PRIMEIRA CONFERÊNCIA INTERNACIONAL

DESAFIO
Democratização da Governança dos Serviços de Água e Esgotos por Meio de Inovações Sociotécnicas

Inovações e Desafios para a Democratização dos Serviços de Saneamento

O planejamento em saneamento como instrumento para a democratização da gestão e do acesso (?)

Léo Heller,

Departamento de Engenharia Sanitária e Ambiental

Universidad Federal de Mians Gerais

Recife, 25 de fevereiro de 2013

Planejamento na Lei 11.445/2007

- **Art. 9º** O titular dos serviços formulará a respectiva política pública de saneamento básico, devendo, para tanto:

I - elaborar os planos de saneamento básico, nos termos desta lei;

- **Art. 11.** São condições de validade dos contratos que tenham por objeto a prestação de serviços públicos de saneamento básico:

I – a existência de plano de saneamento básico;

Planejamento na Lei 11.445/2007

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

- os planos de saneamento básico serão editados pelos titulares, podendo ser elaborados com base em estudos fornecidos pelos prestadores...;
- os planos de saneamento básico deverão ser compatíveis com os planos das bacias hidrográficas em que estiverem inseridos;
- os planos de saneamento básico serão revistos periodicamente, em prazo não superior a quatro anos, anteriormente à elaboração do Plano Plurianual;
- será assegurada ampla divulgação das propostas dos planos de saneamento básico e dos estudos que as fundamentem, inclusive com a realização de audiências ou consultas públicas;
- exceto quando regional, o plano de saneamento básico deverá englobar integralmente o território do ente da Federação que o elaborou.

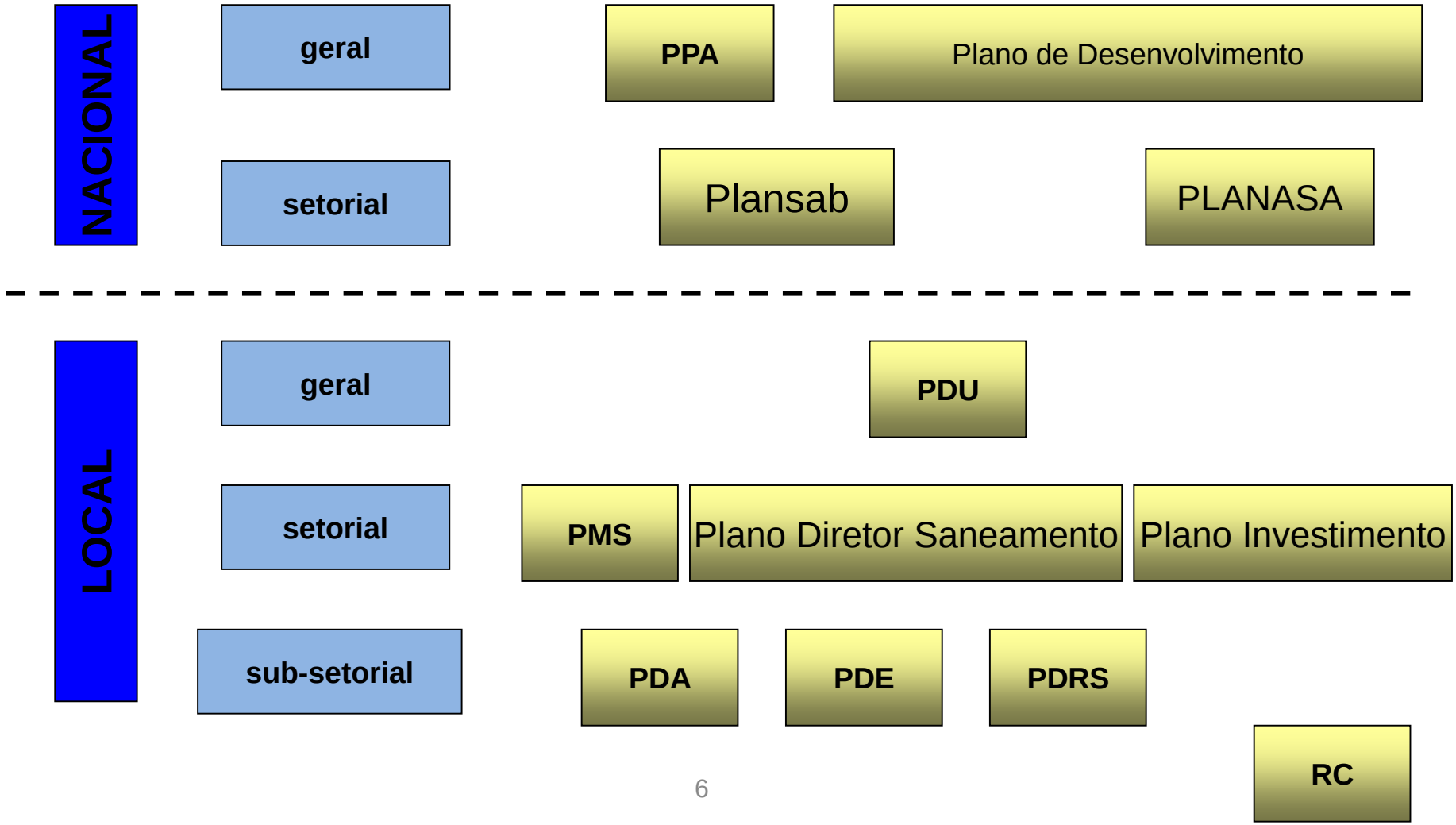
Planejamento na Lei 11.445/2007

- Art. 20. As disposições dos planos de saneamento básico são determinantes para o poder público que os editou e são referência para os respectivos prestadores dos serviços, na forma das normas legais, regulamentares e contratuais aplicáveis.
  - Parágrafo Único. Incumbe à entidade reguladora e fiscalizadora dos serviços a verificação do cumprimento dos planos de saneamento por parte dos prestadores de serviços, na forma das disposições legais, regulamentares e contratuais.

Planejamento na Lei 11.445/2007

- Art. 49. São objetivos da Política Federal de Saneamento Básico:
  - incentivar a adoção de mecanismos de planejamento, regulação e fiscalização da prestação dos serviços de saneamento básico;
- Art. 52. A União elaborará, sob a coordenação do Ministério das Cidades:
  - o Plano Nacional de Saneamento Básico - PNSB que conterá

Níveis


NACIONAL
geral
setorial
PPA
Plano de Desenvolvimento
Plansab
PLANASA
LOCAL
geral
setorial
sub-setorial
PDU
PMS
Plano Diretor Saneamento
Plano Investimento
PDA
PDE
PDRS
RC

O planejamento público

- Diferentes perspectivas teórico-metodológicas
  - O Planejamento Tradicional
  - Planejamento Estratégico Situacional
  - A Prospectiva Estratégica
  - O *Foresight*
  - A metodologia da *Global Business Network* – GBN
  - O Planejamento não Euclidiano

(Silveira, Heller, Rezende, 2013)

Escolas de planejamento

Planejamento tradicional	Planejamento estratégico situacional
Determinista	Situacional
Um único ator (o Estado)	Vários atores sociais, em um jogo difuso
Predição: um único plano	Previsão em cenários: planos alternativos
Foco em setores	Foco em problemas
Um único recurso escasso: o econômico	Múltiplos recursos escassos
Abordagem técnica	Abordagem “tecnopolítica”
Cálculo normativo	Cálculo estratégico
Certeza	Incerteza

Dimensões analíticas

1. Base conceitual
2. Diagnóstico
3. Processo participativo
4. Base metodológica
5. Visão de futuro
6. Motivação
7. Natureza do prestador

1. A base conceitual

- Não neutralidade

Cadernos temáticos

1) ***Universalidade, integralidade e equidade*** - Prof. Jairnilson Paim (UFBA)

2) ***Territorialização*** - Prof. Antônio Carlos Robert Moraes (USP)

3) ***Intersetorialidade e transversalidade*** - Profa. Rose Marie Inojosa (UMAPAZ)

4) ***Aspectos econômicos*** - João Batista Peixoto

5) ***Saneamento rural, indígena e de comunidades tradicionais*** - José Boaventura Teixeira (Cáritas Brasileira)

6) ***Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico* (SINISA)** - Marcos Helano Fernandes Montenegro

7) ***Desenvolvimento tecnológico*** - Prof. Cícero Onofre de Andrade Neto (UFRN)

8) ***Questão metropolitana*** - Rosa Moura (Ipardes-Paraná)

9) ***Gestão democrática*** - Prof. José Esteban Castro (University of Newcastle, Inglaterra)

10) ***Desenvolvimento institucional*** - Berenice Cordeiro (IPPUR-UFRJ)

11) ***Capacitação profissional*** – Ena Galvão

12) ***Experiências internacionais e parceria público-público*** – Prof. Dieter Wartchow (UFRGS)

13) ***A política de saneamento e o papel do Estado brasileiro*** – Profa. Celina Sousa (UFBA)

2. A dimensão do Diagnóstico

Tipo de planejamento	Diagnóstico	
	Técnico	Situacional
Normativo		
Estratégico		

Análise político-institucional

- O setor de saneamento: características gerais da política que influenciam a gestão dos serviços
- Regulação dos serviços de saneamento básico
  - Modelo tarifário - tarifas sociais
- Controle Social
- Gestão associada dos serviços: os Consórcios Públicos como tendência
- Intersetorialidade: desenvolvimento urbano, recursos hídricos, meio ambiente e saúde pública
- A prestação dos serviços

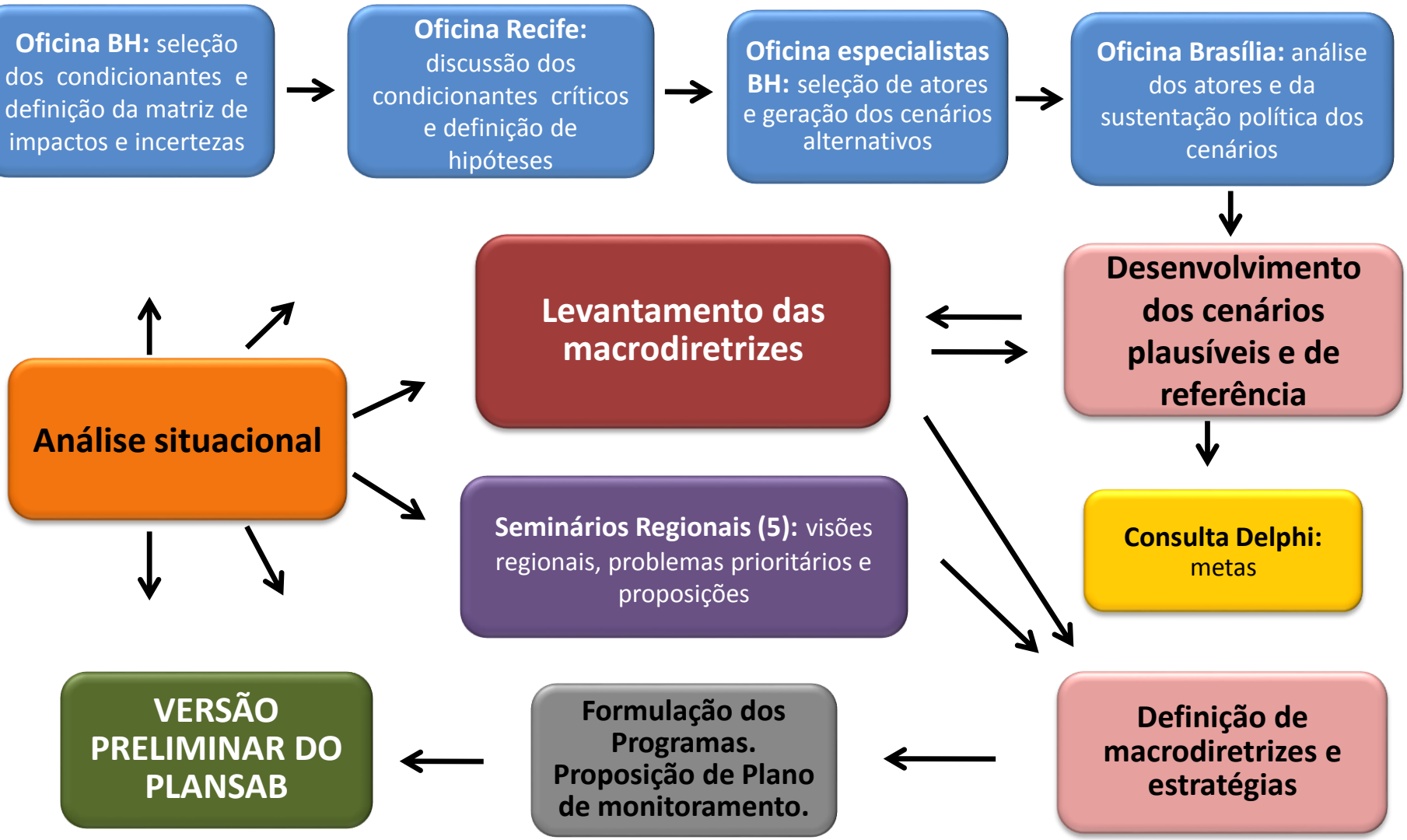
3. A dimensão da Participação

Tipo de planejamento	Processo	
	Não-participativo	Participativo
Normativo		
Estratégico		

4. A base metodológica

- Formalização x não formalização
- Importância para a consistência

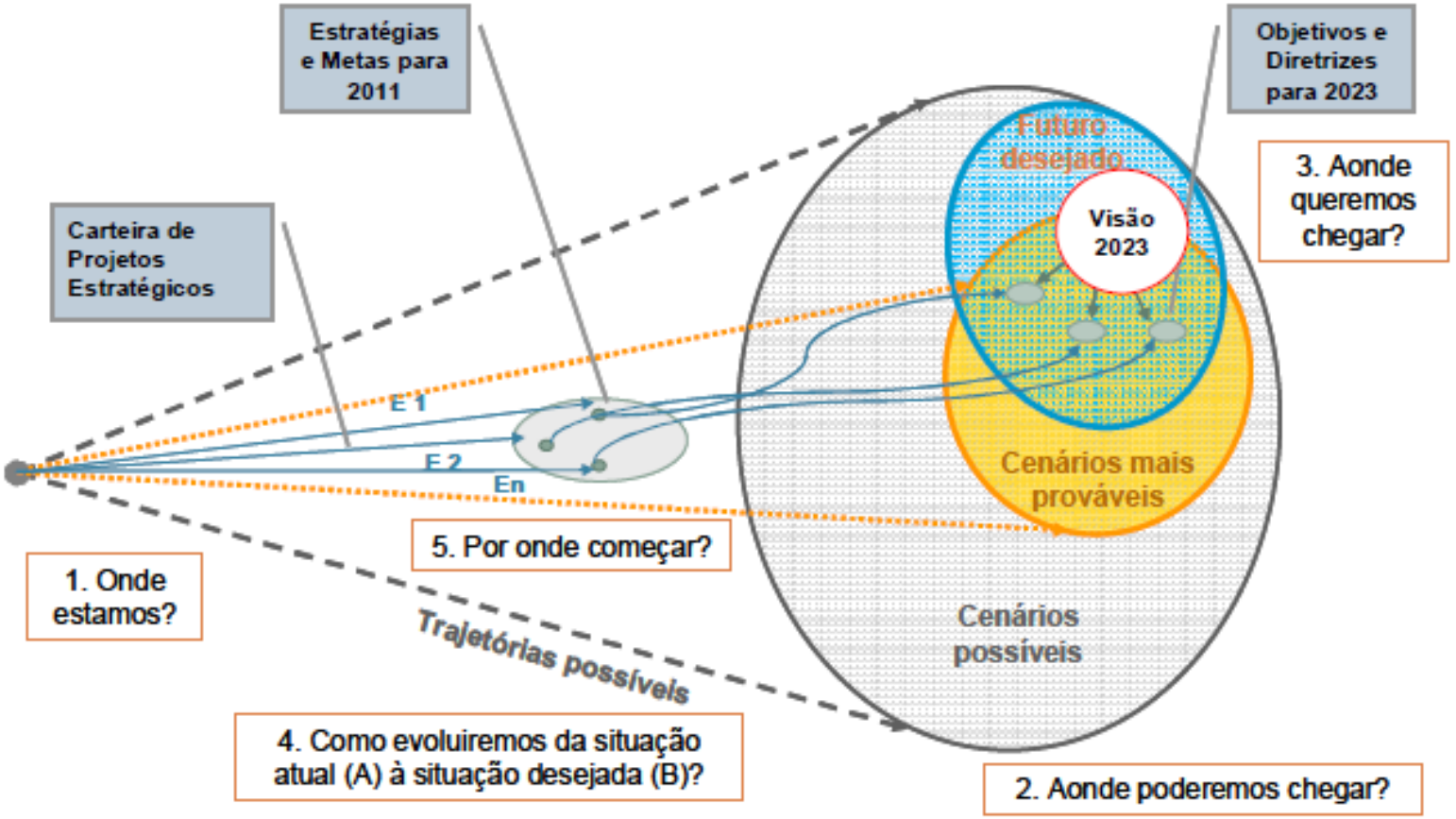
Fluxograma metodológico



5. A dimensão da Visão de futuro

Tipo de planejamento	Visão de futuro	
	Determinista	Não-determinista
Normativo		
Estratégico		

O planejamento baseado em cenários



Cenários

CONDICIONANTES	Hipótese 1	Hipótese 2	Hipótese 3
1. POLÍTICA MACROECONÔMICA	Elevado crescimento em relação à dívida/PIB	Política macroeconômica orientada para o controle da inflação	---
2. PAPEL DO ESTADO (Modelo de Desenvolvimento) / MARCO REGULATÓRIO / RELAÇÃO INTERFEDERATIVA	Estado provedor e condutor dos serviços públicos com forte cooperação entre os entes federativos	Redução do papel do Estado com privatização de funções essenciais e fraca cooperação entre os entes federativos	Estado mínimo com mudanças nas regras regulatórias e conflitos na relação interfederativa
3. GESTÃO, GERENCIAMENTO, ESTABILIDADE E CONTINUIDADE DE POLÍTICAS PÚBLICAS / PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL	Avanços na capacidade de gestão com continuidade entre mandatos	Políticas de estado contínuas e estáveis	Prevalência de políticas de governo
4. INVESTIMENTOS NO SETOR	Crescimento do patamar dos investimentos públicos submetidos ao controle social	Atual patamar de investimentos públicos distribuídos com critérios de planejamento	Diminuição do atual patamar de investimentos públicos aplicados sem critérios
5. MATRIZ TECNOLÓGICA / DISPONIBILIDADE DE RECURSOS HÍDRICOS	Desenvolvimento de tecnologias apropriadas e ambientalmente sustentáveis	Adoção de tecnologias sustentáveis de forma dispersa	Soluções não compatíveis com as demandas e com as tendências internacionais

Cenário de referência (C1)

POLÍTICA MACROECONÔMICA	Elevado crescimento, compatível com a relação dívida/PIB.
PAPEL DO ESTADO / MARCO REGULATÓRIO / RELAÇÃO INTERFEDERATIVA	O Estado assume seu papel de provedor dos serviços públicos e condutor das políticas públicas essenciais, incentivando a garantia de direitos sociais com a incorporação da variável ambiental em seu modelo de desenvolvimento, estimulando o consumo sustentável. Estabilidade, aprimoramento e fortalecimento dos instrumentos jurídicos e normativos, com definições claras para os atores envolvidos, consolidação das funções de gestão e relação entre os agentes do setor bem estabelecidas. Forte cooperação, consorciamento e coordenação entre os entes federativos com incentivos para melhoria das interrelações.
GESTÃO, GERENCIAMENTO, ESTABILIDADE E CONTINUIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS / PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL	O Estado se consolida com avanços na capacidade de gestão de suas políticas e ações, com implementação de diretrizes e fundamentos do Estatuto das Cidades relativos ao desenvolvimento de políticas adequadas para os grandes centros urbanos. Ampliação da capacidade de planejamento integrado e da criação de instrumentos capazes de orientar políticas, programas e projetos, favorecendo políticas de Estado com continuidade entre mandatos governamentais nos diferentes níveis federativos. Fortalecimento da participação social nos três entes federados, com maior influência na formulação e implementação das políticas públicas, particularmente do desenvolvimento urbano.
INVESTIMENTOS NO SETOR	Crescimento do patamar dos investimentos públicos federais em relação ao PIB e recursos do OGU (como emendas parlamentares, programas de governo, PAC) submetidos ao planejamento e ao controle social.
MATRIZ TECNOLÓGICA / DISPONIBILIDADE DE RECURSOS HÍDRICOS	Desenvolvimento tecnológico, com foco na baixa emissão de carbono e na adoção dos princípios da Lei 11.445 no uso de tecnologias apropriadas, adequadas e ambientalmente sustentáveis, disseminado em várias regiões do País. Adoção de estratégias de conservação de mananciais e de mecanismos de desenvolvimento limpo com ampliação das condições de acesso aos recursos hídricos.

Monitoramento, avaliação e revisão do Plansab

São cinco as dimensões de **monitoramento** e **avaliação** do Plansab a serem sistemática e criteriosamente consideradas:

1) CENÁRIO: os diversos indicadores integrantes de cada um dos condicionantes críticos dos cenários – política macroeconômica, gestão e gerenciamento das políticas públicas, estabilidade e continuidade das políticas públicas, papel do estado e modelo de desenvolvimento, marco regulatório, relação interfederativa, investimentos no setor, participação e controle social, matriz tecnológica e disponibilidade de recursos hídricos – deverão ser monitorados para acompanhamento de sua evolução.

2) METAS: com base nas fontes de informação indicadas e na sua atualização, à luz do Censo Demográfico 2010, será possível acompanhar a evolução das metas estabelecidas para os 23 indicadores. Dificuldades de alcance das metas previstas sinalizarão possíveis ineficiências na execução dos programas ou inconformidades no estabelecimento das metas, devendo se avaliar qual o fator preponderante e proceder aos ajustes, quando pertinentes.

3) INDICADORES AUXILIARES: complementarmente às metas de cobertura e gestão dos serviços, será importante estabelecer metas regionais e locais de caráter estruturante, relativas por exemplo à capacitação de gestores, de prestadores e de conselheiros de órgãos colegiados com atuação no setor. O Sinisa deverá gerar um expressivo conjunto de indicadores de natureza operacional e gerencial, de monitoramento, de resultado e de impacto para os componentes do saneamento.

4) MACRODIRETRIZES E ESTRATÉGIAS: espera-se que relatórios periódicos apontem o cumprimento de diretrizes e estratégias e recomendem ajustes e mudanças na operacionalização da política, sintetizados nos 5 blocos temáticos definidos.

5) PROGRAMAS: a avaliação dos programas deve seguir as orientações relativas à elaboração do PPA.

6. A dimensão da Motivação

Tipo de planejamento	Motivação	
	Obrigação	Convicção
Normativo		
Estratégico		

7. A natureza do prestador

Tipo de planejamento	Prestador	
	Privado	Público
Normativo		
Estratégico		