham correlação com os indicadores estabelecidos no SISEP, conectando mais diretamente a identificação dos problemas públicos com a tomada de decisão e o monitoramento. Observe-se que não são todos os indicadores do SISEP que precisam ser selecionados, mas sim alguns, que devem guardar alguma correspondência conceitual e metodológica;

l) Que os critérios de monitoramento da execução física sejam definidos com mais precisão acerca do produto das ações, evitando-se descrições genéricas que prejudiquem a sensibilidade dos indicadores, e que estas informações estejam integradas à sistema que permitam o acompanhamento passo-a-passo de obras públicas quando for o caso;

Propostas para a melhoria da Avaliação da Política de Saneamento Básico

m) Implementar a avaliação *ex-ante* no âmbito do Controle Externo, permitindo a orientação de caráter educativo e preventivo às tomadas de decisão do poder público, a fiscalização do cumprimento da Lei n. 11.445/2007 e demais normativos específicos do setor, bem como o atendimento aos requisitos essenciais de formulação das políticas;

- n) Fortalecer as auditorias concomitantes por parte do Controle Externo, de forma a acompanhar a gestão pública do presente, ao invés de somente a do passado.
- o) Fortalecer a avaliação concomitante do Poder Executivo, de forma a fornecer *feedback* além da descrição e justificativa das ações, passando a também abranger as providências para melhoria da política de saneamento;
- p) Fortalecer todos os instrumentos de avaliação (do Poder Executivo, do Controle Interno e do Controle Externo) de forma a promoverem *feedback* tempestivo, buscando ir além da descrição das atividades, realizando sempre que possível uma avaliação de 3ª, 4ª ou 5ª Geração;
- q) Que o Poder Executivo, o Controle Interno e o Controle Externo estabeleçam mecanismos de avaliação e monitoramento tempestivo da política de saneamento básico, fazendo cumprir as recomendações e determinações já realizadas, em especial aquelas oriundas de Auditoria Operacional.

As propostas aqui levantadas têm o intuito de sugerir mudanças ao sistema da política de saneamento como vista hoje no Estado do Pará. Não se descarta das dificuldades de implementação destas propostas, porém, há esperança de que com o investimento em tecnologia da informação muitas mudanças sejam possíveis, principalmente no que diz respeito aos estágios iniciais de diagnose. Espera-se que este trabalho tenha contribuído para uma visão sistêmica mais abrangente da política de saneamento do Estado do Pará, ainda que do ponto de vista documental. A seguir, fazem-se as considerações finais acerca da pesquisa empreendida.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste estudo objetivou-se analisar os estágios do ciclo da política pública de saneamento básico do Pará, desenvolvida a partir de 2012 pelo Governo do Estado. Para tanto, cumpriram-se os objetivos específicos estabelecidos por meio da adoção do procedimental metodológico descrito no Capítulo 3, sistematizando-se a documentação relativa a cada um dos estágios da política de saneamento, analisando-se cada um dos estágios em relação ao referencial teórico levantado, e realizando-se uma análise final sobre a integração do ciclo da política de saneamento básico no Estado.

Analisou-se a identificação dos problemas do setor, que carece de um sistema apto à subsidiar os diagnósticos e de mecanismos de participação social. Essa falta acaba por impactar todos os estágios seguintes, uma vez que não se sabe com precisão a dimensão do problema do saneamento no Estado, e quais os pontos prioritários a serem atendidos, nem as demandas da população quanto às necessidades e carências vividas no que diz respeito à prestação de serviço tão essencial quanto o de saneamento básico.

A formulação de alternativas realizada consiste na Política Estadual de Saneamento, sem, no entanto, que se colocasse em prática seus dispositivos, incluindo o Plano Estadual de Saneamento, que até hoje não foi instituído. A ausência desse Plano acaba por prejudicar grandemente todos os estágios seguintes da política pública, uma vez que este é o instrumento apto a fazer um diagnóstico das necessidades do setor, avaliar a projeção do crescimento populacional, projetar alternativas a médio e longo prazo, estabelecer mecanismos de monitoramento e avaliação de suas ações propostas e ainda definir ações emergenciais e de contingência. A estrutura conceitual do Plano permitiria subsidiar a tomada de decisão acerca do saneamento com muito mais precisão, oferecendo o direcionamento a longo prazo que o Estado necessita para melhorar as condições precárias de saneamento as quais sua população está sujeita.

Há também muito a se melhorar quanto a instituição de Planos Municipais de Saneamento, considerando que a Lei n. 11.445 foi instituída em 2007, e passados onze anos de sua instituição, nem metade dos municípios do Brasil possui este tipo de instrumento, e o Pará faz parte desta estatística. O Governo do Estado, nesse sentido, deve cumprir com sua função de estruturar seu próprio planejamento e de apoiar os municípios para a elaboração de seus planos municipais, fortalecendo a atividade reguladora e buscando, sempre que possível, o apoio da União.

Na decisão tomada por meio do Plano Plurianual, diretrizes orçamentárias e orçamentos anuais, se observou a tendência de concentração da programação na região metropolitana; a execução dessa programação, que manteve o padrão concentrador planejado. Nesse sentido é importante destacar a função que a Constituição Federal designou aos planos e orçamentos públicos: reduzir as desigualdades inter-regionais, constando também como um dos objetivos da República Federativa do Brasil, em cláusula pétrea. Quando o Estado decide por concentrar sua programação em uma região que já apresenta índices maiores que a média estadual, não somente se mantém, como se agravam as desigualdades entre as regiões. Essa constatação se torna mais importante ainda quando se lembra que tratam de serviços de saneamento básico, setor considerado como direito mínimo existencial para uma vida digna, e com impactos preventivos à política de saúde pública.

Da execução, observou-se que a baixa implementação física e financeira das ações programadas demonstra a existência de entraves, principalmente no que diz respeito à captação de recursos, o que provavelmente ocorre das lacunas na identificação dos problemas do setor e da elaboração de planos e projetos. É necessário que o Estado faça uma avaliação minudente dos requisitos para a captação destes recursos externos, bem como pondere suas previsões orçamentárias de modo a refletir a realidade da arrecadação. Também se vê a necessidade de que o Estado passe a investir fazendo um maior aporte de recursos próprios à programação, já que sua materialidade frente à outras despesas não correspondem ao seu grau de importância para a sociedade.

O monitoramento das ações ocorre, mas se verificou que os indicadores necessitam de melhoria quanto à sua validade, confiabilidade e periodicidade. Nesse sentido, reforça-se a colocação acerca do estágio de identificação de problemas públicos: é essencial que o Estado disponha de um diagnóstico robusto e preciso acerca do setor. Um dos instrumentos para esta operacionalização seria o Sistema de Informações Estaduais de Saneamento do Pará – SISEP, que, apesar de já estar aprovado por lei, ainda não foi posto em prática. Seria importante que este sistema fosse, além de implementado para subsidiar os diagnósticos do setor, integrado com os demais sistemas estaduais, como SIAFEM e GP Pará ou o atual SIGPLAN, afim de oferecer resultados integrados quando de seu uso no monitoramento.

A avaliação da política se ressentia de uma etapa avaliativa prévia à tomada de decisão, não oferecendo contribuição preventiva e educativa quanto à programação governamental. Perde-se, nesse ínterim, uma oportunidade de se alterar os rumos do planejamento em busca de

boas práticas, bem como de propiciar um diálogo entre os órgãos estaduais para a construção de um planejamento mais conectado com a realidade.

O acompanhamento concomitante tem sido eminentemente descritivo, sem contribuições significativas para o ajuste da programação. O controle externo recentemente iniciou as atividades nesse sentido, ao que se esperam contribuições mais tempestivas e preventivas às fiscalizações, havendo ainda que ser reforçada esta etapa avaliativa.

Por enquanto, a avaliação concentra-se principalmente *a posteriori*, porém boa parte das contribuições só chega a gestão estadual com grande lapso temporal entre as ações executadas e a fiscalização e julgamento, não oferecendo *feedback* tempestivo. A maior contribuição avaliativa refere-se à auditoria operacional realizada em 2011, mas que ainda não teve suas deliberações cumpridas na íntegra até hoje. Há então que se reforçar a necessidade de cumprimento das deliberações do controle.

Do analisado, conclui-se que o controle não educa, não havendo avaliação ex-ante; ajusta muito pouco, sem que se realizem avaliações concomitantes substanciais; e é pouco efetivo na sua função punitiva, com o sucessivo descumprimento de determinações e recomendações das avaliações ex-post. Por essa razão, é importante fortalecer os mecanismos de controle estadual nestas três dimensões, de forma a contribuir de maneira mais efetiva à consecução da política de saneamento no Estado.

No ciclo seguinte, constatou-se que as deficiências do ciclo relativo à tomada de decisão do PPA 2012-2015 resultaram em pequena evolução do setor no Estado do Pará. Os indicadores apresentaram melhoria pouco significativa para o período, considerando a baixa execução físico-financeira realizada. Apesar das mudanças constatadas a partir do PPA 2016-2019, a situação deficiente tende a se repetir, haja vista que o programa Saneamento Básico foi considerado como o de pior desempenho dentre todos os programas da gestão estadual. Há, portanto, um longo caminho a ser percorrido no que diz respeito ao alcance do objetivo nacional da universalização do acesso aos serviços de saneamento, e da redução das desigualdades inter-regionais.

Ressalta-se, portanto, a necessidade de se melhorar o modelo, de forma a atender plenamente aquilo que estabelece a Lei n. 11.445/2007 e aperfeiçoar cada estágio para favorecer a integração entre os instrumentos de planejamento e gestão, para atender setor tão importante à população como o de saneamento.

Por todo o exposto, é importante criar uma cultura no Estado que propicie uma visão macro das funções de governo, de interação entre os setores que cuidam do planejamento, da gestão e da avaliação. O fortalecimento de mecanismos de integração entre os dados perpassa a necessidade de implementação de sistemas de tecnologia de informação que permitam uma visão geral. Há legislação estruturada acerca do setor, o que falta é colocá-las em prática e aperfeiçoar os instrumentos existentes.

É nesse sentido que se apresentaram as propostas neste estudo. Reconhece-se que se trata de tarefa complexa, de modo que não se possuiu a pretensão de esgotar o tema, havendo ainda oportunidades para pesquisas futuras, em especial no que diz respeito às interações entre os atores e estruturas parte da política de saneamento básico no Estado, para melhor compreender as razões dos entraves descritos. A intenção aqui cumprida foi a de trazer uma visão geral sobre o andamento dos estágios da política de saneamento em relação a sua integração documental, concluindo que há ainda muitos desafios a serem superados pela gestão estadual, para o alcance de resultados e impactos efetivos na política de saneamento, devendo ser fortalecida em todos os seus estágios.

REFERÊNCIAS

AGEPA. Instrução Normativa Conjunta AGE/SEFA n. 002/2013, de dezembro de 2013. **Dispõe sobre a definição de procedimentos adicionais a serem observados pelos Órgãos/Entidades integrantes do Poder Executivo Estadual por ocasião da Prestação de Contas de Gestão de Recursos Públicos Estaduais Anual junto ao Tribunal de Contas do Estado**, 2013. Disponível em: <<http://177.74.2.34/age/images/stories/INSTRUCAONORMATIVAAGEN0022013PRESTACAOCONTAS.pdf>>. Acesso em: 05 dez 2017.

AGEPA. Instrução Normativa AGE nº 001/2014, de 20 de novembro de 2014. **Dispõe sobre a definição de procedimentos adicionais a serem observados pelos Órgãos/Entidades integrantes do Poder Executivo Estadual por ocasião da Prestação de Contas de Gestão de Recursos Públicos Estaduais Anual junto ao Tribunal de Contas do Estado**, 2014a. Disponível em: <http://177.74.2.34/age/images/INSTRUCAO_NORMATIVA_AGE_N_001_2014.pdf>. Acesso em: 05 dez 2017.

AGEPA. **Relatório e Parecer AGE nº 001.2014 – SEIDURB 2013**. Auditoria Geral do Estado do Pará. Belém. 2014b.

AGEPA. **Relatório e Parecer AGE nº 046.2014 – SEOP 2013**. Auditoria Geral do Estado do Pará. Belém. 2014c.

AGEPA. **Relatório e Parecer AGE nº 078.2014 – ARCON 2013**. Auditoria Geral do Estado. Belém. 2014d.

AGEPA. **Relatório e Parecer AGE nº 104.2014 – COSANPA 2013**. Auditoria Geral do Estado do Pará. Belém. 2014e.

AGEPA. **Relatório de Auditoria e Parecer AGE nº 043.2015 – SEIDURB 2014**. Auditoria Geral do Estado do Pará. Belém. 2015a.

AGEPA. **Relatório de Auditoria e Parecer AGE nº 058.2015 – SEOP 2014**. Auditoria Geral do Estado do Pará. Belém. 2015b.

AGEPA. **Relatório de Auditoria e Parecer AGE nº 081.2015 – ARCON 2014**. Auditoria Geral do Estado do Pará. Belém. 2015c.

AGEPA. **Relatório de Auditoria e Parecer AGE nº 122.2015 – COSANPA 2014**. Auditoria Geral do Estado do Pará. Belém. 2015d.

AGEPA. **Relatório e Parecer AGE nº 022.2016 – SEDOP 2015**. Auditoria Geral do Estado do Pará. Belém. 2016a.

AGEPA. **Relatório e Parecer AGE nº 055.2016 – ARCON 2015**. Auditoria Geral do Estado do Pará. Belém. 2016b.

AGEPA. **Relatório e Parecer AGE nº 058.2016 – COSANPA 2015**. Auditoria Geral do Estado do Pará. Belém. 2016c.

ALA-HARJA, M.; HELGASON, S. Em direção às melhores práticas de avaliação. **Revista do Serviço Público**, ano 51, n. 4, Brasília, p. 5-60, out-dez 2000.

ALBUQUERQUE, C. M.; MEDEIROS, M.; FEIJÓ, P. H. **Gestão de Finanças Públicas: fundamentos e práticas de planejamento, orçamento e administração financeira com responsabilidade fiscal**. 3ª. ed. Brasília: Editora Gestão Pública, v. I - Administração Financeira e Orçamentária, 2013.

ARRETICHE, M. T. D. S. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: BARREIRA, M. C. R. N.; CARVALHO, M. C. B. **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001. p. 44-55.

BAUMGARTNER, F. R.; JONES, B. D. **Agendas and instability in American politics**. Chicago: University of Chicago Press, 1993.

BERTALANFFY, L. V. **General System Theory: Foundations, Development, Applications**. New York: George Braziller, 1968.

BOBBIO, L. Decisione. In: CAPANO, G.; GIULIANI, M. **Dizionario di Politiche Pubbliche**. Roma: Carocci, 2005.

BRASIL. **Orientações para a Elaboração do Plano Plurianual 2012-2015**. Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. Brasília. 2011a.

BRASIL. **Orientações para Elaboração do Plano Plurianual 2016-2019**. Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. Brasília. 2015.

BRASIL. Lei n. 13.089, de 12 de janeiro de 2015. **Institui o Estatuto da Metrôpole, altera a Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências**, 2015b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13089.htm>. Acesso em: 27 jul 2018. Legislação federal e marginália.

BRASIL. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público: aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios**. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. Brasília. 2016a. 7ª ed.

BRASIL. Lei n. 13.303, de 30 de junho de 2016.. **Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.**, 2016b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13303.htm>. Acesso em: 23 mar 2018. Legislação federal e marginália.

BRASIL. **Plano de contas aplicado ao setor público - 2018**. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. [S.l.]. 2017.

BRASIL. Decreto Federal n. 9.254/2017. **Altera o Decreto nº 7.217, de 21 de junho de 2010, que regulamenta a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico**, 2017a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/Decreto/D9254.htm>. Acesso em: 27 jul 2018. Legislação federal e marginália.

BRASIL. Medida Provisória n. 844, de 6 de julho de 2018. **Atualiza o marco legal do saneamento básico**, 2018. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Mpv/mpv844.htm>. Acesso em: 22 ago 2018. Legislação federal e marginália.

BRASIL. **Manual Técnico de Orçamento - MTO. Edição 2018**. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. Brasília, p. 166. 2018a.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 6 dez 2017.

BRASIL. Decreto n. 6.047, de 22 de fevereiro de 2007. **Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional - PNDR e dá outras providências**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6047.htm>. Acesso em: 27 jul 2018. Legislação federal e marginália.

BRASIL. Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. **Dispõe sobre a organização da administração federal, estabelece diretrizes para a reforma administrativa e dá outras providências**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-Lei/Del0200.htm>. Acesso em: 05 dez 2017. Legislação federal e marginália.

BRASIL. Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000. **Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências**. "Lei de Responsabilidade Fiscal". Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 6 dez 2017. Legislação federal e marginália.

BRASIL. Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001. **Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências**. "Estatuto da Cidade". Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 14 mar 2017. Legislação federal e marginália.

BRASIL. Lei n. 11.124, de 16 de junho de 2005. **Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11124.htm>. Acesso em: 27 jul 2018. Legislação federal e marginália.

BRASIL. Lei n. 11.445, de 5 de janeiro de 2007. **Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/11445.htm>. Acesso em: 14 mar 2017. Legislação federal e marginália.

BRASIL. Lei n. 11.771, de 17 de setembro de 2008. **Política Nacional de Turismo**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/11771.htm>. Acesso em: 27 jul 2018. Legislação federal e marginália.

BRASIL. Lei n. 12.343, de 2 de dezembro de 2010. **Institui o Plano Nacional de Cultura - PNC**. Disponível em: <<http://www.cultura.gov.br/documents/10907/963783/Lei+12.343++PNC.pdf/e9882c97-f62a-40de-bc74-8dc694fe777a>>. Acesso em: 27 jul 2018. Legislação federal e marginália.

BRASIL. Lei n. 12.587, de 3 de janeiro de 2012. **Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12587.htm>. Acesso em: 27 jul 2018. Legislação federal e marginália.

BRASIL. Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014. **Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm>. Acesso em: 27 jul 2018. Legislação federal e marginália.

BRASIL. Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964. **Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e contrôles dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4320.htm>. Acesso em: 12 dez 2017. Legislação federal e marginália.

BRASIL. Lei n. 5.172, de 25 de outubro de 1966. **"Código Tributário Nacional"**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L5172.htm>. Acesso em: 05 dez 2017. Legislação federal e marginália.

BRASIL. Lei n. 6.404, de 15 de dezembro de 1976. **Dispõe sobre as Sociedades por Ações.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6404consol.htm>. Acesso em: 05 dez 2017. Legislação federal e marginália.

BRASIL. Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993. **"Lei de Licitações e Contratos"**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8666cons.htm>. Acesso em: 05 dez 2017. Legislação federal e marginália.

BRASIL. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. **Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Leis/L9394.htm>. Acesso em: 27 jul 2018. Legislação federal e marginália.

BRASIL. Lei n. 9.709, de 18 de novembro de 1998. **Regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9709.htm>. Acesso em: 22 mai 2018. Legislação federal e marginália.

BRASIL. Portaria Interministerial STN/SOF n. 163, de 4 de maio de 2001. **Dispõe sobre normas gerais de consolidação das Contas Públicas no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, e dá outras providências.** Disponível em: <https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=http://www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento-1/legislacao/legislacao/portaria-interm-163_2001_atualizada_site.doc>. Acesso em: 05 dez 2018.

BRASIL. Plano de Aceleração do Crescimento. **Estímulo ao Crédito e ao Financiamento**, s.d. Disponível em: <<http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac/medidas/estimulo-ao-credito-e-ao-financiamento>>. Acesso em: 27 jul 2018.

BRASIL, CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Projeto de Lei Complementar n. 295, de 2016, 2016c.** Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2088990>>. Acesso em: 27 jul 2018.

BRASIL, CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Projeto de Lei Complementar n. 135 de 1996.** Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração, execução e controle dos planos, diretrizes, orçamentos e balanços da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=21517>>. Acesso em: 27 jul 2018.

BRASIL, SENADO. **Projeto de Lei do Senado n. 175, de 2009.** Dispõe sobre normas gerais de Direito Financeiro relativas ao exercício financeiro, ao processo de planejamento financeiro e orçamentário, normas de gestão financeira e patrimonial, 2009a. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/90919>>. Acesso em: 27 jul 2018.

BRASIL, SENADO. **Projeto de Lei do Senado n. 248, de 2009.** Estabelece normas gerais de finanças públicas voltadas para a qualidade na gestão e dá outras providências., 2009b. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/91495>>. Acesso em: 27 jul 2018.

BRASIL. SENADO. **Projeto de Lei do Senado nº 229, de 2009.** "Lei da Qualidade Fiscal", 2009c. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3931964&disposition=inline>>. Acesso em: 27 jul 2018.

BREWER, G. D. The policy sciences emerge: to nurture and structure a discipline. **Policy Sciences**, ano 5, n. 3, p. 239-44, set 1974.

BROUSSELLE, A. et al. **Avaliação: conceitos e métodos.** Tradução de Michel Colin. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2011.

CAPRA, F.; LUISI, P. L. **A visão sistêmica da vida: uma concepção unificada e suas implicações filosóficas, políticas, sociais e econômicas.** Tradução de Newton Roberval Eichemberg Mayra Teruya Einchemberg. São Paulo: Cultrix, 2014.

CARLEY, M. **Indicadores sociais: teoria e prática.** Rio de Janeiro: Zahar, 1985.

CARVALHO, H. M. D. **Introdução à teoria do planejamento.** São Paulo: Editora Brasiliense, 1978.

CAVALCANTE, P. L. O Plano Plurianual: resultados da mais recente reforma do Planejamento e Orçamento no Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília, n. 58 (2), p. 129-150, abr-jun 2007.

CICONELLO, A. A participação social como processo de consolidação da democracia no Brasil. In: _____ **From Poverty to Power: How active citizens and effective States can change the world.** [S.l.]: Oxfam International, 2008. Disponível em: <http://cebes.org.br/site/wp-content/uploads/2014/03/A-Participacao-Social-como-processo-de-consolidacao-da-democracia-no-Brasil.pdf>>. Acesso em: 27 jul 2018.

COBB, R. W.; ELDER, C. D. **Participation in American Politics: the dynamics of agenda-building.** Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1983.

COHEN, M. D.; MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. A garbage can model of organizational choice. **Administrative Science Quarterly**, v. 17, n. 1, p. 1-25, 1972.

CONDURÚ, M. T.; PEREIRA, J. A. R. Gestão da informação em saneamento básico no Estado do Pará sob o enfoque do ciclo informacional. **Engenharia Sanitária e Ambiental**, v. 22, n. 6, p. 1225-1232, nov-dez 2017.

DELEON, P.; MARTELL, C. R. The policy sciences: past, present and future. In: PETERS, G.; PIERRE, J. **Handbook of Public Policy**. London: Sage Publications, 2006.

DIAS, J.; SILVEIRA, M.; FALCÃO, D. Eleitor é quem mais perde com a unificação das eleições. **Consultor Jurídico**, 2015. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2015-abr-04/eleitor-quem-peder-unificacao-eleicoes>>. Acesso em: 14 ago 2018.

DYE, T. **Understanding Public Policy**. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1972.

EASTON, D. **The Political System**. New York: Alfred A. Knopf, 1953.

FAGNANI, E. Política social e pactos conservadores no Brasil: 1964/92. **Economia e Sociedade**, Campinas, n. 8, p. 183-238, jun 1997.

FAPESPA. **Anuário Estatístico**. Fundação Amazônia de Amparo a Estudos e Pesquisas. Belém. 2017.

FAPESPA. **Mapa da Exclusão Social do Estado do Pará - 2017**. Fundação Amazônia de Amparo a Estudos e Pesquisas. Belém. 2018.

FIGUEIREDO, M. F.; FIGUEIREDO, A. M. C. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referências teóricas. **Análise e Conjuntura**, Belho Horizonte, n. 1(3), p. 107-127, set-dez 1986.

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

GIACOMONI, J. Bases normativas do plano plurianual: análise das limitações decorrentes da ausência de lei complementar. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 28, n. 1, p. 79-92, 2004.

GIACOMONI, J. **Orçamento público**. 17^a. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

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

GONTIJO, A. C.; MAIA, C. S. C. Tomada de decisão, do modelo racional ao comportamental: uma síntese teórica. **Caderno de pesquisas em administração**, São Paulo, v. 11, n. 4, p. 13-30, out/dez 2004.

GP PARÁ. **Sistema de Gestão de Programas do Estado do Pará - Consulta ao Programa "Saneamento é Vida" - 2012-2015**, 2012, 2013, 2014, 2015. Disponível em: <<http://www.gp.pa.gov.br/aceso.asp>>. Acesso em: 27 abr 2018.

GRISOTTO, L. E. G.; PHILIPPI JR, A. Desafios para a integração de políticas e instrumentos setoriais ao sistema de gestão de recursos hídricos no estado de São Paulo. [S.l.]: [s.n.], 2003. SIMPÓSIO BRASILEIRO DE RECURSOS HÍDRICOS, 15, Curitiba. Anais. Curitiba: Associação Brasileira de Recursos Hídricos.

GUBA, E. G.; LINCOLN, Y. S. **Fourth Generation Evaluation**. Newbury Park, CA: Sage, 1989.

GUBA, E. G.; LINCOLN, Y. S. **Avaliação de quarta geração**. São Paulo: Unicamp, 2011.

GURGEL, C. A participação social como mecanismo à (re)construção da democracia: juntos, Portugal e Brasil. O orçamento participativo como instrumento viabilizador das transformações urbanas numa democracia. **Cidades, comunidades e territórios**, n. 26, p. 67-88, jun 2013. Disponível em: <http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2182-30302013000100004>. Acesso em: 27 jul 2018.

HARVEY, D. **A justiça social e a cidade**. São Paulo: Hucitec, 1980.

HILL, M.; HUPE, P. **Implementing public policy: governance in theory and in practice**. London: Sage Publications, 2002.

HILL, M.; HUPE, P. The Three Action Levels of Governance: Re-framing the Policy Process Beyond the Stages Model. In: PETERS, G.; PIERRE, J. **Handbook of public policy**. London: Sage Publications, 2006.

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

HOOD, C. **The tools of government**. Chatham, NJ: Chatham House, 1986.

HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. **Política pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integradora**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - 2011**. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Rio de Janeiro. 2011.

IBGE. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais - MUNIC 2011**. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Rio de Janeiro. 2013.

IBGE. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais - MUNIC 2012**. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Rio de Janeiro. 2014.

INSTITUTO TRATA BRASIL. 10 anos após a Lei do Saneamento, apenas 30% dos municípios brasileiros fizeram seus Planos Municipais de Saneamento Básico, 2017. Disponível em: <<http://www.tratabrasil.org.br/datafiles/estudos/panorama-dos-pmbs/press-release.pdf>>. Acesso em: 28 jul 2018.

INSTITUTO TRATA BRASIL. Principais estatísticas: Água, 2018. Disponível em: <<http://tratabrasil.org.br/saneamento/principais-estatisticas/no-brasil/agua>>. Acesso em: 27 ago 2018.

IPEA, INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Objetivos de desenvolvimento do milênio: relatório nacional de acompanhamento**. Brasília: IPEA, 2007.

JANN, W.; WEGRICH, K. Theories of the Policy Cycle. In: PETERS, G.; PIERRE, J. **Handbook of Public Policy**. London: Sage Publications, 2006.

JANNUZZI, P. D. M. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. **Revista do Serviço Público**, ano 56, n. 2, Brasília, p. 137-160, abr-jun 2005.

JANNUZZI, P. M. D. Considerações sobre o uso, mau uso e abuso dos indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais. **Revista de Administração Pública**, ano 36, n. 1, Rio de Janeiro, p. 51-72, jan-fev 2002.

JANNUZZI, P. M. D. **Indicadores sociais no Brasil**: conceitos, fontes de dados e aplicações para formulação e avaliação de políticas públicas [e] elaboração de estudos socioeconômicos. 3ª. ed. Campinas (SP): Editora Alínea, 2004.

JENKINS, W. I. **Policy analysis**: a political and organisational perspective. London: Martin Robertson, 1978.

JENKINS-SMITH, H. Alternative theories of the policy process: reflections on research strategy for the study of nuclear waste policy. **Political Science and Politics**, p. 157-66, jun 1991.

JONES, B. D.; BOUSHEY, G.; WORKMAN, S. Behavioral Rationality and the Policy Processes: toward a new model of organizational information processing. In: PETERS, G.; PIERRE, J. **Handbook of public policy**. London: Sage Publications, 2006. p. 49-74.

JUND, S. **Direito Financeiro e Orçamento Público**: teoria e 470 questões. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

KATZ, D.; KAHN, R. L. **The social psychology of organizations**. New York: John Wiley and Sons, 1966.

KINGDOM, J. W. **Agendas, alternatives, and public policies**. Boston: Little, Brown, 1984.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. D. A. **Fundamentos de metodologia científica**. 5ª. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2003.

LASWELL, H. **The Decision Process**: Seven Categories of Functional Analysis. College Park, Maryland: University of Maryland Press, 1956.

LIMA FILHO, G. D. D.; TROMPIERI FILHO, N. As cinco gerações da avaliação educacional - características e práticas educativas. **Revista científica Semana Acadêmica**, Fortaleza, n. 11, 2012. Disponível em: <<https://semanaacademica.org.br/artigo/cinco-geracoes-da-avaliacao-educacional-caracteristicas-e-praticas-educativas>>. Acesso em: 27 jul 2018.

LINDBLOM, C. E. The science of 'muddling through'. **Public administration review**, n. 19, p. 79-88, 1959.

LINDBLOM, C. E.; WOODHOUSE, E. J. **The Policy-Making Process**. 3ª. ed. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1993.

MACK, R. **Planning and Uncertainty**. New York: John Wiley, 1971.

MARICATO, E. Planejamento para a crise urbana no Brasil. In: MARICATO, E. **Cidades**: Alternativas para a crise urbana. 5ª. ed. Petrópolis: Vozes, 2011.

MATUS, C. **Política, planejamento e governo**. 2ª. ed. Brasília: IPEA, v. 2, 1996.

MOTTA, F. C. P. A teoria geral dos sistemas na teoria das organizações. **Revista de Administração de Empresas**, Rio de Janeiro, n. 11(1), p. 17-33, jan-mar 1971.

MULLER, P. Un schéma d'analyse des politiques sectorielles. **Revue française de science politique**, v. 35, n. 2, p. 165-189, abr 1985. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/43121407>>. Acesso em: 29 jun 2018.

NAKAMURA, R. The textbook policy process and implementation research. **Policy Studies Review**, ano 7, n. 2, p. 142-54, autumn 1987.

OLIVEIRA, J.A.P.D. Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, n. 40(1), p. 273-88, mar/abr, 2006.

PARÁ. Decreto n. 4.827, de 18 de setembro de 2001. **Dispõe sobre a implantação, no âmbito da Administração Pública Estadual, do Sistema de Gestão de Programas do Estado do Pará - GP Pará.**, 2001. Disponível em: <<https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=http://www.gp.pa.gov.br/DECRETO.doc>>. Acesso em: 27 jul 2018. Legislação do Estado do Pará.

PARÁ. Lei n. 6.836, de 13 de fevereiro de 2006. **Institui o Mapa da Exclusão Social no âmbito do Estado do Pará**, 2006. Legislação do Estado do Pará.

PARÁ. Lei n. 7.544, de 21 de julho de 2011. **Lei de Diretrizes Orçamentárias - 2012**, 2011a. Disponível em: <<http://www.seplan.pa.gov.br/ldo-2012>>. Acesso em: 05 dez 2017. Legislação do Estado do Pará.

PARÁ. Lei n. 7.595, de 28 de dezembro de 2011. **Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2012-2015 e dá outras providências**, 2011b. Disponível em: <<http://www.seplan.pa.gov.br/ppa-2012-2015-0>>. Acesso em: 05 dez 2017. Legislação do Estado do Pará.

PARÁ. Lei n. 7.597, de 30 de dezembro de 2011. **Lei Orçamentária Anual - 2012**, 2011c. Disponível em: <<http://www.seplan.pa.gov.br/loa-2012>>. Acesso em: 05 dez 2017. Legislação do Estado do Pará.

PARÁ. **Orientações para a Elaboração do Plano Plurianual 2012-2015**. Secretaria de Planejamento, Orçamento e Finanças. Belém. 2011d.

PARÁ. Lei Complementar n. 081, de 26 de abril de 2012. **Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Pará**, 2012a. Disponível em: <[http://www.tce.pa.gov.br/images/pdf/Institucional/lei_organica\(ONLINE\).pdf](http://www.tce.pa.gov.br/images/pdf/Institucional/lei_organica(ONLINE).pdf)>. Acesso em: 05 dez 2017. Legislação do Estado do Pará.

PARÁ. Lei n. 7.650, de 25 de julho de 2012. **Lei de Diretrizes Orçamentárias - 2013**, 2012b. Disponível em: <<http://www.seplan.pa.gov.br/sites/default/files/PDF/ldo/ldo2013/ldo-2013.pdf>>. Acesso em: 05 dez 2017. Legislação do Estado do Pará.

PARÁ. Lei n. 7.688, de 28 de dezembro de 2012. **Lei Orçamentária Anual - 2013**, 2012c. Disponível em: <<http://www.seplan.pa.gov.br/loa-2013>>. Acesso em: 05 dez 2017. Legislação do Estado do Pará.

PARÁ. Lei n. 7.689, de 28 de dezembro de 2012. **Revisão PPA 2013-2015**, 2012d. Disponível em: <http://www.seplan.pa.gov.br/sites/default/files/PDF/ppa/ppa2012-2015/revisao_ppa_2012-2015.pdf>. Acesso em: 05 dez 2017. Legislação do Estado do Pará.

PARÁ. Lei n. 7.722, de 15 de julho de 2013. **Lei de Diretrizes Orçamentárias - 2014**, 2013a. Disponível em: <http://www.seplan.pa.gov.br/sites/default/files/PDF/ldo/ldo2014/ldo_2014_completo.pdf>. Acesso em: 05 dez 2017. Legislação do Estado do Pará.

PARÁ. Lei n. 7.731, de 20 de setembro de 2013. **Estabelece a Política Estadual de Saneamento Básico, e dá outras providências**, 2013b. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=258704>>. Acesso em: 14 abr 2018. Legislação do Estado do Pará. Legislação do Estado do Pará.

PARÁ. Lei n. 7.763, de 12 de dezembro de 2013. **Revisão PPA 2014-2015**, 2013c. Disponível em: <http://www.seplan.pa.gov.br/sites/default/files/PDF/ppa/ppa2012-2015/revppa2014_2015.pdf>. Acesso em: 05 dez 2017. Legislação do Estado do Pará.

PARÁ. **Relatório de Avaliação dos Programas do Plano Plurianual 2012-2015 - Exercício 2012**. Secretaria de Planejamento, Orçamento e Finanças. Belém. 2013d.

PARÁ. Lei n. 7.797, de 14 de janeiro de 2014. **Lei Orçamentária Anual - 2014**, 2014a. Disponível em: <<http://www.seplan.pa.gov.br/loa-2014>>. Acesso em: 05 dez 2017. Legislação do Estado do Pará.

PARÁ. Lei n. 8.031, de 23 de julho de 2014. **Lei de Diretrizes Orçamentárias - 2015**, 2014b. Disponível em: <<http://www.seplan.pa.gov.br/ldo-2015>>. Acesso em: 05 dez 2017. Legislação do Estado do Pará.

PARÁ. Lei n. 8.094, de 30 de dezembro de 2014. **Revisão PPA 2015**, 2014c. Disponível em: <<http://www.seplan.pa.gov.br/sites/default/files/PDF/ppa/ppa2012-2015/ppa2015.pdf>>. Acesso em: 05 dez 2017. Legislação do Estado do Pará.

PARÁ. Lei n. 8.095, de 30 de dezembro de 2014. **Lei Orçamentária Anual - 2015**, 2014d. Disponível em: <<http://www.seplan.pa.gov.br/loa-2017>>. Acesso em: 05 dez 2017. Legislação do Estado do Pará.

PARÁ. **Relatório de Avaliação dos Programas do Plano Plurianual 2012-2015 - Exercício 2013**. Secretaria de Planejamento, Orçamento e Finanças. Belém. 2014e.

PARÁ. Lei n. 8.327, de 22 de dezembro de 2015. **Altera dispositivos da Lei n. 6.836, de 13/02/2006, que institui o Mapa da Exclusão Social no âmbito do Estado do Pará**, 2015a. Disponível em: <<https://www.sistemas.pa.gov.br/sisleis/legislacao/2918>>. Acesso em: 27 jul 2018. Legislação do Estado do Pará.

PARÁ. Lei n. 8.335, de 29 de dezembro de 2015. **Plano Plurianual 2016-2019**, 2015b. Disponível em: <<http://www.seplan.pa.gov.br/ppa-2016-2019>>. Acesso em: 27 jul 2018. Legislação do Estado do Pará.

PARÁ. **Manual de Elaboração do PPA 2016-2019 do Governo do Estado do Pará.** Secretaria de Estado de Planejamento. Belém. 2015c.

PARÁ. **Relatório de Avaliação dos Programas do Plano Plurianual 2012-2015 - Exercício 2014.** Secretaria de Planejamento, Orçamento e Finanças. Belém. 2015d.

PARÁ. **Relatório de Avaliação dos Programas do Plano Plurianual 2012-2015 - Exercício 2015.** Secretaria de Planejamento. Belém. 2016.

PARÁ. Decreto n. 1.851, de 19 de setembro de 2017. **Regulamenta o Conselho Estadual de Saneamento - CES, e dá outras providências.**, 2017a. Disponível em: <<https://www.sistemas.pa.gov.br/sisleis/legislacao/3417>>. Acesso em: 27 jul 2018. Legislação do Estado do Pará.

PARÁ. Constituição Estadual de 5 de outubro de 1989. Disponível em: <<https://www.sistemas.pa.gov.br/sisleis/legislacao/228>>. Acesso em: 05 dez 2017. Legislação do Estado do Pará.

PARÁ. Decreto n. 1.851, de 19 de setembro de 2017. Regulamenta o Conselho Estadual de Saneamento - CES, e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.sistemas.pa.gov.br/sisleis/legislacao/3417>>. Acesso em: 27 jul 2018. Legislação do Estado do Pará.

PARÁ. Lei n. 4.336, de 21 de dezembro de 1970. Autoriza a constituição da Sociedade de Economia Mista Companhia de Saneamento do Pará (COSANPA) e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.cosanpa.pa.gov.br/index.php/editais-pregoes/Transparência-Pública/Lei-de-criação-da-COSANPA/>>. Acesso em: 05 dez 2017. Legislação do Estado do Pará.

PARSONS, W. **Public Policy.** Aldershot: Edward Elgar, 1995.

PAULO, L. F. A. O PPA como instrumento de planejamento e gestão estratégica. **Revista do Serviço Público**, Brasília, n. 61(2), p. 171-87, abr-jun 2010.

PETERS, G.; PIERRE, J. Introduction. In: PETERS, G.; PIERRE, J. **Handbook of public policy.** London: Sage Publications, 2006.

PIRES, R. R. C. Burocracia, discricionariedade e democracia: alternativas para o dilema entre controle do poder administrativo e capacidade de implementação. In: CARDOSO JR, J. C. **Gestão Pública e desenvolvimento.** Brasília: IPEA, 2009.

RICO, E. M. **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate.** 5ª. ed. São Paulo: Cortez: Insituto de Estudos Especiais, 2007.

RODRIGUES, R. B. A obrigatoriedade de licitar das empresas públicas e sociedades de economia mista que exploram atividades econômicas, 2015. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/36362/a-obrigatoriedade-de-licitar-das-empresas-publicas-e-sociedades-de-economia-mista-que-exploram-atividades-economicas>>. Acesso em: 12 dez 2017.

ROSE, R. Comparing public policy: an overview. **European Journal of Political Research**, n. 1, p. 67-94, 1973.

RUA, M. D. G. Análise de Políticas Públicas: conceitos básicos. In: RUA, M. D. G.; VALADÃO, M. I. **O estudo da política**: temas selecionados. Brasília: Paralelo 15, 1998.

SABATIER, P. A. **Theories of the Policy Process**. Boulder, CO: Westview, 1999.

SANCHES, O. M. Processo orçamentário federal: problemas, causas e indicativos de solução. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, n. 29 (3), p. 122-56, jul-set 1995.

SANCHES, O. M. **Dicionário de orçamento, planejamento e áreas afins**. 2ª. ed. Brasília: OMS, 2004.

SANCHES, O. M. O ciclo orçamentário: uma reavaliação à luz da Constituição de 1988. In: GIACOMONI, J.; PAGNUSSAT, J. L. **Planejamento e orçamento governamental**: coletânea. Brasília: ENAP, v. 2, 2006.

SANTOS, M.; SILVEIRA, M. L. **O Brasil**: território e sociedade no início do século XXI. 19. ed. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SARAVIA, E. Introdução à Teoria da Política Pública. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. **Políticas Públicas**: Coletânea - Volume 1. Brasília: ENAP, 2006.

SECCHI, L. **Políticas Públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2ª. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2017.

SEDOP. **Convênio SEIDURB n. 001/2012, reprogramado**. Secretaria de Obras Públicas do Estado do Pará. Belém. 2017.

SIAFEM. **Sistema Integrado de Administração Financeira para Estados e Municípios. Consulta ao programa "Saneamento é Vida" 2012-2015**. Secretaria da Fazenda do Estado do Pará. [S.l.]. 2012, 2013, 2014, 2015.

SILVA, J. A. D. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 7ª. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

SILVA, J. M. P. **O princípio jurídico da coesão dinâmica no Direito Urbanístico brasileiro**. São Paulo. 2016. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

SILVA, L. C. **Prioridades nos orçamentos da União: análise da efetividade do sistema de planejamento**. [S.l.]. 2007. Monografia (Especialização em Orçamento Público) - Centro de formação da Câmara dos Deputados. Orientação de Vander Gontijo.

SILVA, R. Q. D. Do enfraquecimento à extinção do anexo de prioridades e metas da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO): elimina-se o problema, mas não as causas. **Revista do Tribunal de Contas da União**, Brasília, p. 122-141, set-dez 2011.

SILVA, S. P. A abordagem territorial no planejamento de políticas públicas e os desafios para uma nova relação entre estado e sociedade no Brasil. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 17, n. 60, jan-jun 2012.

SIMON, H. A. **Comportamento administrativo**. 2ª. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1971.

SJÖBLOM, G. Problemi e soluzioni in politica. **Rivista Italiana di Scienza Politica**, v. 14, n. 1, p. 41-85, 1984.

SNIS. **Diagnóstico do manejo de resíduos sólidos urbanos - 2011**. Sistema Nacional de Informações de Saneamento. [S.l.]. 2013a.

SNIS. **Diagnóstico dos serviços de água e esgotos - 2011**. Sistema Nacional de Informações de Saneamento. [S.l.]. 2013b.

SNIS. **Diagnóstico do manejo de resíduos sólidos urbanos - 2012**. Sistema Nacional de Informações de Saneamento. [S.l.]. 2014a.

SNIS. **Diagnóstico dos serviços de água e esgotos - 2012**. Sistema Nacional de Informações de Saneamento. [S.l.]. 2014b.

SNIS. **Diagnóstico do serviço de águas pluviais - 2015**. Sistema Nacional de Informações de Saneamento. [S.l.]. 2017.

SOUZA, C. Políticas Públicas: Conceitos, Tipologias e Sub-Áreas, 2002. Disponível em: <<http://professor.pucgoias.edu.br/SiteDocente/admin/arquivosUpload/3843/material/001-%20A-%20POLITICAS%20PUBLICAS.pdf>>. Acesso em: 19 jun 2018. Trabalho elaborado para a Fundação Luís Eduardo Magalhães, em dezembro de 2002.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul-dez 2006.

SOUZA, M. L. D. **Mudar a cidade**: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanas. 5ª. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008.

TCEPA. Resolução n. 17.658, de 10 de março de 2009. **Aprova Instrução Normativa que define o processo de acompanhamento dos instrumentos de gestão pública estadual**, 2009. Disponível em: <<http://www.tce.pa.gov.br/busca/Forms/FileViewResolucao.aspx?NumeroResolucao=17658>>. Acesso em: 05 dez 2017.

TCEPA. **Processo n. 2010/52049-9. Auditoria Operacional do programa "Água para Todos"**. Tribunal de Contas do Estado do Pará. Belém. 2011.

TCEPA. Ato n. 63, de 17 de dezembro de 2012. **Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Pará**, 2012a. Disponível em: <<http://www.tce.pa.gov.br/images/pdf/Institucional/RITCE2017-ato77.pdf>>. Acesso em: 05 dez 2017.

TCEPA. **Processo n. 2012/50065-2. Acompanhamento do PPA 2012-2015**. Tribunal de Contas do Estado do Pará. Belém. 2012b.

TCEPA. **Processo n. 2013/50108-2. Acompanhamento da revisão do PPA - 2013-2015**. Tribunal de Contas do Estado do Pará. Belém. 2013a.

TCEPA. **Relatório de Análise das Contas de Governo - 2012**. Tribunal de Contas do Estado do Pará. Belém. 2013b.

TCEPA. **Resolução n. 18.429 (Processo n. 2010/52949-9)**. Tribunal de Contas do Estado do Pará. Belém. 2013c.

TCEPA. **Processo n. 2014/50013-2. Acompanhamento da revisão do PPA 2014-2015**. Tribunal de Contas do Estado do Pará. Belém. 2014a.

TCEPA. **Processo n. 2014/51696-0. Acompanhamento da revisão do PPA 2015**. Tribunal de Contas do Estado do Pará. Belém. 2014b.

TCEPA. **Relatório de Análise das Contas de Governo - 2013**. Tribunal de Contas do Estado do Pará. Belém. 2014c.

TCEPA. **Processo n. 2014/51366-6. Relatório do primeiro monitoramento de auditoria operacional do programa Água para todos - ARCON**. Tribunal de Contas do Estado do Pará. Belém. 2015a.

TCEPA. **Processo n. 2015/50668-8. Relatório do primeiro monitoramento de auditoria operacional do programa Água para todos - COSANPA**. Tribunal de Contas do Estado do Pará. Belém. 2015b.

TCEPA. **Processo n. 2015/50669-9. Relatório do primeiro monitoramento de auditoria operacional do programa Água para todos - SESP**. Tribunal de Contas do Estado do Pará. Belém. 2015c.

TCEPA. **Relatório de Análise das Contas de Governo - 2014**. Tribunal de Contas do Estado do Pará. Belém. 2015d.

TCEPA. **Processo n. 2014/51366-6. Relatório do segundo monitoramento de auditoria operacional do programa Água para todos - ARCON**. Tribunal de Contas do Estado do Pará. Belém. 2016a.

TCEPA. **Processo n. 2014/51696-0. Relatório Conclusivo do Acompanhamento do PPA 2012-2015**. Tribunal de Contas do Estado do Pará. Belém. 2016b.

TCEPA. **Processo n. 2015/50670-2. Relatório do primeiro monitoramento de auditoria operacional do programa Água para todos - SEDOP**. Tribunal de Contas do Estado do Pará. Belém. 2016c.

TCEPA. **Relatório de Análise das Contas de Governo - 2015**. Tribunal de Contas do Estado do Pará. Belém. 2016d.

TCEPA. **Relatório de Análise das Contas de Governo - 2016**. Tribunal de Contas do Estado do Pará. Belém. 2017.

TCEPA. **Relatório de Análise das Contas de Governo - 2017**. Tribunal de Contas do Estado do Pará. Belém. 2018a.

TCEPA. **Sistema de Gestão de Documentos - SISGED**. Tribunal de Contas do Estado do Pará. Belém. 2018b.

TEIXEIRA, A. et al. **Orçamento participativo: democratização da gestão pública e controle social**. Rio de Janeiro: FASE, 2003.

THOMAS, H. G. Towards a new higher education law in lithuania: reflections of the process of policy formulation. **Higher education policy**, v. 14, n. 3, p. 213-23, 2001.

VAITSMAN, J.; RODRIGUES, R. W. S.; PAES-SOUSA, R. **O sistema de avaliação e monitoramento das políticas e programas sociais: a experiência do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome do Brasil**. Brasília: UNESCO, 2006.

VASCONCELOS, C. C. D. Auditoria Operacional do TCU e efetividade das políticas públicas: natureza do controle e repercussões para a administração. In: CARDOSO JR, J. C. **Gestão Pública e Desenvolvimento**. Brasília: IPEA, 2011.

VIANA, A. L. Abordagens metodológicas em políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, v. 30, n. 2, p. 5-43, 1996.

VILLAÇA, F. Uma contribuição à história do planejamento urbano no Brasil. In: DÉAK, C.; SCHIFFER, S. **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: EDUSP; FUPAM, 1999.

APÊNDICE

APÊNDICE A - Cobertura dos serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário e coleta de resíduos sólidos por Região de Integração - 2011

REGIÃO DE INTEGRAÇÃO (nº de municípios) / Município	População residente total, segundo o IBGE	(AG001) População total atendida com abastecimento de água	(ES001) População total atendida com esgotamento sanitário	(I015) População atendida por coleta domiciliar de RDO	Índice de atendimento total de água	Índice de atendimento total de esgoto	Tx cobertura da coleta RDO em relação à pop. Total
ARAGUAIA (15)	483.300	45.322	-	20.100	9,38%	0,00%	4,16%
Água Azul do Norte	25.286	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D
Bannach	3.405	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D
Conceição do Araguaia	45.724	21.050	-	N/D	46,04%	0,00%	N/D
Cumaru do Norte	10.811	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D
Floresta do Araguaia	18.036	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D
Ourilândia do Norte	27.965	N/D	N/D	20.100	N/D	N/D	71,88%
Pau D'Arco	5.950	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D
Redenção	76.501	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D
Rio Maria	17.713	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D
Santa Maria das Barreiras	17.686	1.390	-	N/D	7,86%	0,00%	N/D
Santana do Araguaia	58.067	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D
São Félix do Xingu	95.694	1.998	-	N/D	2,09%	0,00%	N/D
Sapucaia	5.144	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D
Tucumã	34.334	16.170	-	N/D	47,10%	0,00%	N/D
Xinguara	40.984	4.714	-	N/D	11,50%	0,00%	N/D
BAIXO AMAZONAS (12)	684.471	251.363	-	317.643	36,72%	0,00%	46,41%
Alenquer	53.004	9.085	-	27.921	17,14%	0,00%	52,68%
Almeirim	33.588	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D
Belterra	16.451	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D
Curuá	12.487	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D
Faro	8.035	5.153	-	N/D	64,13%	0,00%	N/D
Juruti	48.306	5.023	-	N/D	10,40%	0,00%	N/D
Monte Alegre	55.636	9.226	-	N/D	16,58%	0,00%	N/D
Óbidos	49.552	15.895	-	20.000	32,08%	0,00%	40,36%
Oriximiná	63.905	63.127	-	35.000	98,78%	0,00%	54,77%
Prainha	29.337	6.973	-	N/D	23,77%	0,00%	N/D
Santarém	297.040	123.108	-	217.592	41,44%	0,00%	73,25%
Terra Santa	17.130	13.773	-	17.130	80,40%	0,00%	100,00%
CARAJÁS (12)	581.983	215.798	22.601	278.279	37,08%	3,88%	47,82%
Bom Jesus do Tocantins	15.467	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D
Brejo Grande do Araguaia	7.306	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D
Canaã dos Carajás	27.929	N/D	N/D	21.071	N/D	N/D	75,44%
Curionópolis	18.197	7.194	-	N/D	39,53%	0,00%	N/D

Eldorado dos Carajás	31.954	7.634	-	N/D	23,89%	0,00%	N/D
Marabá	238.708	75.995	-	238.708	31,84%	0,00%	100,00%
Palestina do Pará	7.470	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D
Parauapebas	160.229	112.245	16.276	N/D	70,05%	10,16%	N/D
Piçarra	12.699	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D
São Domingos do Araguaia	23.370	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D
São Geraldo do Araguaia	25.429	12.730	6.325	18.500	50,06%	24,87%	72,75%
São João do Araguaia	13.225	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D
GUAMÁ (18)	622.045	98.972	-	201.894	15,91%	0,00%	32,46%
Castanhal	176.116	41.093	-	152.471	23,33%	0,00%	86,57%
Colares	11.439	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D
Curuçá	34.919	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D
Igarapé-Açu	36.155	19.424	-	21.365	53,72%	0,00%	59,09%
Inhangapi	10.218	1.673	-	N/D	16,37%	0,00%	N/D
Magalhães Barata	8.148	3.932	-	N/D	48,26%	0,00%	N/D
Maracanã	28.438	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D
Marapanim	26.750	9.074	-	20.000	33,92%	0,00%	74,77%
Santa Izabel do Pará	60.713	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D
Santa Maria do Pará	23.194	9.445	-	N/D	40,72%	0,00%	N/D
Santo Antônio do Tauá	27.199	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D
São Caetano de Odivelas	16.991	3.816	-	8.058	22,46%	0,00%	47,43%
São Domingos do Capim	30.034	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D
São Francisco do Pará	15.123	5.027	-	N/D	33,24%	0,00%	N/D
São João da Ponta	5.360	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D
São Miguel do Guamá	52.350	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D
Terra Alta	10.416	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D
Vigia	48.482	5.488	-	N/D	11,32%	0,00%	N/D
LAGO TUCURUÍ (7)	365.977	112.640	-	134.422	30,78%	0,00%	36,73%
Breu Branco	54.032	3.470	-	N/D	6,42%	0,00%	N/D
Goianésia do Pará	31.031	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D
Itupiranga	51.341	1.257	-	N/D	2,45%	0,00%	N/D
Jacundá	52.191	12.614	-	46.422	24,17%	0,00%	88,95%
Nova Ipixuna	14.859	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D
Novo Repartimento	63.604	1.799	-	N/D	2,83%	0,00%	N/D
Tucuruí	98.919	93.500	-	88.000	94,52%	0,00%	88,96%
MARAJÓ (16)	495.291	83.225	-	95.646	16,80%	0,00%	19,31%
Afuá	35.467	4.637	-	N/D	13,07%	0,00%	N/D
Anajás	25.254	1.590	-	N/D	6,30%	0,00%	N/D
Bagre	24.644	12.342	-	N/D	50,08%	0,00%	N/D
Breves	93.835	25.215	-	40.300	26,87%	0,00%	42,95%
Cachoeira do Arari	20.801	3.241	-	7.485	15,58%	0,00%	35,98%
Chaves	21.286	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D
Curralinho	29.204	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D
Gurupá	29.520	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D
Melgaço	25.096	N/D	N/D	15.000	N/D	N/D	59,77%

Muaná	34.875	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D
Ponta de Pedras	26.560	7.750	-	N/D	29,18%	0,00%	N/D
Portel	53.257	1.420	-	N/D	2,67%	0,00%	N/D
Salvaterra	20.572	4.327	-	N/D	21,03%	0,00%	N/D
Santa Cruz do Arari	8.378	6.188	-	8.378	73,86%	0,00%	100,00%
São Sebastião da Boa Vista	23.307	N/D	N/D	7.500	N/D	N/D	32,18%
Soure	23.235	16.515	-	16.983	71,08%	0,00%	73,09%
METROPOLITANA (5)	2.061.369	1.215.195	112.868	1.461.994	58,95%	5,48%	70,92%
Ananindeua	477.999	127.759	-	N/D	26,73%	0,00%	N/D
Belém	1.402.056	1.069.750	112.868	1.359.994	76,30%	8,05%	97,00%
Benevides	52.888	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D
Marituba	110.842	17.686	-	102.000	15,96%	0,00%	92,02%
Santa Bárbara do Pará	17.584	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D
RIO CAETÉ (15)	474.934	88.770	-	206.813	18,69%	0,00%	43,55%
Augusto Corrêa	41.072	2.207	-	18.499	5,37%	0,00%	45,04%
Bonito	13.923	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D
Bragança	114.720	21.472	-	80.500	18,72%	0,00%	70,17%
Cachoeira do Piriá	27.332	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D
Capanema	64.140	2.776	-	N/D	4,33%	0,00%	N/D
Nova Timboteua	13.844	13.369	-	N/D	96,57%	0,00%	N/D
Peixe-Boi	7.862	1.553	-	N/D	19,75%	0,00%	N/D
Primavera	10.311	N/D	N/D	10.311	N/D	N/D	100,00%
Quatipuru	12.527	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D
Salinópolis	37.726	25.128	-	37.726	66,61%	0,00%	100,00%
Santa Luzia do Pará	19.426	1.713	-	19.426	8,82%	0,00%	100,00%
Santarém Novo	6.196	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D
São João de Pirabas	20.890	12.400	-	12.534	59,36%	0,00%	60,00%
Tracuateua	27.817	3.119	-	27.817	11,21%	0,00%	100,00%
Viseu	57.148	5.033	-	N/D	8,81%	0,00%	N/D
RIO CAPIM (16)	617.067	162.926	1.245	123.551	26,40%	0,20%	20,02%
Abel Figueiredo	6.844	N/D	N/D	6.151	N/D	N/D	89,87%
Aurora do Pará	27.070	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D
Bujaru	26.053	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D
Capitão Poço	52.057	9.878	-	N/D	18,98%	0,00%	N/D
Concórdia do Pará	28.774	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D
Dom Eliseu	52.224	3.732	-	N/D	7,15%	0,00%	N/D
Garrafão do Norte	25.097	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D
Ipixuna do Pará	53.318	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D
Irituia	31.429	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D
Mãe do Rio	28.100	13.500	-	28.100	48,04%	0,00%	100,00%
Nova Esperança do Piriá	20.256	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D
Ourém	16.458	1.662	-	7.505	10,10%	0,00%	45,60%
Paragominas	99.460	60.574	1.245	81.795	60,90%	1,25%	82,24%
Rondon do Pará	47.509	35.840	-	N/D	75,44%	0,00%	N/D
Tomé-Açu	57.228	37.740	-	N/D	65,95%	0,00%	N/D

Ulianópolis	45.190	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D
TAPAJÓS (6)	211.305	30.384	-	102.223	14,38%	0,00%	48,38%
Aveiro	15.875	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D
Itaituba	97.704	6.840	-	65.000	7,00%	0,00%	66,53%
Jacareacanga	14.223	3.850	-	14.223	27,07%	0,00%	100,00%
Novo Progresso	25.138	11.844	-	23.000	47,12%	0,00%	91,49%
Rurópolis	41.272	7.850	-	N/D	19,02%	0,00%	N/D
Trairão	17.093	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D
TOCANTINS (11)	753.821	167.654	45.000	255.543	22,24%	5,97%	33,90%
Abaetetuba	142.785	22.619	-	142.785	15,84%	0,00%	100,00%
Acará	53.680	12.647	-	N/D	23,56%	0,00%	N/D
Baião	38.092	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D
Barcarena	102.668	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D
Cametá	122.683	84.150	-	80.000	68,59%	0,00%	65,21%
Igarapé-Miri	58.498	7.089	-	32.758	12,12%	0,00%	56,00%
Limoeiro do Ajuru	25.440	5.351	-	N/D	21,03%	0,00%	N/D
Mocajuba	27.207	10.206	-	N/D	37,51%	0,00%	N/D
Moju	71.329	8.231	-	N/D	11,54%	0,00%	N/D
Oeiras do Pará	29.005	4.810	-	N/D	16,58%	0,00%	N/D
Tailândia	82.434	12.551	45.000	N/D	15,23%	54,59%	N/D
XINGU (10)	337.030	29.695	650	28.413	8,81%	0,19%	8,43%
Altamira	100.736	10.740	-	N/D	10,66%	0,00%	N/D
Anapu	21.398	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D
Brasil Novo	15.575	7.455	-	N/D	47,87%	0,00%	N/D
Medicilândia	27.785	11.500	650	N/D	41,39%	2,34%	N/D
Pacajá	40.831	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D
Placas	24.744	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D
Porto de Moz	34.756	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D
Senador José Porfírio	12.840	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D
Uruará	44.758	N/D	N/D	28.413	N/D	N/D	63,48%
Vitória do Xingu	13.607	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D
Total Geral	7.688.593	2.501.944	182.364	3.226.521	32,54%	2,37%	41,97%

Fonte: Elaborado com base nos dados do Diagnóstico dos serviços de água e esgotos – 2011 (SNIS, 2013b). Diagnóstico do manejo de resíduos sólidos urbanos – 2011 (SNIS, 2013a) e da Pesquisa de Informações Básicas Municipais – MUNIC 2011 (IBGE, 2013).