

Caracterização do perfil dos Planejadores em saneamento básico na Região do Alto Oeste Potiguar

Characterization of the profile of Planners in basic sanitation in the Alto Oeste Potiguar Region

Francisco Fernando Pinheiro Leite

Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, RN, Brasil
fernaandopl@gmail.com

 <https://orcid.org/0000-0002-5018-7251>

Larissa da Silva Ferreira Alves

Universidade do Estado do Rio Grande do Norte, Pau dos Ferros, RN, Brasil
larissa0185@gmail.com

 <https://orcid.org/0000-0003-2232-9539>

RESUMO

Os Planos Municipais de Saneamento Básico são instrumentos de planejamento que visam subsidiar as ações em saneamento básico a curto, médio e longo prazo nos municípios brasileiros, com base em um diagnóstico fidedigno das condições de seus territórios. Compreendendo o saneamento como importante fator contribuinte ao desenvolvimento de regiões, controle de paisagem e de condições de saúde, o documento deve ser reflexo dos anseios da população, das necessidades e das especificidades locais e regionais. A elaboração desses documentos exige uma discussão que envolva a sociedade e, considerando a sua relevância aos municípios, ao meio ambiente e às condições de saúde, deve ser coordenado com responsabilidade. O objetivo deste artigo é identificar o perfil dos planejadores em saneamento básico na região do Alto Oeste Potiguar. Para isso, foi desenvolvida uma pesquisa qualitativa, descritivo-exploratória, de campo, através da aplicação de um questionário estruturado e pôde-se verificar que há uma grande variação, tanto entre as funções ocupadas pelos responsáveis pela elaboração dos municípios quanto entre as secretarias/pastas responsáveis pela condução do processo. Ao fim, destaca-se a necessidade de uma melhor delimitação ou indicação do perfil de profissional indicado para ocupação dessa função, visando o correto diagnóstico e o correto planejamento das ações que impactarão diretamente nas condições de vida da população, a curto, médio e longo prazo.

Palavras-chave: Planejamento; Políticas Públicas; Gestão Pública; Meio Ambiente.

ABSTRACT

The Municipal Basic Sanitation Plans are planning instruments that aim to subsidize basic sanitation actions in the short, medium and long term in Brazilian municipalities, based on a reliable diagnosis of the conditions in their territories. Understanding sanitation as an important contributing factor to the development of regions, landscape control and health conditions, the document must reflect the aspirations of the population, needs and local and regional specificities. The preparation of these documents requires a discussion that involves society and, considering their relevance to municipalities, the environment and health conditions, must be coordinated with responsibility. The objective of this article is to identify the profile of basic sanitation planners in the Alto Oeste Potiguar region. For this, a qualitative, descriptive-exploratory, field research was carried out, through the application of a structured questionnaire and it was possible to verify that there is a great variation, both between the functions occupied by those responsible for the elaboration of the municipalities and between the secretariats/ folders responsible for conducting the process. The need for a better delimitation or indication of the profile of the professional indicated for this function is highlighted, aiming at the correct diagnosis and the correct planning of actions that will directly impact the living conditions of the population, in the short, medium and long term.

Keywords: Planning; Public policy; Public Management; Environment.

1. INTRODUÇÃO

O planejamento é um instrumento de gestão indispensável à sociedade e aos governos e é interpretado como a atividade responsável por conduzir as ações coletivas em busca da conciliação de conflitos individuais e sociais. O sujeito que conduz e elabora o planejamento, o planejador, deve possuir a responsabilidade social de atuar visando a redução de desigualdades e promoção da equidade social (MATUS, 1993; NOGUEIRA, 2019).

No Brasil, o planejamento passou a ser uma discussão mais frequente a partir da década de 1980, da redemocratização do país e da promulgação da Constituição Federal de 1988, considerados marcos no que tange à democracia e participação social (NOGUEIRA, 2019). No entanto, é a partir do século XXI que o planejamento governamental é retomado com o fortalecimento das iniciativas e incentivos à participação social e do desenvolvimento das práticas de planejamento setorial pelos diferentes ministérios e secretarias brasileiros (COUTO, 2014).

É indiscutível a contribuição das mais diferentes políticas públicas para a estruturação e desenvolvimento do Brasil, tanto no que se refere a indicadores sociais de educação, saúde, assistência social e renda, como para melhoria da infraestrutura e melhores condições de moradia. O planejamento se mostra um importante ator nesse ciclo de intervenção realizado pelas políticas e, portanto, deve ser cada vez mais discutido e evidenciado.

O saneamento básico é uma das políticas públicas que contribui para o controle da paisagem das cidades, é importante para a infraestrutura, para a saúde e para o meio ambiente, além de ser um dos indicativos de desenvolvimento de cidades e regiões (MIRANDA, 2022). A lei 11.445/2007, atualizada na lei 14.026/2020, que regulamenta o saneamento no Brasil, indicou aos entes federativos, principalmente aos municípios, titulares dos serviços, a obrigatoriedade de confecção de instrumentos de planejamento municipais que sejam reflexos das potencialidades, fragilidades e especificidades locais e regionais (BRASIL, 2007; 2020).

Os Planos Municipais de Saneamento Básico (PMSB), desde então, vêm sendo implementado nos municípios brasileiros, entretanto, no Rio Grande do Norte, segundo Alves Filho (2016) e Rodrigues *et al.* (2018), menos de 50% já possui o documento elaborado. Uma das problemáticas apontadas como possíveis desafios encontrados no processo de construção e implementação dos planos é o corpo técnico carente ou insuficiente (PEREIRA, 2012; AREAL, 2016), principalmente ao considerarmos a escassez de cargos ou pastas exclusivamente ligadas ao saneamento, sobretudo nas pequenas cidades.

O objetivo deste artigo é traçar o perfil dos planejadores em saneamento básico na região do Alto Oeste Potiguar, no interior do Rio Grande do Norte. O estudo se justifica na importância da compreensão das dinâmicas que gestão que envolvem o estudo e a implementação das políticas públicas nos mais diversos territórios brasileiros, assim como no diagnóstico das formas de condução das políticas nessas regiões.

O presente artigo está estruturado por esta introdução, seguida de um breve referencial teórico que discute os Planos Municipais de Saneamento Básico, uma seção com a descrição metodológica, os resultados e discussão e, por fim, as conclusões.

2. PLANOS MUNICIPAIS DE SANEAMENTO BÁSICO

Os Planos Municipais de Saneamento Básico (PMSB), principais exigências materiais e diagnósticas aos municípios a partir da Lei 11.445/2007, são um instrumento de planejamento, e deverão existir como fruto da Política Municipal de Saneamento Básico de cada um destes entes municipais.

O planejamento e a organização dos investimentos e ações públicas são contribuintes para a melhoria da gestão dos serviços públicos, refletindo em benefícios para a população e diagnosticando

e corrigindo problemas imediatos, de médio e de longo prazo (YÉVENES-SUBIATRE, 2019; LISBOA; HELLER; SILVEIRA, 2013).

Ainda, tanto a legislação de 2007, como a publicação da Lei nº 14.026/2020, que atualiza as normativas do setor, vinculam o acesso à investimentos federais e o firmamento de novos contratos à conclusão dos PMSB, em complemento à Política Municipal de Saneamento Básico, abrangendo os quatro serviços de saneamento e cumprindo todos os requisitos de planejamento a curto, médio e longo prazo.

Ainda que considerada a importância dos PMSB como instrumento de planejamento com potencial contribuição ao desenvolvimento urbano, há de se considerar também que o processo de elaboração e implementação é um desafio para os municípios, haja vista a inexperiência no planejamento do saneamento (DURÁN-ORTIZ, 2013; BARACHO, 2015). Também Pereira (2012) afirma que as prefeituras não possuem pessoal capacitado e/ou disponível para dedicação às ações voltadas a este fim, bem como recursos financeiros.

Além do corpo técnico necessário para estudo, formulação e implementação do Plano, é extremamente necessária a participação social em todas as etapas de elaboração. A participação popular é capaz de refletir os principais anseios da população, que é a maior atingida pelas problemáticas do saneamento no território municipal, e garante maior transparência no processo (BRASIL, 2007).

Embora orientados à prática efetiva do planejamento da oferta dos serviços de saneamento em seu território, ainda que de forma obrigatória e mais direcionada emergencialmente ao urbano, os municípios parecem ter se absterido da elaboração dos PMSB (NUNES; BORJA, 2019; RODRIGUES *et al.*, 2018).

Retirando a exclusividade do pensamento direcionado ao saneamento básico, as atividades de planejamento dos investimentos públicos parecem ser desafios às gestões municipais no Brasil. Percebe-se, a partir das experiências e pesquisas realizadas, que obstáculos como desconhecimento das obrigações legais, a limitação do orçamento, a falta de capacitação técnica ou quadro de servidores disponíveis, participação social e, sobretudo, vontade política, são compartilhados entre a maior parte dos municípios.

Ainda, em Pereira (2012) e Nunes e Borges (2019), os instrumentos de planejamento elaborados pelos municípios refletem características de despreparo e/ou descaso, tanto dos elaboradores, quanto da sociedade civil e dos órgãos fiscalizadores. No diagnóstico de 2019, dos 25 municípios analisados, em todas as regiões do país, 68% dos planos foram avaliados como ruins e apenas 4% como bons, considerando para a avaliação itens como conteúdo mínimo e metodologia aplicada.

O conteúdo mínimo, de que trata a avaliação supracitada, com base na legislação oficial de 2007, é composto por planejamento mínimo de 20 anos; abrangência dos quatro serviços de saneamento; atendimento da extensão territorial urbana e rural do município; estabelecimento de metas de curto, médio e longo prazo; diagnóstico; definição dos programas, e ações para atingimento das metas; integração com outros instrumentos de planejamento setoriais; ações de emergência e contingência e dispositivos para avaliação (AREAL, 2022).

Os PMSB a serem elaborados devem estar em consonância com os outros documentos planejadores e diretivos dos territórios nos quais foram ou serão implantados, a exemplo dos Planos de Bacia Hidrográfica e os Planos Diretores Municipais, a fim de contribuírem juntos para a manutenção do bem-estar, da paisagem, dos recursos hídricos e da fluidez de gestão (BRASIL, 2020).

Com o objetivo de auxiliar os municípios na elaboração dos documentos, a Fundação Nacional de Saúde (FUNASA) elaborou em 2012, e atualizou em 2018, um termo de referência para orientar os planejadores na criação do plano e no incentivo à participação social em todas as fases dele. A orientação contém um guia com a descrição dos conteúdos indicados para cada produto de estudo que comporá o PMSB, dividido por etapas, conforme o **quadro 1** a seguir:

Quadro 1: Etapas da elaboração dos Planos Municipais de Saneamento Básico

Fases da elaboração do PMSB	Produtos relacionados
Atividades iniciais	Produto A – contendo: Portaria de nomeação do Comitê Executivo; Mapeamento dos atores locais Proposta de Composição do Comitê de Coordenação; Proposta com a Definição dos Setores de Mobilização (SM) Relatório de Acompanhamento das Atividades.
Elaboração da Estratégia de Mobilização, Participação Social e Comunicação do PMSB	Produto B – contendo: Decreto de nomeação do Comitê de Coordenação e respectivo regimento interno Relatório da Estratégia de Mobilização, Participação Social e Comunicação, prevendo todos os eventos participativos, tendo sido aprovada por deliberação do Comitê de Coordenação; Relatório de Acompanhamento das Atividades, informando qual sistema de informação será adotado na elaboração do PMSB.
Construção de Diagnóstico Técnico-Participativo, dos serviços de saneamento básico, englobando os 4 componentes, com base no enfoque técnico em diálogo permanente com a população, realizado por meio de eventos previstos na Estratégia Participativa do PMSB	Produto C – contendo: Relatório do Diagnóstico Técnico-Participativo e apresentação do Quadro com o Resumo Analítico do Diagnóstico do PMSB; Relatório de Acompanhamento das Atividades.
Elaboração do Prognóstico do Saneamento Básico no município: escolha do Cenário de Referência para a Gestão dos Serviços, definição dos Objetivos e Metas, indicação das Prospectivas Técnicas para cada um dos 4 componentes	Produto D – contendo: Relatório do Prognóstico do PMSB: cenário de referência para a gestão dos serviços; objetivos e metas; prospectivas técnicas para abastecimento de água, esgotamento sanitário, manejo de águas pluviais e manejo de resíduos sólidos; Relatório de Acompanhamento das Atividades.
Proposição de Programas, projetos e ações do PMSB, aplicação da metodologia de hierarquização das propostas do PMSB e definição da programação da execução do PMSB	Produto E – contendo: Relatório com a proposição dos Programas, Projetos e Ações do PMSB; Resultado da aplicação da Metodologia para Hierarquização das Propostas do PMSB; Programação da Execução do PMSB; Relatório de Acompanhamento das Atividades.
Elaboração da proposta de Indicadores de desempenho do PMSB	Produto F – contendo: Proposta de Indicadores de Desempenho do PMSB; Relatório de Acompanhamento das Atividades.
Consolidação dos produtos do PMSB, elaboração da minuta do projeto de lei para aprovação do PMSB e elaboração do resumo executivo do PMSB	Produto G – contendo: Documento Consolidado do PMSB, com a incorporação das contribuições pactuadas na audiência pública (ou conferência municipal) e por deliberação do Comitê de Coordenação; Minuta do Projeto de Lei para aprovação do PMSB; Relatório de Acompanhamento das Atividades, com registro completo da audiência pública realizada para aprovação do PMSB.

Fonte: FUNASA. Termo de Referência para Elaboração de Plano Municipal de Saneamento Básico, 2018.

Para auxiliar os municípios na experiência de planejamento — demanda nova para grande parte destes — a FUNASA desenvolveu um mecanismo de apoio à elaboração dos planos, disponibilizando recursos, capacitações, corpo técnico mínimo e incentivo. Ainda assim, motivos como inexperiência com planejamento, baixo corpo técnico disponível, dinâmica de transição de gestões, baixa participação social e motivos políticos pontuais resultaram na não conclusão dos documentos grande parte dos municípios participantes (AREAL, 2016).

A partir de 2013, a FUNASA alterou a metodologia de apoio aos municípios e passou a celebrar convênios com municípios, estados ou consórcios públicos de saneamento, também com o objetivo de diminuir as dúvidas e desafios das gestões municipais. Até 2019, apenas 54% dos planos financiados a partir do convênio foram concluídos, estando 11% em elaboração e 36% cancelados (AREAL, 2022).

Para além da obrigatoriedade de aprovação e publicação dos documentos, o PMSB é um instrumento de planejamento, que deve ser uma prática comum nas gestões em geral, mas que parece não ser tão incentivada. Ao mesmo tempo que se estuda uma temática específica, os gestores possibilitam uma discussão técnica, surgimento de novas ideias e perspectivas, possíveis soluções

para as problemáticas apresentadas, assim como a politização da comunidade social envolvida, obrigatoriamente, nos processos de planejamento (NOGUEIRA, 2019).

Busca-se, no incentivo à efetiva participação social, a garantia de que os instrumentos de planejamento setoriais, nos municípios e estados, estejam alinhados à realidade próxima das necessidades e demandas da população, que é a principal beneficiada – ou prejudicada – a partir das ações deles resultantes. Entretanto, a simples participação não garante a efetividade de sua função social, quando não estimulada a população à demonstração real de seus anseios e o debate em desfavor de decisões de benefício apenas político, enraizado nos municípios brasileiros.

Há um comportamento nas gestões municipais que tende a desacreditar a eficiência da participação social, demonstrado na simples indicação de cargos de confiança ou pessoas alinhadas ao mesmo pensamento político-partidário para compor as equipes, conselhos e grupos de estudo, a fim de não possibilitar o acirramento dos debates ou discordância das ações propostas.

A composição das equipes diretivas e técnicas para estudo e elaboração do PMSB também tende a seguir este comportamento. A indicação de servidores não efetivos e com vínculo temporário, geralmente cargos em comissão, para a coordenação dos trabalhos é fator limitante à continuidade do planejamento e efetividade da aplicação das ações previstas (LISBOA, 2013; LISBOA; HELLER; SILVEIRA, 2013; NOGUEIRA, 2019).

O estudo do processo de implementação dos PMSB, para fortalecimento da discussão, demonstra-se prejudicado pela inexistência de base de dados que reúna informações atualizadas sobre a existência dos planos ou sobre a fase de construção em que se encontram. O Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS) não é informativo nesta questão e não há outro sistema que ofereça informações oficiais. O Infosab, que é um utilitário extraoficial que compila informações disponíveis em diversas bases de dados, traz algumas contribuições na obtenção de informações, mas não há descrição de metodologia de coleta e tratamento destas, nem vinculação a órgãos oficiais.

Neste sentido, estudos institucionais e acadêmicos buscaram preencher a lacuna informativa sobre o diagnóstico do real panorama do processo de elaboração e implantação dos PMSB pelo Brasil inteiro. Nogueira (2019) reúne os dados do IBGE e Ministério das Cidades, ambos em 2017, sobre a implantação dos planos. Os resultados evidenciam que na pesquisa do IBGE, 28,7% dos municípios brasileiros possuíam os planos conforme as exigências da legislação vigente. Já na pesquisa do Ministério das Cidades, aproximadamente 30% dos municípios possuíam o plano.

Em Heinig (2021), há a sistematização dos dados encontrados em pesquisa do IBGE, no mesmo campo de análise, indicando 41,5% dos municípios brasileiros com PMSB instituídos. A pesquisa, assim como Nogueira (2019), evidencia a discrepância entre as porcentagens regionais de implementação dos documentos, sobretudo entre as regiões Norte e Nordeste, com menores índices (4% e 15,7%, respectivamente) e a região Sul, com 72,9% dos municípios com plano. Ainda, observa-se que o planejamento foi mais implantado nos municípios mais populosos, com mais de 100.000 habitantes.

Em Miranda *et al.* (2016), resgata-se a discussão (PEREIRA, 2012; AREAL, 2016) que indica que um dos fatores que contribui ao atraso e falhas no processo de conclusão desses documentos de planejamento é a escassez de pessoal capacitado, com formação técnica específica, ou até mesmo com carga horária disponível à discussão, apropriação da temática e mobilização e elaboração do material.

Torna-se evidente, assim, a necessidade do levantamento de dados fiéis a realidade dos municípios e regiões para um diagnóstico também fiel, que seja capaz de embasar de maneira eficaz as discussões e políticas setoriais de saneamento e das demais políticas públicas.

3. PERCURSO METODOLÓGICO

3.1. Delineamento da Pesquisa

Trata-se de um estudo descritivo-exploratório, com abordagem qualitativa, com a realização

de uma pesquisa de campo, através da aplicação de um questionário estruturado via *Google Forms*. Buscou-se identificar o grau de escolaridade, cargo ocupado, secretaria responsável, e motivo de ocupação da função, a fim de visualizar o perfil dos planejadores em saneamento na região.

A pesquisa seguiu todas as recomendações éticas do Conselho Nacional de Saúde (CNS), através da Resolução 466/2012, para pesquisas realizadas com seres humanos e garantiu o anonimato dos participantes. Para o início da pesquisa, a anuência foi solicitada ao Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Apodi-Mossoró, sob o qual todos os municípios elencados à participação estão vinculados, e submetida ao Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (CEP/UERN), obtendo parecer substanciado positivo registrado sob o número 5.804.995.

Os municípios foram contatados através dos contatos disponibilizados em suas páginas oficiais, aos quais foi solicitado a indicação do gestor ou responsável técnico pela discussão de saneamento em seu território, para contato inicial e apresentação da pesquisa. Foram elencados 37 municípios da região Oeste do Rio Grande do Norte, agrupados e nomeados como região do Alto Oeste Potiguar.

3.2. Área de Estudo

Os 37 municípios selecionados para compor esta pesquisa são agrupados e conhecidos como Região do Alto Oeste Potiguar. Essa delimitação é composta pelas microrregiões de Pau dos Ferros, São Miguel e Umarizal e, embora não seja delimitada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), é utilizada no estado do Rio Grande do Norte para agrupamento de discussões e implementação de políticas, a exemplo do que ocorreu com o Plano de Desenvolvimento Sustentável da Região do Alto Oeste (IICA, 2006) e das distribuições das Unidades Regionais de Saúde (SESAP/RN, 2016).

Os municípios possuem características semelhantes, tanto no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), quanto na extensão territorial, quanto no quantitativo habitacional, conforme organizado no **quadro 2**, abaixo:

Quadro 2: Caracterização dos Municípios da região do Alto Oeste Potiguar

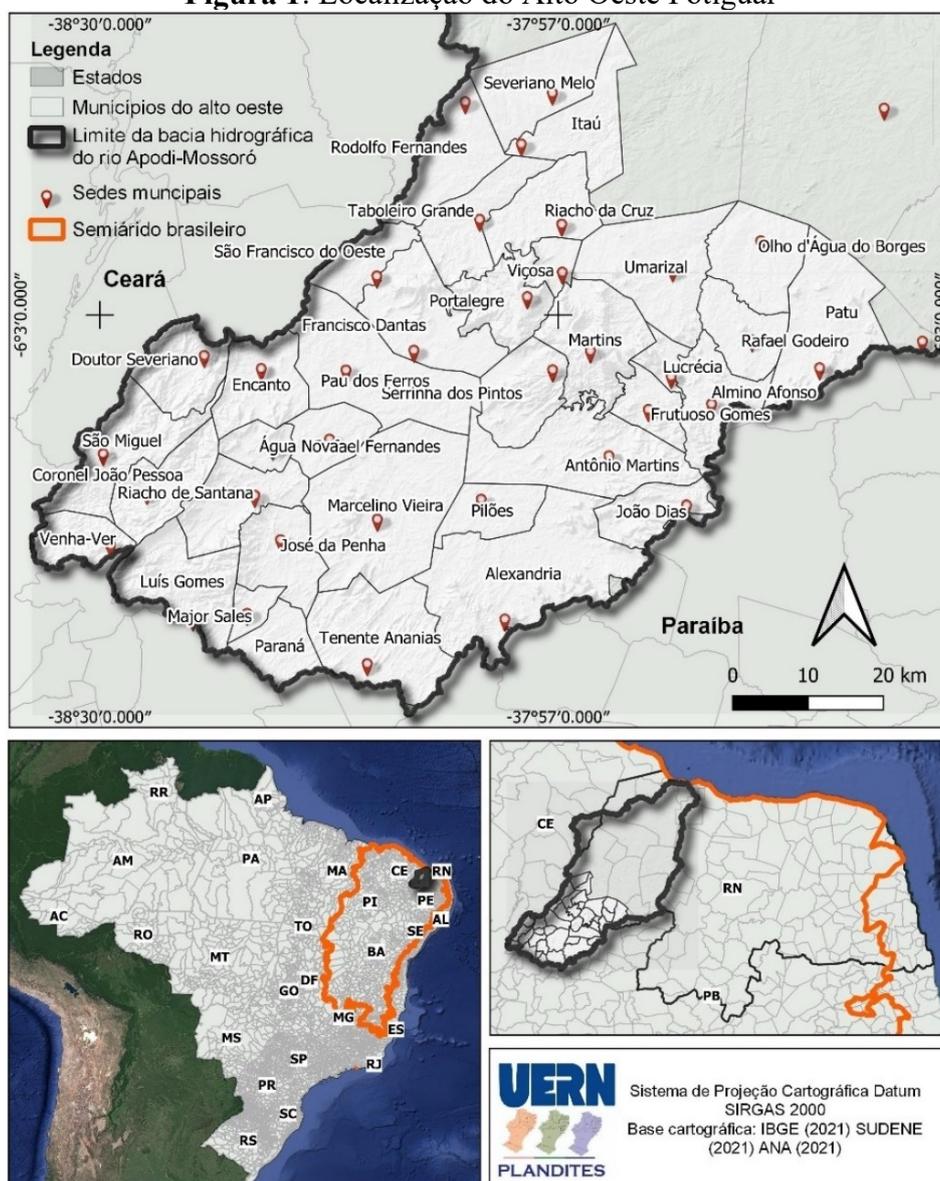
MUNICÍPIO	ÁREA (km ²)	IDHM	POPULAÇÃO ESTIMADA (IBGE, 2022)
Água Nova	50,684	0,616	3.293
Alexandria	381,205	0,606	13.529
Almino Afonso	128,038	0,624	4.685
Antônio Martins	244,897	0,578	7.162
Coronel João Pessoa	117,139	0,578	4.918
Doutor Severiano	113,737	0,621	7.068
Encanto	125,749	0,629	5.697
Francisco Dantas	181,558	0,606	2.801
Frutuoso Gomes	63,279	0,597	4.015
Itaú	133,031	0,614	5.916
João Dias	88,173	0,530	2.653
José da Penha	117,635	0,608	5.941
Lucrécia	30,931	0,646	4.053
Luís Gomes	166,638	0,608	10.175
Major Sales	31,971	0,617	4.102
Marcelino Vieira	345,711	0,609	8.325
Martins	169,464	0,622	8.790
Olho D'água dos Borges	141,170	0,585	4.231
Paraná	81,390	0,589	4.298
Patu	319,135	0,618	12.861
Pau dos Ferros	259,959	0,678	30.802
Pilões	65,574	0,560	6.518
Portalegre	110,054	0,621	7.944
Rafael Fernandes	78,231	0,608	5.158

Rafael Godeiro	100,073	0,654	3.214
Riacho da Cruz	127,223	0,584	3.648
Riacho de Santana	128,106	0,591	4.194
Rodolfo Fernandes	154,840	0,604	4.457
São Francisco do Oeste	75,588	0,628	4.281
São Miguel	166,233	0,606	23.789
Serrinha dos Pintos	122,375	0,598	4.832
Severiano Melo	157,850	0,604	5.752
Taboleiro Grande	124,093	0,612	2.606
Tenente Ananias	223,671	0,592	10.923
Umarizal	213,584	0,618	10.485
Venha-Ver	71,621	0,555	4.232
Viçosa	299,418	0,592	1.731
TOTAL	5.510,028	-	199.995

Fonte: organizado pelos autores com base em IBGE, 2022.

Para uma melhor compreensão da área de estudo, a **figura 1**, abaixo, ilustra os 37 municípios selecionados para a pesquisa.

Figura 1: Localização do Alto Oeste Potiguar



Fonte: Os autores, 2023.

A próxima seção reúne os resultados, que são discutidos à medida que são apresentados, e a descrição dos municípios que optaram pela participação nesta pesquisa.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

O contato com os municípios participantes da pesquisa se deu através dos números disponibilizados nas suas páginas oficiais, devido a não disponibilidade de uma listagem oficial com os contatos referentes ao saneamento básico. A etapa objetivou identificar os responsáveis pela discussão do saneamento em cada município e, através deles, identificar o representante das discussões sobre o PMSB.

Destarte, o contato com os municípios mostrou-se uma tarefa esgotante. As prefeituras contatadas (algumas nem mesmo número de telefone para contato, que funcionem, possuíam em suas páginas) por vezes, não souberam indicar o contato oficial para tratar de saneamento básico, prolongando esta etapa por mais tempo que o planejado.

O maior número de prefeituras não possui uma Secretaria Municipal de Saneamento Básico ou um cargo técnico direcionado exclusivamente ao serviço, o que influencia na demora ou dificuldade na indicação do servidor designado para a discussão do PMSB. Por vezes, o retorno obtido foi que o município não possuía uma pessoa para indicar ou que, no município, não havia discussão sobre saneamento.

Observou-se, ainda, que a dinâmica natural de troca de gestões via eleição que, costumeiramente, modifica o corpo técnico/administrativo da maioria dos municípios pesquisados, sobretudo pela predominância dos servidores contratados e comissionados no serviço público, acompanha uma possível falha na transição das equipes gestoras, haja vista que parte das prefeituras contatadas alegou não possuir representante que pudesse responder o questionário, por não fazer mais parte da gestão, assim como desconhecerem a localização do PMSB discutido e aprovado, em seu município.

Em outras ocasiões, alguns municípios tenderam a desconhecer que o saneamento básico (e seu planejamento) é um serviço de competência municipal, encaminhando a tentativa de contato para o prestador de serviços estadual: a CAERN.

Foi possível relacionar a rapidez na resposta e a facilidade na indicação de servidores envolvidos nas discussões sobre saneamento, nos municípios, a um trabalho efetivo no território municipal. Municípios que não possuem o plano, ou que possuem, mas não mantém a discussão frequente, não conseguiram identificar nem a existência do documento, nem um servidor envolvido na temática.

Dos 37 municípios que compõem a região do Alto Oeste Potiguar, 22 participaram desta pesquisa, respondendo efetivamente o questionário utilizado. Dentre os municípios não participantes, 2 afirmaram não possuir plano e optaram pela não participação a partir do questionário, 6 não identificaram um representante das discussões de saneamento básico ou não souberam informar os dados e 7 não deram retorno às tentativas de contato, conforme **quadro 3**, a seguir:

Quadro 3: Municípios participantes da pesquisa

MUNICÍPIO	PARTICIPOU	NÃO RETORNOU CONTATO	NÃO IDENTIFICOU RESPONSÁVEL	DESCONHECE EXISTÊNCIA OU DISCUSSÃO
Água Nova				
Alexandria				
Almino Afonso				
Antônio Martins				
Coronel João Pessoa				
Doutor Severiano				
Encanto				
Francisco Dantas				

Frutuoso Gomes				
Itaú				
João Dias				
José da Penha				
Lucrécia				
Luís Gomes				
Major Sales				
Marcelino Vieira				
Martins				
Olho D'água dos Borges				
Paraná				
Patu				
Pau dos Ferros				
Pilões				
Portalegre				
Rafael Fernandes				
Rafael Godeiro				
Riacho da Cruz				
Riacho de Santana				
Rodolfo Fernandes				
São Francisco do Oeste				
São Miguel				
Serrinha dos Pintos				
Severiano Melo				
Taboleiro Grande				
Tenente Ananias				
Umarizal				
Venha-Ver				
Viçosa				

Fonte: Os autores, 2023.

Os municípios de pequeno porte – distintivo compartilhado entre os que compõem esta pesquisa – carregam a característica de possuir déficit de pessoal qualificado para tarefas específicas e pontuais, como o saneamento básico. Nesses, as discussões desse teor são delegadas à cargos de diferentes naturezas, em diferentes secretarias, e a pessoas que executam diferentes funções. A seguir, organizamos a síntese da caracterização dos responsáveis pelo saneamento em cada município estudado (**Tabela 1**). Vale salientar, ainda, que a pesquisa foi realizada no primeiro semestre de 2023, podendo o quadro variar, conforme as próprias equipes municipais mudam.

Tabela 1: Caracterização dos representantes da discussão de Saneamento nos municípios participantes

MUNICÍPIO	CARGO	ESCOLARIDADE	SECRETARIA RESPONSÁVEL	MOTIVO DA INDICAÇÃO
ÁGUA NOVA	Secretário de Infraestrutura e Serviços Urbanos	Pós-graduação completa	Secretaria de Infraestrutura e Serviços Urbanos	Proximidade com o tema
ALEXANDRIA	Subsecretária de Meio Ambiente	Ensino superior incompleto	Secretaria do Meio Ambiente e Secretaria de Obras	Indicação
ALMINO AFONSO	Técnico em saneamento	Pós-graduação completa	Secretaria de Saúde e Secretaria de Infraestrutura e urbanismo	Formação técnica ou acadêmica
CORONEL JOÃO PESSOA	Diretor de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável	Ensino superior completo	Secretaria de Saúde	Indicação

ENCANTO	Diretor Financeiro do Fundo de previdência	Pós-graduação completa	Secretaria de Meio Ambiente	Indicação
FRUTUOSO GOMES	Assessor Técnico Jurídico	Ensino superior incompleto	Gabinete da Prefeita	Indicação
JOSÉ DA PENHA	Assessor de Projetos e Convênios	Pós-graduação completa	Secretaria de Finanças e Secretaria de Agricultura e Meio Ambiente	Proximidade com o tema
LUCRÉCIA	Engenheiro Ambiental e Sanitarista	Pós-graduação incompleta	Secretaria de Urbanismo e Meio Ambiente	Outro
LUÍS GOMES	Procurador Geral do Município	Pós-graduação completa	Secretaria de Saúde	Indicação
MAJOR SALES	Coordenador de Meio ambiente	Pós-graduação completa	Secretaria de Agricultura e Meio Ambiente	Indicação
MARCELINO VIEIRA	Assessor técnico	Pós-graduação completa	Secretaria de Administração	Formação técnica ou acadêmica
OLHO D'ÁGUA DOS BORGES	Diretor de Departamento de Infraestrutura	Pós-graduação completa	Secretaria Municipal de Infraestrutura e Serviços Urbanos	Formação técnica ou acadêmica
PARANÁ	Agente de Desenvolvimento	Pós-graduação completa	Secretaria Municipal Assistência Social	Formação técnica ou acadêmica
PATU	Assistente Social do CRAS	Pós-graduação completa	Secretaria de Saúde	Formação técnica ou acadêmica
PAU DOS FERROS	Secretária Interina de Meio Ambiente	Pós-graduação completa	Secretaria de Meio Ambiente	Atuação na área
RAFAEL FERNANDES	Engenheiro ambiental	Ensino superior completo	Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável	Formação técnica ou acadêmica
RAFAEL GODEIRO	Secretário de Obras e Urbanismo	Ensino superior completo	Secretaria Municipal de Obras e Urbanismo	Atuação na área
RIACHO DE SANTANA	Coordenador de Meio Ambiente	Pós-graduação completa	Secretaria de Meio Ambiente	Formação técnica ou acadêmica
RODOLFO FERNANDES SERRINHA DOS PINTOS	Secretária de Meio ambiente Assistente Social	Ensino médio completo Pós-graduação completa	Secretaria de Meio ambiente Secretaria Municipal de Obras	Indicação Formação técnica ou acadêmica
TENENTE ANANIAS	Engenheiro Civil	Ensino superior completo	Secretaria de Obras e Serviços Urbanos	Formação técnica ou acadêmica
VENHA-VER	Secretária municipal de Turismo e Meio Ambiente	Ensino superior completo	Secretaria de Meio Ambiente	Atuação na área

Fonte: Os autores, 2023.

Percebe-se que o corpo técnico municipal é variado, assim como o órgão ao qual estão vinculados. Confirma-se, mais uma vez, a hipótese de que não há de forma homogênea, entre os municípios de uma mesma região e com característica comuns, um cargo ou um órgão em que as discussões e atividades relacionadas ao saneamento básico estejam vinculadas, o que se torna um fator negativo no processo de organização, formulação e debate dessas políticas (BRITTO, 2012).

Observa-se que 6 municípios (27%) ocupam o cargo destinado à discussão de saneamento por indicação da gestão superior. Compreende-se que a indicação para cargo público, por si só, não é

considerada uma ameaça ao andamento e boa execução de políticas, mas pode-se atentar ao dado que 9 (40%) municípios destinaram um servidor ao cargo pela formação técnica/acadêmica e 5 (22%) municípios por atuação na área ou proximidade com a temática.

A escolaridade não se mostrou uma problemática, visto que todos os respondentes indicaram possuir ensino médio completo e, com exceção de um, todos os demais possuem formação em nível superior. Destaca-se, a partir dos resultados, dois possíveis fatores que contribuam à dificuldade de promoção de discussões que resultem na conclusão e implementação dos PMSB: as secretarias/pastas responsáveis e a função ocupada, conforme a seguir (**Tabela 2** e **Tabela 3**). Para essa discussão, organizamos as secretarias por campo de atuação aproximado, já que algumas diferem apenas na nomenclatura utilizada.

Tabela 2: Secretaria responsável pela discussão/elaboração dos Planos Municipais de Saneamento Básico

SECRETARIA	QUANTIDADE DE MUNICÍPIOS	PORCENTAGEM (%)
Administração	2	9,09
Agricultura/Meio Ambiente	11	50
Assistência Social	1	4,55
Gabinete	1	4,55
Infraestrutura	8	36,36
Saúde	4	18,18

Fonte: Os autores 2023.

A somatória de secretarias ultrapassa o número de municípios participantes devido a indicação, por alguns respondentes, de duas pastas como responsáveis pelo documento em seu território.

Mais que os órgãos de gestão aos quais estão vinculados, os planejadores variaram em maior escala no que diz respeito à função ocupada na gestão municipal, conforme a **tabela 3**, abaixo. Esta pesquisa não se pôs a investigar, no entanto, qual a relação entre a função ocupada e o motivo de escolha para coordenação do planejamento, de forma mais aprofundada que os dados aqui apresentados.

Tabela 3: Função ocupada pelos Planejadores em saneamento básico no Alto Oeste Potiguar

FUNÇÃO OCUPADA	QUANTIDADE DE MUNICÍPIOS	PORCENTAGEM (%)
Secretário/Coordenador/Diretor de Infraestrutura	3	13,64
Secretário/Coordenador/Diretor de Meio Ambiente	7	31,82
Técnico em Saneamento	1	4,55
Assessor Técnico	1	4,55
Diretor Financeiro do Fundo de Previdência	1	4,55
Assessor Técnico Jurídico	1	4,55
Assessor de Projetos e Convênios	1	4,55
Engenheiro Ambiental e Sanitarista	2	9,09
Procurador Geral	1	4,55
Agente de Desenvolvimento	1	4,55
Assistente Social	2	9,09
Engenheiro Civil	1	4,55

Fonte: Os autores, 2023.

É possível verificar que o maior número de funções em comum é referente às em gestão de meio ambiente, o que se destaca como positivo, tendo em vista a proximidade com a temática. A segunda maior ocorrência é referente à infraestrutura, que também se mostra coerente à proposta do Plano.

O que se mostra problemático é a grande variação do restante dos municípios que vão, desde Diretor de Fundo de Previdência até Agente de Desenvolvimento, não sendo possível de compreender

o motivo da vinculação à elaboração do plano, já que, na **tabela 1**, os motivos foram, respectivamente, indicação e formação técnico/acadêmica.

A inconformidade dos dados reunidos ainda se expande à vinculação do servidor em relação à pasta responsável. Nos municípios de Patu e Luís Gomes, por exemplo, a secretaria responsável é de saúde, mas os técnicos responsáveis são Assistente Social do Centro de Referência da Assistência Social (CRAS) e Procurador Geral do Município, respectivamente. No município de Encanto, a secretaria que coordena o planejamento é a de Meio Ambiente, e o técnico respondente é vinculado ao Fundo de Previdência.

Essa variedade de funções e técnicos destinados à coordenação dos trabalhos de discussão e planejamento para elaboração dos PMSB se mostra uma possível complicação, tanto no processo de elaboração, quanto nos possíveis produtos, haja vista a necessidade de discussão profunda e diagnóstico fiel da realidade, a fim de propor ações que transformem o ambiente municipal.

Há um destaque positivo ao município de Almino Afonso, cujo plano é coordenado pelas secretarias de saúde e infraestrutura, e o servidor responsável é Técnico em Saneamento, o único explicitamente vinculado à temática. Para além deste, os municípios de Rafael Fernandes e Lucrecia também indicaram servidores com formação específica, em Engenharia Ambiental e Sanitária, o que mostra um cenário mais próximo ao esperado.

Os demais cargos de gestão, como secretariado, coordenações e direções, não foram possíveis de serem identificados a formação específica, para que a quantificação fosse possível. Julga-se, portanto, que o cenário nos municípios que são coordenados por cargos gestores em saneamento e infraestrutura também é coerente à proposta da lei 11.445/2007 e ao conteúdo esperado do PMSB.

6. CONCLUSÃO

A partir da reflexão promovida neste estudo, foi possível reafirmar que as práticas do planejamento no setor do saneamento básico ainda são carentes de atenção. Embora o setor, de forma geral, tenha passado por importantes discussões e regulamentações nos últimos anos, a verdadeira efetivação dos instrumentos de planejamento que visam o auxílio à operacionalização e garantia de eficácia ainda são escassos.

Não houve, no entanto, possibilidade de traçar uma relação causal entre o IDH, área em km² ou população e a elaboração dos documentos, o que indica que as próximas investigações devam tomar uma abordagem cada vez mais qualitativa, a fim de identificar outros fatores que impactam no processo de gestão que envolve o planejamento aqui pesquisado.

Adotou-se a perspectiva, nesse estudo, de que a escassez de pessoal capacitado ou disponível para a elaboração do PMSB é um dos principais desafios à conclusão deles. Dos 37 municípios selecionados para participação na pesquisa, dos quais 22 participaram efetivamente desta, 8 municípios (36%) não tiveram profissionais com cargos relacionados diretamente ao saneamento, à infraestrutura ou ao meio ambiente; do total, 4 (18%) municípios delegaram a função à profissionais vinculados à obras e infraestrutura, e os 10 municípios restantes (45%) vincularam as atividades à profissionais que ocupam cargos relacionados ao saneamento ou meio ambiente. Assim, a pesquisa permitiu identificar informações que possibilitaram a caracterização dos profissionais que estão envolvidos na coordenação do processo de planejamento dos documentos.

Observou-se grande variação entre as secretarias/pastas responsáveis. Para além disso, a variação entre as funções exercidas, regularmente, contratualmente, pelos responsáveis pelo planejamento nos municípios, aqui chamados planejadores, se mostrou ainda mais preocupante.

Embora a legislação, através das leis 11.445/2007 e 14.026/2020, não indique ou exija, diretamente, uma formação específica para a elaboração e/ou coordenação do processo, através da complexidade e relevância do documento, espera-se que esta função seja exercida por profissional com formação específica ou conhecimento técnico/científico na área.

Propõe-se, dessa forma, para as próximas atualizações das normativas que regem o saneamento básico, no país, a delimitação do perfil de planejador indicado à discussão, coordenação e elaboração dos PMSB, buscando a correta condução do envolvimento da sociedade na apropriação do tema, o fiel diagnóstico do saneamento no território municipal, a traçagem justa de objetivos e metas a serem alcançados e a correta destinação e previsão de recursos que possibilitem a execução dos anseios materializados nos documentos de planejamento, assim como, para pesquisas futuras, a possibilidade de uma investigação entre o IDH municipal, quantitativo populacional e a conclusão dos processos de planejamento propostos no território.

REFERÊNCIAS

ALVES FILHO, H. T. **Panorama situacional dos planos municipais de saneamento básico nos municípios do Rio Grande do Norte**. 2016. 115f. Dissertação (Mestrado em Engenharia Sanitária) - Centro de Tecnologia, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2016.

AREAL, P. Panorama atual dos planos de saneamento no Brasil: o que fazer após a edição do Decreto nº 8.629/2015? **46ª Assembleia Nacional da Assemae**, Jaraguá do Sul, 2016.

AREAL, P. V. V. **Planos Municipais de Saneamento Básico dos municípios do estado do Mato Grosso e a sua contribuição para a gestão de recursos hídricos**. 2022. 189 f., il. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão e Regulação de Recursos Hídricos) — Universidade de Brasília, Brasília, 2022.

BARACHO, R. O. **Análise e avaliação de planos municipais de saneamento básico no Paraná: um estudo de caso em cinco cidades**. 2015. 82 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Engenharia ambiental) - Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Londrina, 2015.

BRASIL. **Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007**. Lei do Saneamento. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências. 2007. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/11445.htm. Acesso em: 27 out. 2011.

BRASIL. **Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020**. Atualiza o marco legal do saneamento básico e altera a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000. Brasil, 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.026-de-15-de-julho-de-2020-267035421>. Acesso em: 17 ago. 2023.

BRITTO, A. L. N. P. Gestão do saneamento no Brasil: desafios e perspectivas seis anos após a promulgação da lei 11.455/2007. **Revista e-metropolis: revista eletrônica de estudos urbanos e regionais**, n. 11, ano 3, p.8-18, dezembro de 2012.

COUTO, L. F. A evolução do Plano Plurianual e as visões em disputa para o planejamento governamental. **Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento - RBPO**, v.4, n.2. p. 120-132. Brasília, 2014.

DURÁN-ORTIZ, M. R. **Brazil Urban Development and Municipal Public Investment Program: Paraná Urbano II**. 2013. Disponível em: <http://www.iadb.org/en/projects/project-description-title,1303.html?id=BR-L1356>. Acesso em 20 de julho de 2022.

FUNASA (Fundação Nacional da Saúde). **Termo de referência para elaboração de Planos Municipais de Saneamento Básico**. Brasília: Ministério da Saúde, 2012.

FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE. FUNASA. **Termo de Referência para Elaboração de Plano Municipal de Saneamento Básico**. Brasília, 2018. Disponível em: <https://encurtador.com.br/FFBU8>. Acesso em: 13 mar. 2023.

HEINIG, D. W. **Avaliação de políticas públicas de saneamento: a instituição do plano municipal de saneamento e o impacto na eficiência dos serviços de abastecimento de água em municípios catarinenses de pequeno porte**. 2021. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Governança Pública) - Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2021.

IICA, INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERAÇÃO PARA A AGRICULTURA. **Plano de Desenvolvimento Sustentável da Região Alto Oeste**. Natal: IICA, 2006.

IBGE, INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censos Demográficos: PANORAMA 2022**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/panorama>. Acesso em: 21 de abril de 2023.

LISBOA, S. S. **Planejamento Municipal de Saneamento por Convicção ou por Obrigação? Uma avaliação das implicações em Penápolis/SP e Itapira/SP**. 2013. 182 f. Tese (Doutorado em Saneamento, Meio Ambiente e Recursos Hídricos) – Universidade Federal de Minas Gerais.

LISBOA, S. S.; HELLER, L.; SILVEIRA, R. B. Desafios do planejamento municipal de saneamento básico em municípios de pequeno porte: a percepção dos gestores. **Engenharia Sanitária e Ambiental**, v.18, n.4, p. 341-348, 2013.

MATUS, C. **Política, planejamento e governo**. 2. ed. (2 Tomos). Brasília: IPEA, 1993.

MIRANDA, E. C. de; CARLOS, A. A. G.; CORDEIRO, B de S.; SILVA, F. C. M. **Panorama dos Planos Municipais de Saneamento Básico no Brasil**. In: 20ª Exposição de Experiências Municipais em Saneamento n. (20.). 2016, Jaraguá do Sul, SC. Anais [...]. Jaraguá do Sul, SC: ASSEMAE. Jaraguá do Sul, SC, 2016.

MIRANDA, Y. P. **Investimento em saneamento no Brasil e seus efeitos sobre crescimento e desigualdades regionais**. 2022. 131 f. Dissertação (Mestrado em Economia) - Curso de Mestrado em Economia, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2022.

MORE: Mecanismo online para referências, versão 2.0. Florianópolis: UFSC REXLAB, 2013. Disponível em: <http://www.more.ufsc.br/>. Acesso em: 04jan.2024.

NOGUEIRA. A. C. **Planos municipais de saneamento básico: uma proposta metodológica de avaliação da implementação**. 2019. Dissertação (Mestrado em Meio Ambiente, Águas e Saneamento) - Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2019. Disponível em: https://maasa.ufba.br/sites/maasa.ufba.br/files/dissertacao_maasa_aline_nogueira.pdf. Acesso em 19 de jun de 2022.

NUNES, C. R.; BORJA, P. C. Estimativas de investimentos em planos municipais de saneamento básico: uma análise crítica. **Revista Eletrônica de Gestão e Tecnologias Ambientais**, [S. l.], v. 7,

n. 1, p. 122–137, 2019. DOI: 10.9771/gesta.v7i1.29432. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/gesta/article/view/29432>. Acesso em: 7 mar. 2023.

PEREIRA, T. S. T. **Conteúdo e metodologia dos Planos Municipais de Saneamento Básico: um olhar para 18 casos No Brasil**. 2012. 208f. Trabalho de conclusão de curso (TCC Especialização em Gestão e Tecnologia do Saneamento), - Escola Nacional de Saúde Pública, Fundação Oswaldo Cruz, Brasília, 2012.

RODRIGUES, L. C.; SILVEIRA JUNIOR, J.; SILVA, I. C. L.; DANTAS, A. **Cartografia do saneamento básico do Rio Grande do Norte**. Confins, [S.L.], v. 1, n. 34, p. 1-21, 27 mar. 2018. OpenEdition. <http://dx.doi.org/10.4000/confins.12915>.

SESAP/RN, – SECRETARIA DE SAUDE PÚBLICA DO RIO GRANDE DO NORTE. **Plano Estadual de Saúde – PES 2016-2019**. Natal: 2016.

YÉVENES-SUBIABRE, A. Prospectiva y Estrategia en el Escenario Contemporáneo. **Latin American Journal of International Affairs**, v. 2, n. 3, 19 feb. 2019.



Informações sobre a Licença

Este é um artigo de acesso aberto distribuído nos termos da Licença de Atribuição Creative Commons, que permite o uso irrestrito, distribuição e reprodução em qualquer meio, desde que o trabalho original seja devidamente citado.

License Information

This is an open access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License, which allows for unrestricted use, distribution and reproduction in any medium, as long as the original work is properly cited.