



PANORAMA DOS PLANOS MUNICIPAIS DE SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL

Ernani Ciríaco de Miranda ⁽¹⁾

Engenheiro civil; Mestre em Tecnologia Ambiental e Recursos Hídricos pela Universidade de Brasília (UnB); foi Diretor Técnico da EMASA de Itabuna/BA; Coordenador-Geral do PMSS e do SNIS. Atualmente é Especialista em Infraestrutura Sênior do Ministério das Cidades, desde 2008, e ocupa a função de Diretor do Departamento de Articulação Institucional da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental do Ministério das Cidades, desde 2012.

Alexandre Araujo Godeiro Carlos

Graduado em Engenharia Civil pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (1985), possui mestrado em Pós-graduação em Saúde Pública pela Fundação Oswaldo Cruz (2004). Atualmente é especialista em infraestrutura sênior na Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental do Ministério das Cidades com ênfase em planos municipais de saneamento básico.

Berenice de Souza Cordeiro

Engenheira Sanitarista pela ENSP/FIOCRUZ e doutora em Planejamento Urbano e Regional pelo IPPUR/UFRJ. Consultora responsável pelo Estudo da SNSA/MCidades que resultou no Panorama dos Planos Municipais de Saneamento Básico no Brasil. Experiência profissional em políticas públicas de saneamento básico e habitação de interesse social, em prefeituras, governo federal, ONGs e organismos internacionais.

Fernando Costa Milhome da Silva

Acadêmico do sétimo período em engenharia civil no Centro Universitário Instituto de Educação Superior de Brasília – IESB. Atualmente é estagiário na Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental do Ministério das Cidades com ênfase em planos municipais de saneamento básico.

Endereço ⁽¹⁾: Setor de Autarquias Sul, Quadra 01, Lote 01/06, Sala 905, Bloco "H", Ed. Telemundi II – Brasília – Distrito Federal – CEP: 70070-010 – Brasil – Tel: +55 (61) 2108-1486 – e-mail: ernani.miranda@cidades.gov.br

RESUMO

A Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, do Ministério das Cidades, por meio do Departamento de Articulação Institucional, tem a satisfação de compartilhar com o setor, durante a realização da 46^a Assembleia Nacional da Assemae, o Panorama dos Planos Municipais de Saneamento Básico no Brasil. Este Panorama foi construído com o objetivo de conhecer melhor o



46^a Assembleia Nacional da Assemae
Saneamento Básico:
um direito de todos
16 a 19 de maio de 2016
Jaraguá do Sul - Santa Catarina

20^a Exposição de Experiências Municipais em Saneamento

De 16 a 19 de maio de 2016 – Jaraguá do Sul - SC

universo sobre o tema, a partir da auto declaração dos municípios registrada em diversas fontes consultadas. Além disso, o Panorama cumpre o propósito de subsidiar a formulação dos programas federais, inclusive na linha da capacitação e da assistência técnica aos municípios, bem como informar ao Conselho das Cidades e ao setor como um todo sobre a situação atual dos Planos e sua evolução, na perspectiva da meta determinada no Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab). O Panorama está estruturado em um formato de banco de dados, o que o torna uma ferramenta dinâmica capaz de atualizar a situação dos Planos Municipais de Saneamento Básico no Brasil.

Palavras-chave: Planejamento, Panorama, Planos Municipais, Saneamento Básico

INTRODUÇÃO/OBJETIVOS

De acordo com a legislação vigente, compete à Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, do Ministério das Cidades (SNSA/MCidades), estimular o desenvolvimento institucional do saneamento básico, aportando assistência técnica para realização de estudos e pesquisas, elaboração dos planos, estruturação dos sistemas de informação e capacitação dos agentes que atuam na área para a implementação efetiva do marco legal do setor. A melhoria da gestão é condição necessária para alcançar a universalização do acesso e a melhoria dos serviços prestados à população, caminho pelo qual o saneamento pode contribuir para reduzir as desigualdades sociais que tanto desafiam o nosso país. No nível dos municípios, a contribuição passa pela criação e consolidação dos instrumentos estruturantes do planejamento, sendo este uma função indelegável do titular.

A Lei nº 11.445/2007, que dispõe sobre as diretrizes nacionais e a política federal para o setor, estabelece que cabe ao titular dos serviços formular a política pública de saneamento básico, devendo para isto elaborar o Plano, entre outras atribuições. A obrigatoriedade do Plano condiciona a prestação dos serviços, que precisam ser regulados e submetidos ao controle social. Já o governo federal, considerando o seu papel estratégico de gestor das principais fontes de investimento no saneamento básico, vem atuando de forma sistemática e sinérgica no apoio a estados e municípios, tendo em vista a boa gestão, a aplicação eficiente dos investimentos e a participação popular. A existência do Plano também condiciona o acesso aos recursos orçamentários da União, ou por ela administrados, quando destinados a serviços de saneamento básico, como determina o Decreto nº 7.217/2010. Recentemente, o Decreto nº 8.629, de 30 de dezembro de 2015, da Presidência da República, alterou o prazo para atendimento desta condição, passando a ser após 31 de dezembro de 2017. No entanto, fica mantida a



46^a Assembleia Nacional da Assemae
Saneamento Básico:
um direito de todos
16 a 19 de maio de 2016
Jaraguá do Sul - Santa Catarina

20^a Exposição de Experiências Municipais em Saneamento

De 16 a 19 de maio de 2016 – Jaraguá do Sul - SC

obrigatoriedade de o titular contar com órgão colegiado instituído para exercer o controle social, prazo expirado em 31 de dezembro de 2014.

Antes mesmo da prorrogação do prazo, a SNSA/MCidades investiu na construção de um Panorama dos Planos Municipais de Saneamento Básico no Brasil, com o objetivo de conhecer o universo de municípios brasileiros que auto declaram ter seu plano municipal de saneamento básico, e assim subsidiar a formulação dos programas federais, inclusive na linha da capacitação e da assistência técnica aos municípios, além de informar ao Conselho das Cidades e ao setor como um todo sobre a situação atual dos Planos e sua evolução, na perspectiva da meta determinada no Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab).

Ainda que, neste primeiro momento, o Panorama não esteja estruturado para capturar uma informação qualitativa sobre os processos de elaboração dos Planos, a Secretaria fundamenta o seu apoio aos municípios com base na premissa de que elaborar o Plano é construir um pacto social, que o plano não se resume a uma mera peça técnica. Para que o processo seja democrático e inclusivo, é necessário que o município coordene uma dinâmica participativa reduzindo as assimetrias de informação e de poder, fazendo do processo de elaboração do Plano uma arena onde possam emergir as contradições e, deste caldo, criar as possibilidades de negociação e pactuação em torno de ações que sejam capazes de melhorar as condições de vida da população e do meio em que vivem, traduzindo o que está na lei em agenda pública.

A partir desta concepção, as diretrizes da SNSA/MCidades que orientam o apoio aos municípios na condução do processo de elaboração, implantação, acompanhamento e avaliação dos planos de saneamento básico, afirmam o Plano como:

- objeto de construção de um pacto social, capaz de contribuir para reverter as desigualdades sociais por meio da universalização do acesso aos serviços, recuperar a integridade ambiental e sensibilizar a todos sobre a relevância da política e da gestão dos serviços de saneamento básico para a agenda de desenvolvimento do município;
- instrumento de planejamento territorial que não se encerra no relatório do Plano, e necessariamente se desdobra na implantação das ações propostas, acompanhamento e avaliação dos impactos e resultados;
- oportunidade para colocar o saneamento básico na agenda da cidade e assim envolver os agentes públicos e sociais em um ambiente de cooperação, com responsabilidades compartilhadas entre todos;
- instrumento orientador das políticas, programas e ações de saneamento básico no âmbito municipal, buscando sua observância na previsão orçamentária e na execução financeira;
- estratégia de interlocução e articulação com outros planos setoriais por meio de uma abordagem do território que contemple a dimensão regional e o contexto da bacia



hidrográfica onde o município está inserido, bem como a convergência com as diretrizes dos planos estaduais, quando forem adequadas para a realidade local;

- produto de implementação das macrodiretrizes e estratégias do Plansab, sobretudo no que tange o papel do município nas ações coordenadas de planejamento do setor e de articulação interinstitucionais e interfederativas;
- condição para pleitear recursos junto à União, organismos internacionais e construir parcerias com empresas que sediam empreendimentos privados no município;
- referência para o exercício das funções de regulação e fiscalização do saneamento no município, sobretudo como instrumento normativo dos contratos de prestação dos serviços por agentes públicos e, se for o caso, por agentes privados;
- oportunidade para capacitação de gestores públicos, técnicos, prestadores de serviços, conselheiros municipais e lideranças comunitárias que atuam na política pública de saneamento básico e áreas correlatas como moradia, saúde, meio ambiente, gestão de recursos hídricos, entre outras;
- instrumento para fortalecer e qualificar a participação popular e o controle social, de maneira a influenciar o processo decisório sobre as prioridades de investimentos e de ações no território, e garantir a qualidade dos serviços prestados à população;
- ferramenta para organizar e/ou consolidar o sistema municipal de informações em saneamento básico, se possível gerando indicadores que fazem interface com as condições de saúde, do meio ambiente, das condições de habitabilidade, entre outros, apoiando inclusive o processo de acompanhamento e avaliação dos resultados alcançados.

Antes de passar à apresentação da metodologia e os resultados do Panorama, salienta-se que este estudo se baseia nas seguintes premissas:

- o acesso aos serviços de saneamento básico como um dos determinantes do direito à cidade, como preconiza o Estatuto da Cidade;
- a universalização do acesso aos serviços de saneamento básico como instrumento de combate à segregação socioterritorial e de promoção da sustentabilidade ambiental;
- o exercício da participação popular e do controle social no processo de formulação da política e de elaboração do plano, sua implantação, avaliação e revisão;
- o estabelecimento de mecanismos para disseminação e amplo acesso às informações sobre os serviços prestados, as propostas relativas ao plano e os estudos que as fundamentam;
- o plano como vetor de orientação da legislação orçamentária e sua compatibilidade com os planos diretores municipais;



46^a Assembleia Nacional da Assemae
Saneamento Básico:
um direito de todos
16 a 19 de maio de 2016
Jaraguá do Sul - Santa Catarina

20^a Exposição de Experiências Municipais em Saneamento

De 16 a 19 de maio de 2016 – Jaraguá do Sul - SC

- a conformidade de alocação dos recursos da União com as diretrizes nacionais e a Política Federal de Saneamento Básico; e,
- o papel de indutor do Ministério das Cidades no processo dos planos municipais de saneamento básico em todo o território nacional.

MATERIAL E MÉTODOS

A estratégia metodológica adotada para construção do Panorama ancora-se em três etapas: a primeira, envolveu a consulta e sistematização dos dados secundários existentes sobre o assunto; a segunda, apurou informações em nível de dados primários mediante acesso aos microdados de várias fontes e aplicação de um questionário pela SNSA/MCidades, enviado ao conjunto de municípios brasileiros, tendo os resultados obtidos sistematizados como um pré-teste; e, a terceira, consistiu na consolidação dos resultados em um banco de dados. Este banco de dados informa quantos e quais municípios declararam “possuir o Plano” ou que “o Plano estava em elaboração”, no horizonte temporal que abrange as fontes consultadas. O Panorama identificou algumas inconsistências que serão reportadas na apresentação dos resultados.

Na etapa inicial de concepção do Panorama, a Secretaria contou com a colaboração de um grupo de parceiros que reúne o que há de mais avançado em termos de organização social, técnica e política no setor de saneamento no Brasil e com legitimidade para representar os níveis descentralizados de poder. A Secretaria buscou reunir representação de entidades municipalistas, entidades específicas do setor, movimentos sociais, movimento sindical, universidades públicas e centros de pesquisa, entidades classistas, o Conselho das Cidades, além dos demais órgãos e ministérios da União que atuam no saneamento.

Foi realizada uma oficina presencial com o grupo de parceiros em Brasília, no dia 24 de novembro de 2014. Participaram 23 (vinte e três) pessoas, representantes dos órgãos do governo federal e das entidades convidadas para compor o Grupo de Parceiros. Enviaram representantes os seguintes órgãos/entidades: Consórcio Pró-Sinos; Assemae; Aesbe (Embasa/BA e Copasa/MG); Abar (Arsae/MG); ABLP; Sinaenco; UFMG; UnB; Fundação João Pinheiro; SRHU/MMA; Funasa/MS; Caixa; além de gerentes e técnicos da SNSA/MCidades. Avalia-se que a participação do grupo originalmente convidado foi representativa; com a ressalva da ausência do movimento sindical representado em nível nacional pela FNU, que agrega os trabalhadores que atuam no setor.

Alguns desses parceiros atuaram como fontes de informações, disponibilizando os seus bancos de dados, e como interlocutores do processo. A primeira etapa do Estudo sistematizou os dados secundários existentes e disponíveis sobre planos municipais de saneamento básico. Essa sistematização envolveu, além da interlocução com o Grupo de Parceiros, a combinação de



46^a Assembleia Nacional da Assemae
Saneamento Básico:
um direito de todos
16 a 19 de maio de 2016
Jaraguá do Sul - Santa Catarina

20^a Exposição de Experiências Municipais em Saneamento

De 16 a 19 de maio de 2016 – Jaraguá do Sul - SC

procedimentos e ferramentas de pesquisa na internet em diferentes bases de dados sobre o assunto. Cabe destacar que a expectativa com esta etapa do levantamento era chegar a uma caracterização do universo atual dos municípios com planos de saneamento básico, segundo os recortes trabalhados nas pesquisas e estudos consultados. As fontes disponíveis e consideradas abrangem duas categorias, sendo uma composta por fontes governamentais, e a outra oriunda de estudos e pesquisas realizados por entidades do setor de saneamento básico no Brasil.

Ressalta-se que essa primeira etapa do Panorama, construída apenas com dados secundários, foi apresentada e apreciada pela Câmara Técnica de Saneamento do Conselho das Cidades, durante reunião específica realizada em 24 de novembro de 2014. Para gerar resultados dessa primeira etapa, foi necessário definir um deadline, ainda que algumas dessas fontes disponham de série histórica dos seus estudos e pesquisas. Neste sentido, foram consideradas os dados secundários que estavam disponíveis até 20 de janeiro de 2015; agregando contribuições surgidas na reunião com o Conselho das Cidades.

A sistematização dos dados secundários ofereceu uma espécie de pano de fundo da situação dos Planos Municipais de Saneamento Básico, de expressão qualitativa, uma vez que o universo consultado contemplou um recorte mais geral extraído da MUNIC 2011, pelo seu caráter censitário, e outros recortes específicos que revelaram a situação dos planos de saneamento básico, segundo:

- o porte populacional, no caso das 100 maiores cidades brasileiras, levantamento feito pelo Instituto Trata Brasil, em 2013;
- os municípios regulados, levantamento feito pela Abar, de 2013;
- os municípios que responderam ao SNIS 2012 à pergunta sobre a existência de plano de saneamento básico.

A segunda etapa contemplaria o acesso aos microdados dessas fontes consultadas e agregaria outras, que surgissem da interlocução com o Grupo de Parceiros, com o Conselho das Cidades e do aprofundamento da pesquisa realizada.

Iniciando a etapa de consulta aos microdados, a Secretaria preparou dois instrumentos de consulta, sob a forma de questionários, para fazer o levantamento de dados primários sobre os Planos de Saneamento Básico no Brasil. No primeiro, denominado Questionário Quantitativo, os aspectos investigados dizem respeito a: existência da Política e do Plano; etapa atual (se concluído ou em elaboração); abrangência do plano (territorial e quanto aos 4 componentes do saneamento básico); arranjo institucional adotado no processo de elaboração (estrutura técnica e de gestão do processo, estratégia de participação social), fontes de recursos e formas de aprovação do Plano; existência do Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PGIRS), de acordo com a Lei 12.305/2010; entre outros aspectos que possibilitem construir a dimensão quantitativa do Panorama. No segundo, denominado Questionário Qualitativo, a análise enfatiza



46^a Assembleia Nacional da Assemae
Saneamento Básico:
um direito de todos
16 a 19 de maio de 2016
Jaraguá do Sul - Santa Catarina

20^a Exposição de Experiências Municipais em Saneamento

De 16 a 19 de maio de 2016 – Jaraguá do Sul - SC

os aspectos que dizem respeito aos conteúdos contemplados na Política e no Plano de Saneamento Básico, como estabelecido na legislação, que abrangem entre outros: o diagnóstico da situação dos serviços e seus impactos para a população; os objetivos e as metas estabelecidas com a devida projeção de demandas e perspectivas técnicas, assim como a proposição de programas, projetos e ações visando à universalização do acesso; os mecanismos e procedimentos para monitoramento, avaliação sistemática do Plano e atributos que possam aferir a qualidade do processo participativo desencadeado com a elaboração e implementação do Plano.

Cabe destacar que os dois questionários permitirão, inclusive, apurar informações sobre a abrangência territorial do Plano quando este não for municipal, tornando o Panorama uma referência também para os planos estaduais e os denominados planos regionais, elaborados por um consórcio público, um comitê de bacia hidrográfica, uma região metropolitana, uma microrregião ou um aglomerado urbano, uma região integrada de desenvolvimento econômico (Ride), entre outros.

Durante a oficina com o Grupo de Parceiros, foi apresentada na íntegra a proposta do Questionário Quantitativo para apreciação; sendo procedida sua revisão e tornando-o de preenchimento mais amigável. Em seguida, a Secretaria fez a rodada pré-teste do Questionário Quantitativo (Q1) enviando-o a todos os municípios brasileiros, via sua mala direta de endereços eletrônicos. A mensagem foi enviada no dia 9 de março de 2015 informando o link para acesso ao questionário no Google Docs, e recomendando que o seu preenchimento fosse feito pelo órgão municipal responsável pelo saneamento básico local, deixando claro que o município não deveria encaminhar o questionário para o preenchimento pelo prestador de serviços. Com o objetivo de tornar o preenchimento do questionário uma oportunidade de capacitação dos agentes locais, a SNSA, em parceria com a Secretaria Executiva do Ministério das Cidades, disponibilizou um tutorial aos municípios por meio da criação de um Fórum no Portal Capacidades. Neste Fórum, a pessoa responsável pelo preenchimento do questionário poderia tirar dúvidas. Foi informado o link para acesso e também enviado um arquivo PDF com orientações sobre o Fórum. O prazo inicial para envio do questionário preenchido pelos municípios foi até 10 de março de 2015, sendo posteriormente prorrogado até 10 de abril de 2015, com os municípios devidamente informados por endereço eletrônico e pelo Fórum. Os resultados apurados na rodada pré-teste de Q1 estão sistematizados no Panorama consolidado, que será apresentado no item Resultados. O Questionário Qualitativo (Q2) será aplicado oportunamente.

Avançando mais a respeito da Metodologia do Estudo, o Panorama adotou 9 (nove) fontes, entre governamentais e não governamentais, com informações que se estendem por um período temporal entre 2011 e 2015. O quadro 1 a seguir traz a descrição dessas fontes.



Quadro 1: Fontes do Panorama dos Planos Municipais de Saneamento Básico no Brasil

Natureza da Fonte	FONTE	ANO	Descrição
Governamental	MUNIC / IBGE	2011	Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC), do IBGE, edição de 2011, que contemplou um bloco específico sobre saneamento básico. Caráter censitário.
Governamental	SNIS / AE	2012	Diagnóstico dos Serviços de Abastecimento de Água e Esgotos - 2012, publicado pelo Sistema Nacional de Informações em Saneamento (SNIS), da SNSA/Ministério das Cidades.
Governamental	SNIS / RS	2013	Diagnóstico do Manejo de Resíduos Sólidos – 2013, publicado pelo Sistema Nacional de Informações em Saneamento (SNIS), da SNSA/MCidades.
Não governamental	TRATA BRASIL	2013	Diagnóstico da situação dos Planos Municipais de Saneamento Básico nas 100 maiores cidades brasileiras, elaborado pelo Instituto Trata Brasil, publicado em 2013.
Não governamental	ABAR	2013	Pesquisa sobre a Situação dos Planos de Saneamento Básico nos Municípios Regulados - 2013, elaborado pela Associação Brasileira de Agências Reguladoras (ABAR).
Governamental	Ofício 540/2013	2013	Respostas ao Of. 540/2013/SNSA/MCIDADES sobre Política e Plano de Saneamento Básico, enviado pela própria Secretaria aos municípios brasileiros.
Governamental	FUNASA	2014	Informações fornecidas pela própria Fundação Nacional da Saúde (FUNASA), do Ministério da Saúde, sobre os convênios/parcerias firmados com os municípios brasileiros com população inferior a 50.000 habitantes, até o ano de 2014 para elaboração de Planos Municipais de Saneamento Básico.
Governamental	Q1	2015	Aplicação do Questionário Quantitativo (Q1) pela SNSA/MCidades a um conjunto de municípios brasileiros com o objetivo de pré-teste.
Governamental	SACI	2015	Informações extraídas do Sistema de Acompanhamento e Controle dos Investimentos (SACI) sobre os Contratos de Repasse da SNSA/MCidades firmados com municípios brasileiros para elaboração de planos de saneamento básico.

Fonte: Elaboração própria do Estudo apresentada ao diretor do DARIN/SNSA e equipe no dia 29/01/2016.



46^a Assembleia Nacional da Assemae
Saneamento Básico:
um direito de todos
16 a 19 de maio de 2016
Jaraguá do Sul - Santa Catarina

20^a Exposição de Experiências Municipais em Saneamento

De 16 a 19 de maio de 2016 – Jaraguá do Sul - SC

Ressalta-se que é necessário esclarecer quais as limitações/características específicas das fontes consultadas para se compreender os contornos metodológicos do Panorama.

Um primeiro aspecto tem a ver com o horizonte temporal do Panorama, que se estende de 2011 a 2015, abrangendo as várias pesquisas e estudos adotados como referência. Como mencionado anteriormente, o Panorama Preliminar precisava atender a um deadline e por isto foi concluído com as informações existentes e disponíveis até 20 de janeiro de 2015, tomando como base estudos e pesquisas com ano base 2011, 2012 e 2013. As demais fontes integradas ao Panorama Consolidado possuem anos base de 2013, 2014 e 2015. Este horizonte temporal – 2011 a 2015 – foi útil para observar a evolução das respostas dos municípios às diversas fontes com relação à existência / situação do Plano Municipal de Saneamento Básico à cada época. Na maioria dos municípios com respostas no Panorama, foi possível observar uma evolução coerente, ou seja, nas pesquisas mais antigas o município declarou não possuir o Plano e nas pesquisas mais recentes este mesmo município declarou que estava elaborando o Plano ou que dispunha do Plano. Entretanto, algumas inconsistências foram identificadas porque apresentaram algum tipo de distorção nessa evolução temporal. Nestes casos os municípios figuram nos resultados finais do Panorama classificados como Inconsistências. Ainda sobre este aspecto, é preciso explicar qual resposta declarada pelo município foi considerada como sua posição final no Panorama. Nos casos em que não se observou nenhum tipo de distorção, ou seja, a evolução das respostas dadas pelos municípios nas diversas fontes foi coerente, considerou-se como situação final aquela resposta contida na fonte mais recente.

Um segundo aspecto tem a ver com a abrangência dos estudos e pesquisas consultados e considerados na consolidação do Panorama. A Secretaria optou por consolidar o Panorama com apenas 2 (dois) tipos de informação: se existe o Plano; ou se o Plano está em elaboração. Contudo, pelas características específicas das pesquisas e estudos consultados, pode-se dizer que no geral a pergunta feita aos municípios se referia ao plano de saneamento básico, segundo a Lei nº 11.445/2007, no que diz respeito a contemplar os 4 (quatro) componentes do saneamento básico (abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos; drenagem e manejo de águas pluviais urbanas). A investigação mais qualitativa, sobre o processo de elaboração do Plano, quanto ao desenvolvimento do conteúdo mínimo e da qualidade e efetividade da participação social, será feita por meio dos questionários mencionados anteriormente, mediante aplicação ao conjunto dos municípios brasileiros, após o prazo de 31 de dezembro de 2015.

Um terceiro aspecto tem a ver com os municípios que não figuram no Panorama. A única afirmação que o Panorama pode fazer sobre estes municípios é que não participaram de



46^a Assembleia Nacional da Assemae
Saneamento Básico:
um direito de todos
16 a 19 de maio de 2016
Jaraguá do Sul - Santa Catarina

20^a Exposição de Experiências Municipais em Saneamento

De 16 a 19 de maio de 2016 – Jaraguá do Sul - SC

nenhuma das 9 (nove) fontes consultadas. Ou seja, não se pode atribuir que não tenham o Plano. Apenas que não fazem parte da amostra apurada no Panorama, ou seja, não têm informação no Panorama.

Um quarto aspecto tem a ver com o nível de resposta obtido quanto ao acesso aos microdados das pesquisas e estudos adotados no Panorama. O acesso foi amplo na maioria das fontes, dentro do tempo que se dispunha para consolidar o Panorama, mas em outras não foi possível aguardar; como ocorreu no acesso aos microdados da Pesquisa ABAR (2013). Mesmo com a colaboração estimada e irrestrita dos seus representantes no Grupo de Parceiros, até o fechamento do Panorama foi possível dispor dos microdados apenas das seguintes agências reguladoras que participaram da Pesquisa de 2013: a Arsesp/SP; a Aris/SC; a Arsi/ES. Optou-se por excluir os dados fornecidos pela Arsae/MG porque encontrou-se disparidade entre as planilhas disponíveis para consulta dos microdados e aqueles divulgados na publicação da Pesquisa⁸, que já haviam sido considerados no Panorama Preliminar. Com relação ao acesso aos microdados da Funasa sobre os contratos/parcerias firmados com municípios de até 50 mil habitantes ano base 2014, faz-se a ressalva de que, apesar do impacto desta fonte nos resultados do Panorama, como será tratado mais adiante, estes carecem de confirmação oficial posterior junto a FUNASA. Ainda sobre especificidades das fontes, cabe informar que tanto no SNIS Água e Esgotos quanto no SNIS Resíduos Sólidos, as informações apuradas para o Panorama dizem respeito à situação do plano municipal de saneamento básico para os 4 (quatro) componentes. Uma abordagem mais detalhada das especificidades de cada fonte ainda será retomada no item deste documento que apresentará os resultados do Panorama.

Por fim, para concluir as considerações sobre os contornos metodológicos do Panorama, informa-se que os resultados foram organizados por município, unidade da federação a qual pertence e população correspondente, segundo dois grupos: inferior a 50 mil habitantes (universo de atuação da Funasa/MS) e superior a 50 mil habitantes (universo de atuação da SNSA/MCidades). A partir do acesso aos microdados, o primeiro passo na construção do Panorama foi fazer uma listagem de todos os municípios que apareciam em todas as fontes. Numa planilha Excel, esta listagem ocupou a primeira coluna à esquerda enquanto as demais à direita foram preenchidas com as 9 fontes e respectivos anos base da pesquisa/estudo, além das informações sobre UF e porte populacional de cada município. Na linha de cada município foram sistematizadas todas as informações disponíveis sobre sua situação em cada fonte: se possuía o Plano, ou se estava elaborando o Plano. Nessa mesma análise, foram excluídos os municípios que figuravam repetidamente e assinalados aqueles municípios homônimos.

⁸ Do acesso às planilhas disponíveis sobre os dados da Arsae na Pesquisa divulgada em 2013, constavam 114 municípios na Copasa (frente aos 110 divulgados) e 73 Copanor excluídos aqueles com dupla concessão (frente aos 42 divulgados).



46^a Assembleia Nacional da Assemae
Saneamento Básico:
um direito de todos
16 a 19 de maio de 2016
Jaraguá do Sul - Santa Catarina

20^a Exposição de Experiências Municipais em Saneamento

De 16 a 19 de maio de 2016 – Jaraguá do Sul - SC

Construída esta primeira versão da planilha, foi feita uma análise da situação de cada município com relação ao Plano para verificar a evolução ao longo do período considerado (2011 a 2015). Trata-se aqui, daquilo que já foi mencionado sobre identificar uma evolução coerente quanto às respostas encontradas para cada município olhando para todas as fontes. Na constatação desta coerência, a situação do município foi analisada e classificada como “Possui Plano” ou como “Plano em Elaboração”. Ou se, ao contrário, esta evolução coerente não foi constatada, o município passou a integrar o grupo denominado “Inconsistência”.

Esta inconsistência ocorre por exemplo quando um município declarou na MUNIC 2011 que possuía o Plano e no SNIS 2012 declarou que “estava elaborando o Plano” e no Q1 em 2015 que “estava elaborando o Plano”. Ainda que fosse possível considerar coerente as respostas para os anos 2012 e 2015, não é razoável um município gastar 3 anos para elaborar o Plano; que, via de regra, é elaborado no período mínimo de um ano⁹. Ou o caso mais recorrente, quando em uma fonte de data anterior, o município declarou que possuía o Plano e em outra fonte, mais recente, declarou que não possuía o Plano. Estes são apenas alguns exemplos para ilustrar a ocorrência da inconsistência, mas adiante vamos tratar de todos os tipos encontrados no Panorama e quantos municípios ficaram neste grupo.

A análise individual por município gerou uma outra planilha com a informação sobre a situação do Plano para cada caso. Nessa planilha, foram aplicados filtros para cada situação, classificando cada município nos seguintes grupos: **INCONSISTÊNCIA, POSSUI PLANO ou PLANO EM ELABORAÇÃO**.

Construiu-se, a partir dessa planilha, uma outra com a listagem dos municípios classificados no Panorama como COM PLANO + PLANO EM ELABORAÇÃO. Este banco de dados do Panorama estará disponível na página eletrônica do Ministério das Cidades, com acesso a todas as planilhas Excel mencionadas e a relação nominal dos municípios com informação no Panorama e sua situação com relação ao Plano.

Antes de passar à apresentação e discussão dos resultados, é importante registrar que o Panorama consiste em uma ferramenta datada, que pode e deve ser atualizada, a partir das séries históricas das fontes consideradas, podendo inclusive incluir outras fontes, o que pode alterar a situação dos municípios que já participam do Panorama e até mesmo incluir outros. Os resultados apresentados equivalem à posição de 09 de outubro de 2015.

RESULTADOS/DISCUSSÃO

⁹ Prazo de acordo com item 6.3 – Cronograma de Execução do Termo de Referência padrão do MCidades para apoio a elaboração dos Planos de Saneamento Básico com recursos do PAC2.



46^a Assembleia Nacional da Assemae
Saneamento Básico: um direito de todos
16 a 19 de maio de 2016
Jaraguá do Sul - Santa Catarina

20^a Exposição de Experiências Municipais em Saneamento

De 16 a 19 de maio de 2016 – Jaraguá do Sul - SC

O Panorama dos Planos Municipais de Saneamento Básico no Brasil apresenta um resultado razoável se comparado à meta do Plansab, que determina para o indicador G2 (% de municípios brasileiros com Plano): 32% em 2018; 51% em 2021; 90% em 2033. O resultado apurado pelo Panorama na posição de 09/10/2015 atesta que 27,8% dos municípios brasileiros declararam possuir o Plano; patamar que sobe para 57,9% quando se soma o percentual de municípios que declaram estar elaborando o Plano. Considerando prazo mínimo para a elaboração do Plano de aproximadamente um ano, tem-se como provável que em 2018 a meta do Plansab de 32% seja cumprida e ultrapassada. Feita esta importante constatação, apresenta-se a sistematização dos resultados finais obtidos no Panorama.

Pode-se afirmar que a amostra do Panorama é representativa porque equivale a 62,3% do total dos 5.570 municípios brasileiros. Ou seja, 3.469 municípios têm informação no Panorama. O banco de dados traz a relação com o nome de cada um, UF a que pertence e o porte populacional (população menor ou maior do que 50 mil habitantes). Os municípios que não têm informação no Panorama totalizam 37,7% do total dos municípios brasileiros, ou seja, 2.101 municípios. Dos municípios brasileiros com informação no Panorama, 1.548 municípios declararam “Possuir o Plano”, o que representa 27,8% do total dos municípios brasileiros. A grande maioria (84,4%) possui população inferior a 50 mil habitantes.

Feita esta importante constatação, apresenta-se primeiramente um Quadro Resumo com a sistematização dos resultados finais obtidos no Panorama e, em seguida, as considerações mais relevantes, que podem ser vistas no quadro 2:

Quadro 2: Quadro resumo dos resultados

PANORAMA DOS PLANOS MUNICIPAIS DE SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL

QUADRO RESUMO DOS RESULTADOS (Posição: 09/10/2015)

SITUAÇÃO DO MUNICÍPIO NO PANORAMA	QUANTIDADE	% NA AMOSTRA DO PANORAMA	% NO UNIVERSO DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS
MUNICÍPIOS COM INFORMAÇÃO NO PANORAMA	3.469	100	62,3
MUNICÍPIOS COM PLANO	1.548	44,6	27,8
MUNICÍPIOS COM PLANO EM ELABORAÇÃO	1.676	48,3	30,1
MUNICÍPIOS COM PLANO + PLANO EM ELABORAÇÃO	3.224	92,9	57,9
MUNICÍPIOS COM INCONSISTÊNCIA NA INFORMAÇÃO	245	7,1	4,4
MUNICÍPIOS SEM INFORMAÇÃO NO PANORAMA	2.101		37,7
AMOSTRA DO PANORAMA	3.469		
UNIVERSO DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS	5.570	100	100

Fonte: Elaboração própria do Estudo apresentada ao diretor do DARIN/SNSA e equipe no dia 29/01/2016.



46^a Assembleia Nacional da Assemae
Saneamento Básico:
um direito de todos
16 a 19 de maio de 2016
Jaraguá do Sul - Santa Catarina

20^a Exposição de Experiências Municipais em Saneamento

De 16 a 19 de maio de 2016 – Jaraguá do Sul - SC

Os resultados do Panorama indicam que 30,1% dos municípios com informação no Panorama declararam que estão “Elaborando o Plano” (1.676 municípios). A grande maioria (91,9%) também possui população inferior a 50 mil habitantes. Portanto, o Panorama dos Planos Municipais de Saneamento Básico revela que 57,9% dos municípios brasileiros (3.224) declararam ou que possuem o Plano ou que estão elaborando o Plano. Destes municípios, a grande maioria (88,3%) têm população inferior a 50.000 habitantes. No grupo de municípios com população superior a 50 mil habitantes, como se sabe a área de atuação do Ministério das Cidades em saneamento básico, 376 municípios declararam que possuem o Plano (241) ou que estão elaborando o Plano (135), perfazendo apenas 11,7% da amostra do Panorama.

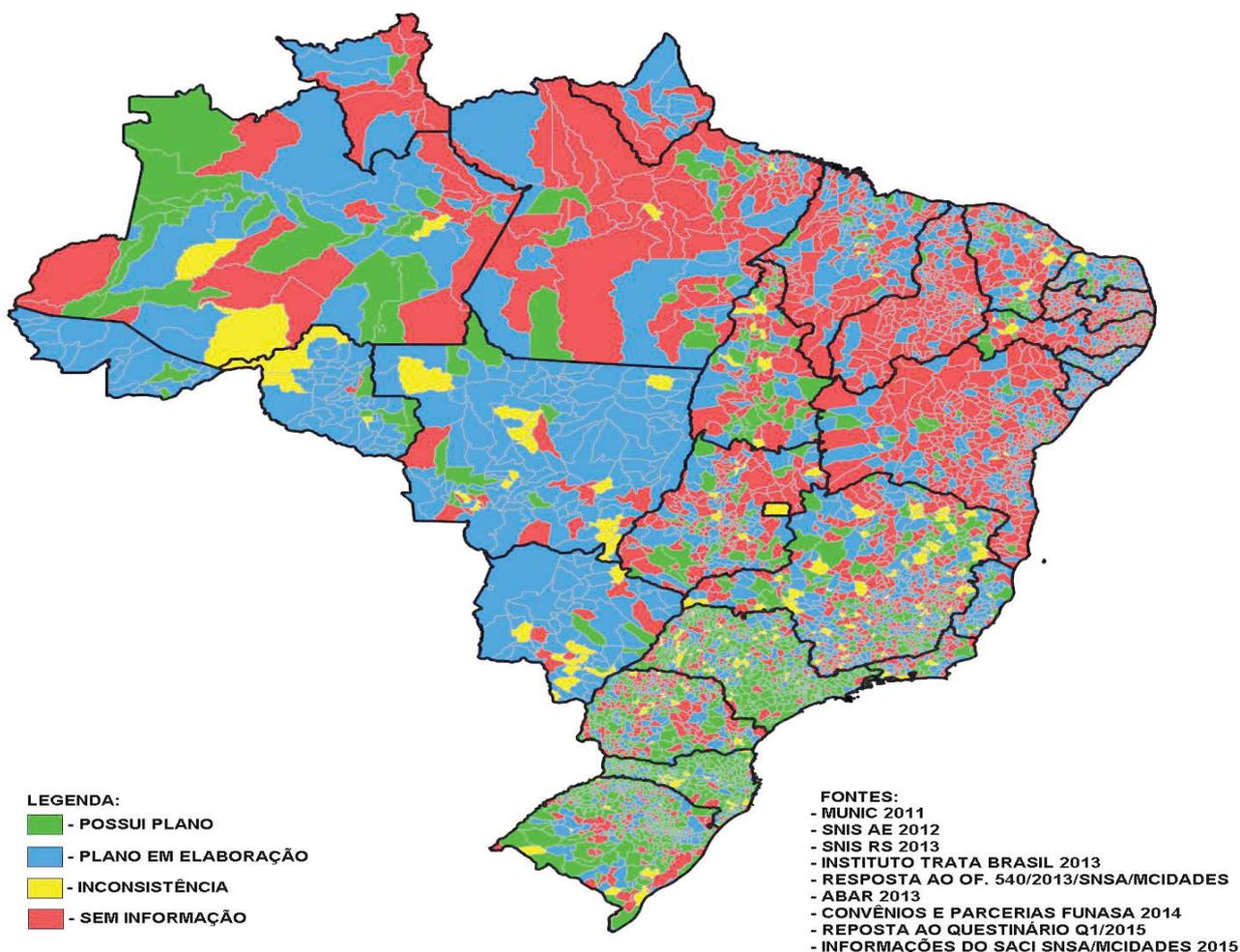
Falta, por fim, comentar sobre as Inconsistências. Foram identificados 245 municípios com informação inconsistente no Panorama. Este número representa apenas 7,1% do total dos municípios que participam do Panorama; e 4,4% do total dos municípios brasileiros. O Panorama traz a relação de quais são estes municípios. Deste total de 245 municípios, cerca de 42% das inconsistências encontradas envolvem conflito entre os dados fornecidos pela Funasa e os dados extraídos do SNIS Resíduos Sólidos, ou ainda conflito entre as informações da própria Funasa, que indicam para um mesmo município as situações “possui Plano” e “Plano em elaboração”. Outros 21% não têm a ver com este conflito especificamente, mas também envolvem os dados fornecidos pela Funasa em distorção com outras fontes adotadas no Panorama. Outros 24% envolvem algum tipo de inconsistência em função da informação capturada pela MUNIC 2011, do IBGE. Nestes casos, acredita-se que a informação mais recente, apurada de outras fontes, provavelmente será aquela a ser considerada, após verificação junto aos gestores das fontes. Os outros 13% restantes dos 245 municípios com informação inconsistente no Panorama, têm a ver com alguma distorção envolvendo ou fontes da própria Secretaria (como o Q1), ou fontes não governamentais (como o Estudo do Trata Brasil).

Quando são ponderados os pesos de cada fonte no Panorama, analisando para cada uma o número de municípios com informações e, deste universo, o número de respostas que contribuíram para as situações “Possui o Plano” ou “Plano em elaboração”, são justamente essas três fontes – a Funasa (2014), a MUNIC (2011) e o SNIS RS (2013) – que representam, nesta ordem, os maiores pesos nos resultados Panorama, conforme a figura 1:



Figura 1: Mapa temático do panorama de planos municipais de saneamento básico

PANORAMA PLANOS MUNICIPAIS DE SANEAMENTO BÁSICO



Fonte: Elaborado pelos autores, 09 de outubro/2015.

CONCLUSÃO

A título de conclusão, reafirma-se que o banco de dados é uma ferramenta dinâmica, e a SNSA/MCidades, como gestora do Panorama, está buscando dirimir os conflitos encontrados e pretende atualizar permanentemente o Panorama, para que este se consolide como uma referência para o setor sobre o tema dos Planos Municipais de Saneamento Básico no Brasil.

Neste sentido, o Panorama é parte de uma visão mais ampla de desenvolvimento institucional que orienta a indução federal no saneamento básico, pois pretende também mobilizar recursos



46^a Assembleia
Nacional da
Assemae
Saneamento Básico:
um direito de todos
16 a 19 de maio de 2016
Jaraguá do Sul - Santa Catarina

20^a Exposição de Experiências Municipais em Saneamento

De 16 a 19 de maio de 2016 – Jaraguá do Sul - SC

institucionais que sejam capazes de criar uma coalizão de suporte à implementação do marco legal e à política no nível local, fomentando um ambiente de cooperação federativa e em sintonia com as resoluções do Conselho das Cidades. Espera-se que o atual ambiente político do país não retroceda os avanços conquistados pelo setor e, contrariamente a isto, aprofunde a relevância do saneamento para reduzir as desigualdades sociais da nossa realidade brasileira. Sintonizada com este desafio, a Secretaria está estruturando, a partir do Panorama, uma iniciativa nacional de capacitação e de assistência técnica aos municípios com o tema Planejamento, com ênfase nos Planos de Saneamento Básico, proposta que se encontra em construção e em estágio de busca de recursos orçamentários, financeiros, logísticos e humanos para sua implementação.

REFERÊNCIAS

- ABAR. Associação Brasileira de Agências Reguladoras. Pesquisa sobre a Situação dos Planos de Saneamento Básico nos Municípios Regulados. Brasília, 2013.
- FUNASA. Fundação Nacional de Saúde. Ministério da Saúde. Termo de Referência para Elaboração de Planos Municipais de Saneamento Básico, da Funasa. Brasília, 2012.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Pesquisa de Informações Municipais. Ed. 2011. Rio de Janeiro, 2011.
- MINISTÉRIO DAS CIDADES. Diretrizes da SNSA/MCidades para a Definição da Política e Elaboração do Plano de Saneamento Básico. Brasília, 2011.
- _____. Resolução Recomendada nº 75/2009 do Conselho das Cidades, 2009.
- _____. Sistema de Acompanhamento e Controle dos Investimentos sobre os Contratos de Repasse da SNSA/MCidades. Brasília, 2015.
- _____. Sistema Nacional de Informações em Saneamento. Diagnóstico dos Serviços de Abastecimento de Água e Esgotos. Brasília, 2012.
- _____. Sistema Nacional de Informações em Saneamento. Diagnóstico dos Serviços de Resíduos Sólidos. Brasília, 2013.
- TRATA BRASIL (2013). Instituto Trata Brasil. Diagnóstico da Situação dos Planos Municipais de Saneamento Básico nas 100 maiores cidades brasileiras. Brasília, 2013.