



TERMO DE REFERÊNCIA PARA REVISÃO DE PLANO MUNICIPAL DE SANEAMENTO BÁSICO



Fundação Nacional de Saúde

**Termo de Referência para Revisão de Plano
Municipal de Saneamento Básico**

**Funasa
Brasília/DF, 2020**



2020. Fundação Nacional de Saúde.

Essa obra é disponibilizada nos termos da Licença Creative Commons – Atribuição – Não Comercial – Compartilhamento pela mesma licença 4.0 Internacional. É permitida a reprodução parcial ou total dessa obra, desde que citada a fonte. A coleção institucional do Ministério da Saúde pode ser acessada, na íntegra, na Biblioteca Virtual em Saúde do Ministério da Saúde: <<http://www.saude.gov.br/bvs>>; e na Biblioteca Virtual do Departamento de Engenharia de Saúde Pública, no Portal da Fundação Nacional de Saúde: <<http://www.funasa.gov.br/site/publicacoes/>>

Tiragem: 1ª edição – 2020 – 400 exemplares

ELABORAÇÃO, DISTRIBUIÇÃO E INFORMAÇÕES

Fundação Nacional de Saúde

Departamento de Engenharia de Saúde Pública (Densp)

Coordenação Geral de Cooperação Técnica em Saneamento (Cgcot)

Coordenação de Assistência Técnica à Gestão em Saneamento (Coats)

Edifício PO 700 – Setor de Rádio e Televisão Norte (SRTVN) – Quadra 701 – Lote D – 2º andar – Asa Norte- Brasília/DF CEP: 70.719-040

Telefone: (61) 3314-6615/*Home page*: <http://www.funasa.gov.br>

COORDENAÇÃO

Patrícia Valéria Vaz Areal

Alexandra Lima da Costa

ELABORAÇÃO DE TEXTO

Berenice de Souza Cordeiro (OPAS/Funasa)

EQUIPE TÉCNICA COATS

Grazielle Cândida Fernandes Marra

Rodrigo Luiz do Valle Simão

Allyson Sullyvan Rodrigues Silva

Neilton Santos Nascimento

Valdilene Silva Siqueira

Helena Christina de Araújo Galvão

Matheus Henrique Guedes Mendes

EDITOR:

Coordenação de Comunicação Social (Coesc/GabPr/Funasa)

Edifício PO 700 – Setor de Rádio e Televisão Norte (SRTVN) – Quadra 701 – Lote D – 2º andar –

Asa Norte- Brasília/DF

CEP: 70.719-040

Impresso no Brasil/*Printed in Brazil*

Ficha Catalográfica

Brasil. Ministério da Saúde. Fundação Nacional de Saúde.

Termo de referência para revisão de plano municipal de saneamento básico / Fundação Nacional de Saúde. – Brasília : Funasa, 2020.

44 p.

ISBN 978-65-5603-001-2

1. Saneamento Básico. 2. Manual de Referência I. Título.

CDU.628

Catálogo na fonte – Divisão de Museu e Biblioteca – Funasa

Títulos para indexação

Em inglês: Term of reference for basic sanitation municipal plan review

Em espanhol: Término de referencia para la revisión del plan municipal de saneamento básico

Sumário

Apresentação	7
Capítulo 1 – Introdução	9
1.1 Requisitos legais para Revisão do PMSB	9
1.2 Objetivos da Revisão do PMSB	10
1.3 Produtos da Revisão do PMSB	10
Capítulo 2 – A Sistemática de acompanhamento e avaliação do PMSB	11
2.1 Descrição da Sistemática em si	11
2.2 Nível de internalização na administração municipal	15
2.3 Nível de consolidação da participação e do controle social	16
2.4 Abrangência do Conteúdo Mínimo do PMSB	17
Capítulo 3 – Planilhização do PMSB	21
3.1 Total de Objetivos e Investimentos Previstos no PMSB	23
3.2 Total das Ações Previstas no PMSB	24
3.3 Detalhamento das Ações Previstas por Componente	25
3.4 Andamento da Ação e Identificação de Problemas e respectivos Motivos	27
3.5 Propostas de Alternativas de Ações, respectivos Responsáveis e Impactos associados (prazo e custo)	31
Capítulo 4 – Indicadores e informações para revisão do PMSB	33
4.1 Indicadores para avaliar os Resultados do PMSB	33
4.1.1 Nível de execução, considerando as metas definidas e os prazos estabelecidos na Programação da Execução do PMSB	33
4.1.2 Uso de recursos financeiros, se foi compatível com o custo estimado na Programação da Execução do PMSB	36
4.1.3 Capacidade de transformar a realidade local, em atendimento aos objetivos programados	38
4.1.4 Recomendação para adotar o ISA nas revisões subsequentes	41
4.2 Alimentação do Simisab como importante fonte de informações sobre PMSB	42
4.3 Planos aptos ao processo de revisão	42
4.3.1 Nota Técnica	42



Apresentação

O presente documento consubstancia o **Termo de Referência da Fundação Nacional de Saúde para Revisão de Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB)**, finalizada em outubro de 2019. Esse Termo de Referência (TR) considera as contribuições recebidas por meio da Consulta Técnica e está organizado em quatro capítulos.

O primeiro traz uma Introdução destacando os **requisitos legais** sobre a matéria, os **objetivos** a serem alcançados com o processo de revisão do PMSB, bem como a identificação dos **produtos** a serem entregues à Funasa para acompanhamento e validação do apoio aportado pela Instituição.

O Capítulo 2 trata da **Sistemática de Acompanhamento e Avaliação do PMSB**. A Seção 2.1 aborda aspectos fundamentais da Sistemática em si. A Seção 2.2 analisa o nível de internalização dessa Sistemática na administração municipal. A Seção 2.3 trata do nível de consolidação da participação e do controle social no período pós-Plano, tomando por base as indagações feitas nas Considerações Finais do TR PMSB Funasa 2018 e do seu rebatimento na revisão do Plano. A Seção 2.4 trata de inscrever o processo de revisão no conteúdo mínimo do PMSB determinado na legislação.

O capítulo 3 apresenta cinco quadros que permitem a **Planilhização do PMSB**. O Quadro 3.1 sistematiza o Total de Objetivos e Investimentos previstos no PMSB; o Quadro 3.2 sistematiza o Total das Ações Previstas no PMSB; o Quadro 3.3 sistematiza o Detalhamento das Ações Previstas por Componente do Saneamento Básico, o Quadro 3.4 detalha o Andamento da Ação com a identificação dos problemas enfrentados e os motivos que os justificam e, por fim, o Quadro 3.5 sistematiza as Alternativas de Ações, com indicação dos Responsáveis e Impactos associados a prazo e custo.

O último capítulo trata de **Indicadores e Informações sobre o Desempenho do PMSB**. Na Seção 4.1 é apresentada uma proposta de indicadores construídos para este Termo de Referência, particularmente para avaliar os resultados do PMSB quanto à eficácia, eficiência e efetividade. Certamente, esses indicadores não esgotam todas as possibilidades, sobretudo para avaliar a efetividade. Recomenda-se, complementarmente, a consulta ao Módulo de Gestão do Sistema Municipal de Informações em Saneamento Básico (Simisab), do governo federal, especificamente o bloco sobre Plano Municipal de Saneamento Básico que, da forma como está estruturado, certamente ajudará os municípios no processo de revisão do seu PMSB.

Para subsidiar o entendimento do disposto neste Termo de Referência, os técnicos e parceiros da Funasa devem considerar a **Ferramenta Analítica para Revisão de PMSB (FAR-PMSB)**, elaborada pela Funasa, com o intuito de também municiar os municípios nessa tarefa. Como se trata de uma planilha excel, a FAR-PMSB está disponibilizada apenas em arquivo digital, como anexo desse documento.

Ao município que decidir por fazer a revisão do seu PMSB com recursos próprios (técnicos e financeiros), o presente Termo de Referência pode ajudar na capacitação dos agentes locais. O documento está disponível na página eletrônica da Funasa.

Nessa mesma linha, cabe esclarecer que este Termo de Referência adota a terminologia do TR PMSB Funasa 2018, pois a revisão do PMSB deve estar alinhada com a metodologia usada na sua elaboração. Em algumas situações são feitas referências às páginas daquele Termo de Referência, de maneira a oferecer aos municípios uma oportunidade mais abrangente de capacitação sobre o tema do PMSB, abarcando sua elaboração e revisão.

1.1 Requisitos legais para Revisão do PMSB

A legislação em vigor determina que os planos deverão ser revistos periodicamente, em prazo não superior a quatro anos, anteriormente à elaboração do Plano Plurianual, e com participação social.

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:

§ 4º Os planos de saneamento básico serão revistos periodicamente, em prazo não superior a 4 (quatro) anos, anteriormente à elaboração do Plano Plurianual.

Art. 51. O processo de elaboração e revisão dos planos de saneamento básico deverá prever sua divulgação em conjunto com os estudos que os fundamentarem, o recebimento de sugestões e críticas por meio de consulta ou audiência pública e, quando previsto na legislação do titular, análise e opinião por órgão colegiado criado nos termos do art. 47 dessa Lei.

Decreto 7.217/2010

Art. 26. A elaboração e a revisão dos planos de saneamento básico deverão efetivar-se, de forma a garantir a ampla participação das comunidades, dos movimentos e das entidades da sociedade civil, por meio de procedimento que, no mínimo, deverá prever fases de:

- I. divulgação, em conjunto com os estudos que os fundamentarem;
- II. recebimento de sugestões e críticas por meio de consulta ou audiência pública; e
- III. quando previsto na legislação do titular, análise e opinião por órgão colegiado criado nos termos do art. 47 da Lei nº 11.445, de 2007.

Antes mesmo de explicar melhor em que consiste a revisão de um plano, reafirma-se o que a legislação determina em termos de participação e controle social no processo de revisão do PMSB e o que este TR determina como obrigatório, se o município for apoiado pela Funasa para essa tarefa.

Deverá ser apresentada para a população uma **agenda com a divulgação** de como o processo de revisão do PMSB transcorrerá, informando sobre a metodologia adotada para acompanhamento e avaliação do Plano, os agentes envolvidos, o calendário de eventos participativos, os estudos para fundamentação da revisão, bem como quais os canais que serão disponibilizados para **recebimento de sugestões e críticas** que, conforme a lei, pode ser por meio de consulta pública. Ao final do processo de revisão do PMSB será **obrigatória a realização de pelo menos uma audiência pública**, quando deverá ser apresentada à população uma síntese dos resultados parciais da revisão e, posteriormente, o acolhimento na versão final das contribuições pactuadas durante o evento. Além disso, se o **órgão colegiado** estiver instalado no município, seja o conselho municipal de saneamento básico ou algum conselho correlato que abriga a pauta do saneamento, como permite a legislação, esse deverá ser consultado

na revisão do PMSB, tendo o direito de emitir opinião e análise durante todo o processo e até mesmo deliberar, a depender da natureza do conselho.

É importante sublinhar que **revisão é diferente de avaliação**, ainda que sejam tarefas totalmente complementares. A revisão de um PMSB pode ocorrer inclusive fora dos requisitos legais em termos de periodicidade quando, por exemplo, o município for afetado por algum tipo de desastre como aqueles provocados pela Vale em Minas Gerais e no Espírito Santo, ou ainda, se o município for impactado pela chegada de algum empreendimento de grande porte (por exemplo, a Usina de Belo Monte) ou por algum tipo de fluxo migratório, ocasionando um incremento populacional significativo no espaço de tempo menor do que aquele previsto em lei.

De uma forma ou de outra, a revisão depende diretamente dos resultados da sistemática adotada pelo município para fazer o acompanhamento e a avaliação, inclusive, prevista no próprio Plano. A avaliação do PMSB em si visa verificar o atendimento aos objetivos, metas e resultados esperados. Assim, com base nessa avaliação, o município terá como fazer a revisão do seu Plano.

1.2 Objetivos da Revisão do PMSB

A revisão do PMSB tem por **objetivos**:

- corrigir distorções, aprimorar as propostas e adequar metas e ações do Plano à realidade constatada na Sistemática de Acompanhamento e Avaliação;
- identificar se alguma meta não foi/não será alcançada e, caso isso ocorra, avaliar os motivos, indicar os responsáveis e considerar propostas alternativas e seus impactos em termos de prazo e custo;
- identificar se alguma das previsões de investimento não foi/não será cumprida e, caso isso ocorra, avaliar os motivos, indicar os responsáveis e considerar propostas alternativas e seus impactos em termos de prazo e custo.

1.3 Produtos da Revisão do PMSB

Apresenta-se, em seguida, o quadro com a descrição dos **produtos** que deverão ser desenvolvidos e entregues à Funasa no processo de revisão do PMSB.

PRODUTO	DESCRIÇÃO
Produto 1	Relatório contendo a Sistemática de Acompanhamento e Avaliação do PMSB, incluindo análise da Estratégia Participativa adotada na elaboração do Plano
Produto 2	Planilhização das Ações do PMSB. Apresentação dos seguintes quadros: <ul style="list-style-type: none">• Quadro 3.1 – Total de Objetivos e Investimentos previstos no PMSB• Quadro 3.2 – Total das Ações Previstas no PMSB• Quadro 3.3 – Detalhamento das Ações previstas por Componente
Produto 3	Planilhização das Ações do PMSB. Apresentação dos seguintes quadros: <ul style="list-style-type: none">• Quadro 3.4 – Andamento da Ação: problemas e motivos• Quadro 3.5 – Alternativas de Ações, Responsáveis e Impactos associados
Produto 4	Relatório contendo os Indicadores para avaliar os resultados do PMSB: eficácia, eficiência, efetividade
Produto 5	Realização da Audiência Pública para validação da Revisão do PMSB
Produto 6	Relatório Final pós Audiência Pública, incorporando na Revisão do PMSB as contribuições pactuadas

Capítulo 2 – A Sistemática de acompanhamento e avaliação do PMSB

2.1 Descrição da Sistemática em si

Nos termos da legislação (art. 25 do Decreto nº 7.217/2010), o conteúdo mínimo do Plano Municipal de Saneamento Básico deverá contemplar *(V) mecanismos e procedimentos para avaliação sistemática da eficiência e eficácia das ações programadas*.

Como já alertado no TR PMSB Funasa 2018, é necessário que se faça uma reparação no texto da lei, que infelizmente não foi corrigido no decreto. Uma avaliação, sobretudo de serviços essenciais, como são os de saneamento básico, não pode negligenciar a efetividade dos resultados alcançados. O dispositivo legal faz menção apenas à eficiência e eficácia das ações programadas. Isso significa que se avalia “se o que foi proposto foi realizado dentro do tempo programado” (eficácia); e, “se para realizar o que foi proposto os gastos foram compatíveis com o programado ou até menores” (eficiência). Entretanto, os impactos das ações executadas não são avaliados, ou seja, não se verificou “se os resultados esperados com a execução daquela ação para melhorar uma determinada situação foram alcançados”, isso seria a efetividade. Ainda que existam conceitos mais bem elaborados para esses termos, sobretudo na produção acadêmica sobre políticas públicas, esse entendimento é suficiente para compor uma sistemática de acompanhamento e avaliação de PMSB.

No senso comum, para se fazer a avaliação de qualquer plano, ou de qualquer programa ou projeto, é preciso definir *a priori*:

- **como** será feito o acompanhamento e **com base em quê**;
- **o que** será avaliado;
- **quem** participa desse processo;
- como os **resultados** serão divulgados.

O capítulo 7 do TR PMSB Funasa 2018 traz a estrutura do que deve compor uma Sistemática de Acompanhamento e Avaliação de PMSB, apresentada aqui de forma mais detalhada. A definição do objeto de avaliação não pode ser estabelecida fora do contexto do PMSB. No momento de avaliar os resultados alcançados, é preciso consultar as metas que foram estabelecidas no Plano, pois essas são mensuráveis inclusive no tempo, e foram classificadas no Prognóstico como imediatas, de curto, médio e longo prazos. Cabe lembrar que a legislação admite, e provavelmente o Plano adota, soluções graduais e progressivas para se alcançar a universalização do acesso aos serviços de saneamento básico. Além das metas, também os objetivos e os princípios norteadores do PMSB devem ser revisitados para se montar o arcabouço de referência para sua avaliação.

Sobre “**como será feito o acompanhamento e com base em quê**”, a Sistemática de Acompanhamento e Avaliação do PMSB pode usar procedimentos que combinam avaliação quantitativa (via indicadores) e avaliação qualitativa (via processos participativos, entrevistas, grupos focais, visitas de campo, etc.), podendo ser listados, entre outros:

- fazer **entrevistas** com moradores, gestores e técnicos diretamente responsáveis pela implementação do PMSB e outros agentes públicos que atuam na interface com o saneamento, como os agentes de saúde;
- realizar **visitas de campo** para constatar *in loco* os problemas denunciados por moradores, ou pela mídia local, ou pelo sistema de ouvidoria que, em geral, os prestadores de serviços disponibilizam para os usuários;
- consultar os diversos **bancos de dados e sistemas de informações** disponíveis, bem como as informações que foram produzidas, levantadas e organizadas durante a elaboração do PMSB e o banco de dados da entidade de regulação (se existir), além de outros como o Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico (SNIS), o Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde (DataSUS) e outros sistemas nacionais que permitem, inclusive, algum tipo de comparação entre municípios com características semelhantes;
- usar **indicadores** que tenham sido produzidos durante o PMSB, decorrente da compilação e armazenamento dos dados e informações levantadas e/ou usar os indicadores do SNIS e do Sistema Municipal de Informações em Saneamento Básico (Simisab), como será tratado no último capítulo desse documento.

Indiferentemente dos procedimentos adotados, todos visam produzir dados e informações que possam traduzir a evolução da melhoria das condições de vida da população e do meio em que vive. A combinação de procedimentos é importante para assegurar a pluralidade de percepções sobre os resultados analisados.

Particularmente, na **construção de um indicador** é necessário que sejam contemplados os seguintes passos:

- nomear o indicador;
- definir seu objetivo;
- listar as variáveis que permitem o seu cálculo;
- identificar a fonte de origem dos dados;
- definir sua fórmula de cálculo;
- estabelecer sua periodicidade de cálculo;
- indicar seu intervalo de validade;
- indicar o responsável pela geração, atualização e divulgação.

Sobre “**o que deve ser avaliado**”, a Sistemática deve ter como investigar, no período avaliado, quais foram **os resultados obtidos pelo PMSB**. Nesse sentido, cada ação do Plano por componente e cada ação que integra os quatro componentes deve ser avaliadas quanto à:

- eficácia, que equivale ao **nível de execução**, ou seja, avalia se o que foi proposto foi realizado dentro do tempo programado, considerando os objetivos e as metas associados;
- eficiência, que equivale ao **uso de recursos financeiros**, ou seja, avalia se para realizar o que foi proposto os gastos foram compatíveis com o programado ou até menores;
- efetividade, que equivale à **capacidade de transformar a realidade local**, ou seja, avalia os impactos da ação executada em termos de melhora de uma determinada situação.

Outras duas dimensões da revisão do PMSB podem ser consideradas, como abordado na sequência desse capítulo.

Uma dimensão tem a ver com o **funcionamento em si** da Sistemática de Acompanhamento e Avaliação do PMSB, no sentido de verificar se:

- foram produzidas e disponibilizadas as informações para subsidiar o processo de acompanhamento e avaliação?
- a entidade de regulação subsidiou tecnicamente o processo de acompanhamento e avaliação do PMSB?
- as instâncias de participação e de controle social atuaram no processo?
- a administração municipal atuou no processo?

Respondidas essas questões, a análise poderá implicar a revisão da própria Sistemática, visando aperfeiçoar o processo de acompanhamento e avaliação do PMSB nas próximas rodadas de revisão do PMSB.

A outra dimensão aborda a **integração do saneamento básico com outras políticas públicas** correlatas. Para isso, será preciso verificar se:

- as estratégias de articulação mobilizadas durante a elaboração do PMSB (grupos de trabalho, ações conjuntas, compartilhamento de recursos, etc.) foram incorporadas ao dia a dia da administração municipal?
- as ações integradas surtiram benefícios que contribuíram para a melhoria das políticas públicas de todas as áreas temáticas envolvidas com o PMSB?

A definição de **“quem participa”** do processo de acompanhamento é de fundamental importância para imprimir confiabilidade à avaliação do PMSB e, conseqüentemente, garantir a sua capacidade de efetivamente corrigir os rumos, onde isso se mostrar necessário.

O ideal é que também nessa etapa de acompanhamento e avaliação do PMSB, o arranjo participativo adotado na elaboração do PMSB esteja funcionando, pois se configuraria na melhor forma de dar um retorno a quem participou desse processo quanto aos resultados obtidos e à eventual necessidade de correção de rumos.

No caso dos municípios que elaboraram o seu PMSB com base no TR PMSB Funasa 2018 e que, portanto, obtiveram apoio da Instituição, foi adotada a denominada Estratégia Participativa (capítulo 3, p. 37). Nessa situação, os próprios **Comitês do PMSB** poderiam ser mantidos ativos após a elaboração do Plano, assumindo a

tarefa de acompanhar a execução das ações programadas e, com base nisso, fazer a avaliação dos resultados.

A participação dos Comitês é importante porque são grupos que reúnem pessoas que trabalham e/ou atuam em várias áreas das políticas públicas e não só do saneamento (no caso do Comitê Executivo) e pessoas que representam a população organizada (no caso do Comitê de Coordenação), sendo essa visão plural e multidisciplinar necessária para um processo crível de avaliação. Além disso, é recomendado que os resultados da avaliação sejam apresentados, discutidos e validados no Comitê de Coordenação do PMSB e, obrigatoriamente, no órgão colegiado criado nos termos do art. 47 da Lei nº 11.445/2007 e do Decreto nº 8.211/2014, se esse existir no município.

Também nos momentos de revisão do Plano, é desejável que sejam consultados outros órgãos colegiados instituídos (como conselho do meio ambiente, de saúde, de habitação, entre outros), que sejam realizadas discussões públicas, se possível também regionalizadas para alcançar as comunidades mais distantes que vivem na área rural, inclusive nas áreas dispersas (tradicional, quilombolas e indígenas, entre outras); além de seminários e conferências municipais, inclusive de outras políticas públicas de interface com o saneamento básico, como as conferências de saúde, de meio ambiente, de resíduos sólidos, de habitação de interesse social. Mais adiante, a Seção 2.3 aprofunda a análise de como se avaliar o nível de participação e controle social.

É necessário que se garanta a participação ativa da entidade de regulação para subsidiar tecnicamente o processo de acompanhamento, avaliação e revisão do PMSB, bem como dos prestadores de serviços de saneamento básico que atuam no município. Esse tópico será detalhado na próxima Seção desse documento.

Ainda sobre a Sistemática, falta abordar “**como os resultados serão divulgados**” e qual será sua utilidade prática. Para isso devem ser previstos mecanismos de divulgação e acesso aos relatórios contendo os resultados da avaliação, bem como os estudos e demais informações que os fundamentam.

Nesse sentido, a **linguagem dos materiais** que trazem os resultados da avaliação deve ser adequada, sendo recomendado traduzir os relatórios técnicos em resumos explicativos e ilustrativos que facilitem a compreensão por qualquer um do povo, além de dinâmicas que ajudem a participação nos eventos realizados.

Como determina a legislação, **o PMSB deverá ser orientador da legislação orçamentária** subsequente, ou seja, a revisão do PMSB deve ser feita anteriormente ao Plano Plurianual (PPA) para que este garanta a previsão orçamentária dos recursos necessários para implementação das ações do PMSB.

§ 4º Os planos de saneamento básico serão revistos periodicamente, em prazo não superior a 4 (quatro) anos, anteriormente à elaboração do Plano Plurianual.

Como se sabe, a referida legislação orçamentária é composta pelo próprio PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Essa

recomendação é muito relevante, pois visa garantir que o PMSB não se encerre em um mero documento que será deixado de lado nos momentos de decisão política do município sobre onde investir, a quem atender prioritariamente e por meio de quais soluções de gestão, de quais alternativas tecnológicas e a que preço.

2.2 Nível de internalização na administração municipal

A Sistemática de Acompanhamento e Avaliação do PMSB deve fazer parte da **rotina da administração municipal**. Para isso, é preciso esclarecer (i) quais as instâncias que mobiliza (da administração direta e indireta); (ii) quem, oriundo do quadro político e do corpo técnico, participa do processo e por meio de quais procedimentos e condutas, (iii) o que esse processo gera e como é divulgado.

Como mencionado anteriormente, o ideal seria manter ativo o **Comitê Executivo do PMSB** porque traz a participação de gestores e técnicos das diversas áreas da administração municipal que têm interface com o saneamento e detém o conhecimento técnico de todo o processo do Plano. Caso esse comitê tenha sido desmobilizado no pós-Plano, recomenda-se a formação de uma espécie de **grupo de trabalho**. Contudo, seja por meio do Comitê Executivo ou de um grupo de trabalho (ou instância similar), é de fundamental importância a participação ativa dos prestadores de serviços de saneamento básico que atuam no município, bem como da entidade de regulação.

O município como **titular** é o principal agente responsável pela atualização do andamento das ações estabelecidas no PMSB. Assim que essas ações, uma vez implementadas, evoluam para serviços, os **prestadores** são os principais agentes para produzir e disponibilizar dados e informações sobre o andamento dos investimentos realizados. No caso de haver uma **entidade de regulação** instituída no município, caberá a ela o papel de sistematizar os dados e as informações, inclusive sob a forma de indicadores. Ao titular – que esteja atuando através de uma empresa municipal, de uma autarquia, de secretarias ou até mesmo de departamentos – também caberá o papel de facilitador de todo o processo, sem perder a responsabilidade pelo comando da gestão do PMSB, acionando para isso os prestadores de serviços e a entidade de regulação, bem como promovendo a participação da população.

O acompanhamento do PMSB depende da verificação direta do andamento dos programas, projetos e ações, de natureza estrutural ou estruturante, inclusive comparando a progressão anual deles com o cronograma de implantação e de desembolso dos investimentos. Esse acompanhamento minucioso dos processos que envolvem todas as atividades programadas no PMSB, no período em análise, inclui a verificação dos impactos de eventuais atrasos para a progressão dos indicadores e, portanto, a relevância estratégica de formulação de medidas para corrigir eventuais distorções bem como de propostas alternativas necessárias para adequar as metas do Plano à realidade local.

Nesse sentido, para cada ação do PMSB – que esteja sofrendo algum tipo de problema na sua implementação – é fundamental que sejam identificados e avaliados os motivos, com a indicação dos responsáveis e das medidas para evitar a recorrência de problemas de mesma natureza. Esses motivos podem estar relacionados a diversos fatores como, por exemplo: problemas na captação dos recursos, dificuldades na obtenção de licenciamento ambiental e/ou no processo de desapropriação de áreas, ou

ainda entraves nos processos licitatórios, entre outros, que serão mais bem explicados no Capítulo 3 desse documento.

2.3 Nível de consolidação da participação e do controle social

Todos os documentos que normatizam a atuação da Funasa com relação a planos municipais de saneamento básico reafirmam a relevância da participação e do controle social em todo o processo de elaboração, execução, avaliação e revisão.

Não se trata apenas de seguir a lei, e muito menos de se criar um processo participativo artificial, sem qualquer consequência para as tomadas de decisão feitas no contexto do PMSB. A participação social qualificada e efetivamente exercida faz emergir conflitos de interesses e contradições, reconhece as diferentes capacidades com que chegam os diversos agentes sociais na arena pública onde acontecem os confrontos, as negociações e as pactuações possíveis, buscando assim reduzir as assimetrias que comprometem a efetividade democrática.

Se o processo participativo transcorre dessa forma, no ambiente de um pacto social, é muito maior a possibilidade de o PMSB ser, de fato, um instrumento de transformação da realidade local, de redução das desigualdades e de melhoria das condições de vida em todos os aspectos em que os serviços de saneamento básico sejam determinantes. Nesse sentido, é fundamental que o município conduza o processo de acompanhamento, avaliação e revisão do PMSB promovendo e qualificando a participação da população e o exercício do controle social.

Como mencionado anteriormente, o ideal seria manter ativo o **Comitê de Coordenação do PMSB** porque além de trazer uma pluralidade de representação da organização social da população, certamente reúne o saber popular construído durante a elaboração do Plano, o que torna a participação mais qualificada também no processo de revisão.

O TR PMSB Funasa 2018 (p. 177) traz uma espécie de **checklist** que ajuda na avaliação dos resultados da Estratégia Participativa adotada na elaboração do Plano e que pode indicar o que deve ser ajustado no período pós-Plano. Recomenda-se, portanto, que as perguntas aqui reapresentadas sejam respondidas nessa etapa de revisão do PMSB, preferencialmente envolvendo o Comitê de Coordenação ou instância similar.

- O PMSB passou por algum tipo de alteração para incorporar recomendações deliberadas nos eventos setoriais, nas reuniões temáticas, na audiência pública (ou conferência municipal) realizados no processo de elaboração do Plano?
- O Comitê de Coordenação, formado durante o processo de elaboração do PMSB, continua a atuar como instância colegiada para fazer o acompanhamento e a avaliação da execução do Plano?
- O Comitê de Coordenação, formado na elaboração do PMSB, foi incorporado por algum conselho municipal que passou a ter a atribuição de acompanhar e avaliar a execução do Plano?
- Para atender ao Decreto nº 8.211/2014, o Município criou o órgão colegiado para o exercício do controle social no saneamento ou indicou órgão colegia-

do existente, feitas as devidas alterações na legislação específica para garantir o controle social no saneamento?

- No município, qualquer um do povo tem acesso a quaisquer documentos e informações sobre os serviços de saneamento, sobretudo os produzidos pelos prestadores e pelas entidades de regulação e fiscalização, quando existirem?
- Os canais para recebimento de sugestões e críticas estabelecidos durante o PMSB continuam ativos para fazer a interlocução com os usuários dos serviços?
- O Comitê Executivo do PMSB continua a funcionar como instância técnica multidisciplinar da administração municipal, que ajuda a promover a integração do saneamento básico com outras políticas públicas?
- A educação ambiental e a mobilização social desencadeadas e/ou fortalecidas durante o processo do PMSB são hoje ações permanentes no município?

Para fazer essas perguntas poderão ser usadas técnicas como grupo focal, entrevistas, aplicação de formulário semiestruturado, entre outras. As respostas a essas perguntas expressarão o entendimento dos atores consultados (particularmente o Comitê de Coordenação do PMSB) sobre a participação social ocorrida durante o processo de elaboração do PMSB, servindo, portanto, de subsídio para orientar as rodadas seguintes de avaliação e revisão do PMSB, que tem horizonte de 20 (vinte) anos.

2.4 Abrangência do Conteúdo Mínimo do PMSB

As seções anteriores desse capítulo trataram de aspectos metodológicos da Sistemática de Acompanhamento e Avaliação do PMSB. Falta, portanto, tratar da revisão na perspectiva do conteúdo mínimo do Plano. Para isso, este Termo de Referência se apoia na Ferramenta Analítica para Revisão de PMSB, denominada **FAR-PMSB**, desenvolvida pela Funasa como parte deste Termo de Referência. O uso dessa ferramenta se justifica porque os seus quesitos traduzem os princípios e o conteúdo mínimo estabelecidos na legislação que regulamenta o saneamento básico no Brasil (a Lei nº 11.445/2007 e o Decreto nº 7.217/2010).

A sua utilidade, portanto, no processo de revisão do PMSB, será a de construir uma visão mais sistematizada de como o Plano contemplou o conteúdo mínimo determinado na legislação e detalhado no TR PMSB Funasa 2018.

A FAR-PMSB, disponibilizada em arquivo digital para os técnicos e parceiros da Funasa, organiza o conteúdo mínimo do Plano nos seguintes blocos:

- Estratégia para promover ampla participação da população no processo de elaboração do PMSB

A FAR-PMSB elenca os quesitos que caracterizam a participação da população no processo de elaboração do PMSB em relação a: formação e funcionamento de comitês, grupos de trabalho ou instâncias similares; organização espacial do município para viabilizar a participação de toda a população, alcançando necessariamente as áreas rurais, inclusive as dispersas; realização de eventos municipais e de audiência pública para aprovação do Plano; e mecanismos adotados para a comunicação do Plano.

Caracterização Territorial do Município

Esse é um conteúdo que integra o Diagnóstico Técnico-Participativo do PMSB e que deve ter sido construído de maneira a revelar as desigualdades intramunicipais e como o saneamento afeta as condições de vida da população e como é impactado por outras políticas públicas. Na revisão do PMSB, é necessário, portanto, verificar se a caracterização territorial abrangeu: (i) a caracterização da área de planejamento do Plano, incluindo áreas onde moram famílias de baixa renda (favelas, vilas, ocupações, loteamentos irregulares, assentamentos precários, entre outras denominações), área rural (onde existem por exemplo os assentamentos) e áreas dispersas onde vivem comunidades tradicionais, quilombolas, indígenas, entre outras; (ii) uma breve caracterização física do município (aspectos geológico-geomorfológicos, pedológicos, climáticos, meteorológicos, tipos de relevo, de vegetação e situação dos recursos hídricos – águas superficiais e subterrâneas); (iii) a caracterização socioeconômica segundo o perfil demográfico da população, a estrutura territorial e as políticas públicas correlatas ao saneamento básico (saúde, habitação de interesse social, meio ambiente e gestão de recursos hídricos e educação), (iv) a identificação do nível de desenvolvimento local segundo renda, pobreza, desigualdade e atividade econômica; e (v) a existência de infraestrutura, equipamentos públicos e particularidades do município que causam impactos nos serviços de saneamento básico.

Quadro institucional da política e da gestão dos serviços de saneamento básico

Esse conteúdo também integra o Diagnóstico Técnico-Participativo do PMSB. Na revisão, é preciso verificar se o Plano informou sobre a organização dos 4 (quatro) serviços de saneamento básico como base para propor um novo cenário de gestão e quais medidas foram implementadas nos primeiros 4 (quatro) anos. Entre as informações que deveriam constar, destacam-se: se o município dispunha da política municipal de saneamento básico, se participava de algum consórcio público, se existia entidade de regulação instituída e atuante, quais eram os prestadores de serviços bem como os tipos de contratos firmados com o município, se os serviços estavam sendo cobrados e por meio de quais formas, se existia banco de dados ou sistema municipal de informação instituído, quais os tipos de canais de comunicação estavam disponíveis para a população, se existia algum mecanismo ativo de controle social, entre outros aspectos.

Diagnóstico Técnico-Participativo dos Serviços de Saneamento Básico

O diagnóstico do PMSB deveria informar para cada um dos quatro serviços – abastecimento de água, esgotamento sanitário, manejo de águas pluviais e manejo de resíduos sólidos – minimamente os seguintes aspectos: a descrição geral do serviço existente, as principais deficiências e problemas detectados, a estrutura organizacional, a situação econômico-financeira, os indicadores de prestação do serviço, entre outros que são específicos para cada serviço. No caso do abastecimento de água, deveria também informar sobre: a qualidade da água para consumo humano, os mananciais para abastecimento futuro, a estrutura de consumo e demanda. No caso do esgotamento sanitário, deveria também informar sobre: as áreas de risco de contaminação e das fontes pontuais de poluição por esgotos, os principais fundos de vale,

corpos d'água receptores e levantamento preliminar de possíveis áreas para locação de ETE, balanço entre geração de esgoto e capacidade do sistema existente, existência de ligações clandestinas. No caso de manejo de águas pluviais, deveria também informar sobre: análise da legislação de uso e ocupação do solo, a existência de técnicas de controle do escoamento na fonte (infiltração, retenção, detenção e reúso), o nível de impermeabilização do solo, a rotina operacional e de manutenção do serviço de drenagem, análise do sistema misto ou separador absoluto, ocorrência de desastres naturais relacionados ao serviço, estrutura organizacional. E, por fim, no caso do serviço de manejo de resíduos sólidos, deveria também informar sobre aspectos relacionados ao diagnóstico previsto no art. 19 da Lei nº 12.305/2010, que trata do conteúdo mínimo do PGIRS, tais como: descrição da situação atual dos resíduos sólidos, organizada por tipo de resíduo e segundo as etapas do manejo (geração, acondicionamento, coleta, transbordo, transporte, destinação e disposição final adequada), composição gravimétrica, áreas favoráveis para disposição final adequada dos rejeitos, programas especiais (coleta seletiva, associações/cooperativas de catadores de materiais recicláveis, reciclagem, compostagem, etc.), passivos ambientais relacionados a resíduos sólidos, soluções consorciadas, planos de gerenciamento, logística reversa, entre outros.

Prognóstico do PMSB

No momento da revisão, é importante verificar como a parte propositiva do PMSB foi tratada, iniciando pelo Prognóstico que deveria contemplar: indicação da organização dos serviços no período pós-Plano, desde o modelo de gestão a ser adotado pelo titular até as formas de prestação dos serviços, de regulação e do controle social; a definição dos objetivos (alinhados com os princípios da lei e com as soluções para os problemas identificados no diagnóstico técnico-participativo) e das metas (imediatas, curto prazo, médio e longo prazo) no horizonte do Plano, bem como a definição de perspectivas técnicas para cada um dos quatro componentes e, se para isso, foi feita a projeção populacional, calculado o dimensionamento de demandas dos serviços, projetadas as alternativas tecnológicas, e se foram adotadas soluções graduais e progressivas.

Propostas do PMSB

A parte substancial da revisão do PMSB consiste justamente na verificação do andamento da implantação dos programas e seus respectivos projetos e ações. Além dos quadros previstos neste Termo de Referência, o TR PMSB Funasa 2018 determina a organização das propostas do Plano segundo o componente, detalhando para cada projeto: as principais ações, a natureza preponderante dessas ações (se estruturante ou se estrutural), a qual objetivo e a quais metas se associam; as áreas/comunidades atendidas; as fontes de financiamento disponíveis. Na revisão, caberá avaliar, no geral, se as propostas do PMSB são ações factíveis de serem atendidas nos prazos estipulados e se expressam as aspirações sociais como apuradas nos eventos participativos do Plano. Especificamente nessa etapa de proposição das ações, o PMSB deveria tratar da sua convergência com a legislação orçamentária do município, principalmente com o Plano Plurianual (PPA), sendo esse um dos pilares da revisão do PMSB. Caberá na revisão verificar se o PPA contempla as ações previstas no Plano.

Programação da Execução do PMSB

O TR PMSB Funasa 2018 determina que essa etapa esteja sistematizada em um quadro que, além dos aspectos elencados nas Propostas do PMSB, detalharia ainda por projeto proposto: a posição no *ranking* decorrente da aplicação da metodologia de hierarquização das ações do PMSB; o prazo inicial e final de execução (TO e TF); o custo estimado; o agente responsável pela implementação; as parcerias mobilizadas.

Histórico e Lei de Aprovação do PMSB

Entende-se que se o PMSB está sendo revisado porque foi aprovado pelo legislativo municipal. Cabe, portanto, verificar a lei promulgada, bem como se, ao longo desses quatro primeiros anos, houve algum tipo de alteração. Além disso, quanto ao histórico verificar o registro feito no PMSB sobre a audiência pública, sendo essa um requisito legal.

Indicadores de Desempenho do PMSB

Esse conteúdo integra a proposta da Sistemática para Acompanhamento e Avaliação do PMSB, nos termos tratados na Seção 2.1 desse documento. No momento da revisão é preciso verificar o que o PMSB propôs em termos de indicadores e aquilo que foi ou está efetivamente sendo implementado.

Capítulo 3 – Planilhização do PMSB

Esse capítulo traz um conjunto de quadros visando à planilhização do PMSB para facilitar a tarefa de revisão, tornando o processo mais inteligível e os resultados mais transparentes. A planilhização do PMSB é estratégica para organizar a Sistemática de Acompanhamento e Avaliação, e com isso produzir uma revisão que contribua para aprimorar o Plano como um instrumento de transformação da realidade local.

O **TR PMSB Funasa 2018** privilegia o projeto como unidade de planejamento. Todos os quadros que ajudaram a organizar o processo de elaboração do PMSB consideraram o projeto – avaliado segundo seu conjunto de ações – como variável de entrada e, portanto, de detalhamento e análise. Assim foram estruturados naquele TR: o Quadro 3 – Propostas do PMSB, o Quadro 4 – Metodologia de Hierarquização das Propostas do PMSB e o Quadro 5 – Programação da Execução do PMSB.

Aqui, no momento de acompanhamento, avaliação e revisão do PMSB, esse nível de detalhamento é ainda mais desagregado, pois chega na **escala da ação**, sem perder a sua vinculação com o projeto e até mesmo ao programa ao qual se integra. Essa forma de organização é importante para que cada ação possa ser avaliada segundo o que foi programado e o que foi efetivamente executado, com espaço para a identificação das dificuldades enfrentadas.

Dessa forma, para cada ação do PMSB, a planilhização deverá ser capaz de demonstrar o “status” do seu andamento, em termos do que foi programado quanto ao atingimento do objetivo e das metas às quais a ação se associa. Feita essa verificação, a planilhização deverá ainda proporcionar a identificação de quais problemas ou quais dificuldades ocorreram ou estão ocorrendo no andamento dessa ação, bem como justificar os motivos com a indicação dos responsáveis e das medidas para evitar a recorrência de problemas da mesma natureza. Como mencionado anteriormente, esses motivos podem estar relacionados a diversos fatores, como por exemplo: entraves na captação dos recursos, na obtenção de licenciamento ambiental e/ou no processo de desapropriação de áreas, ou ainda nos processos licitatórios, entre outros que serão exemplificados mais adiante.

Contudo, a visão de conjunto do PMSB e do seu impacto estratégico para mudar a realidade local precisa ser resgatada nesse momento de avaliação e de revisão. Nesse sentido, este Termo de Referência traz também alguns quadros que organizam o PMSB sob a ótica dos objetivos estabelecidos e das suas respectivas metas, distribuídas no horizonte do Plano.

Antes de partir para a explicação dos quadros, destaca-se que ficará a critério do município produzir duas versões de cada quadro, sendo: (i) uma para a área urbana; e (ii) outra para a área rural, incluídas as áreas dispersas. Se o município optar por esse caminho, para os três primeiros quadros (3.1; 3.2; 3.3), também será

necessário produzir uma terceira versão de cada quadro com a totalização do PMSB (área urbana e área rural totalizadas no mesmo quadro), oferecendo, assim, uma leitura do Plano para o território do município como um todo.

O **Quadro 3.1**, apresentado a seguir, visa sistematizar o “futuro” do saneamento básico no município, com a implementação do PMSB ao final dos 20 anos. Essa sistematização é construída com base no número **Total de Objetivos**, programados ao longo do horizonte do Plano e no **Total de Investimentos** previstos. Ou seja, é uma leitura do PMSB quanto à sua capacidade de “chegar aonde, em qual tempo e a que preço”.

Lembrando que os Objetivos do PMSB são o nível mais genérico de formulação daquilo que se pretende fazer, uma espécie de “carta de intenções”, mas que, no seu conjunto, expressam o potencial do Plano para mudar a realidade local em termos de melhoria do saneamento básico no município e dos seus impactos na qualidade de vida da população e no meio em que vive.

O **Quadro 3.2** organiza o **Total de Ações previstas no PMSB**. Como se sabe, os objetivos de um Plano para serem cumpridos demandam intervenções concretas, sejam essas de natureza estrutural (obras, instalações, equipamentos, etc.) ou de natureza estruturante (de gestão). A ação é a parte executável de um projeto. E o projeto é parte de um programa. Assim, as ações mesmo quando são individualizadas não podem ser dissociadas do projeto que integram, pois o seu caráter estratégico reside nisso.

Uma ação pontual tem um potencial menor de transformação da realidade local. Toma-se como exemplo de uma ação pontual o uso de carro-pipa para abastecer determinada comunidade, ao invés de buscar uma solução definitiva de abastecimento. Contudo, uma ação para ser implementada como parte de um projeto precisa ser detalhada em termos de atividades a serem realizadas, de prazo para sua implementação, do agente responsável pela sua execução e dos custos envolvidos.

No entanto, esse quadro ainda não detalha cada ação, apenas totaliza por componente o número de ações programadas no PMSB, a sua distribuição no tempo segundo as metas – prazo imediato, no curto prazo, no médio prazo e no longo prazo – e, também por componente, qual é o total de investimento previsto. Dessa forma, o quadro oferece uma visão de conjunto do “volume de coisas a serem feitas, distribuído no tempo e a que custo”.

O **Quadro 3.3** traz o **Detalhamento das Ações propostas no PMSB**, agora organizadas **por componente** – abastecimento de água, esgotamento sanitário, manejo de águas pluviais, manejo de resíduos sólidos e os quatro componentes integrados. Serão, portanto, produzidas cinco versões do Quadro 3.3, sendo uma versão para cada componente e uma para os componentes integrados, essa última no caso de o PMSB ter esse tipo de ação programada.

Nesse quadro, cada ação ainda está descrita associada ao objetivo, programa e projeto que integra. Para cada ação, o quadro detalha a sua descrição (em que consiste/escopo), a sua programação no tempo, segundo as metas imediata, de curto prazo, médio prazo e longo prazo. Ainda é uma sistematização daquilo que **está programado no PMSB**. Diferentemente do que ocorre no próximo quadro, que traz o detalhamento do Andamento da Ação.

3.1 Total de Objetivos e Investimentos Previstos no PMSB

Quadro 3.1 – Total de Objetivos e Investimentos Previstos no PMSB

Componente	Número de objetivos	Descrição dos objetivos	Tempo para cumprimento do total dos objetivos (anos)	Investimento previsto (R\$)
Abastecimento de água				
Esgotamento sanitário				
Manejo de águas pluviais				
Manejo de resíduos sólidos				
Integrado para os 4 componentes				
Total				

Notas:

Na coluna **Descrição dos Objetivos**, o quadro deve informar “aonde o PMSB pretende chegar”, ou seja, o que pretende alcançar em termos de transformação da realidade local. Poderão ser abertas, por componente, quantas linhas forem necessárias para se ter a descrição de cada objetivo.

As duas últimas colunas **Tempo para cumprimento dos objetivos** e **Investimento previsto** devem ser preenchidas para o total dos objetivos por componente, ou seja, de- mandará a totalização dos objetivos por componente e respectivo investimento previsto.

O preenchimento da coluna **Tempo para cumprimento do total dos objetivos** por componente pode variar no horizonte do Plano, ou seja, de 0 a 20 anos. Para se chegar nesse total, será necessário consultar as metas programadas para cada objetivo e totalizá-las para todos os objetivos por componente.

3.2 Total das Ações Previstas no PMSB

Quadro 3.2 – Total das Ações Previstas no PMSB

Componente	Número de ações	Número de ações conforme as metas/prazos				Investimento previsto (R\$)
		Imediato (até três anos)	Curto Prazo (entre 4 e 8 anos)	Médio Prazo (entre 9 e 13 anos)	Longo Prazo (entre 14 e 20 anos)	
Abastecimento de água						
Esgotamento sanitário						
Manejo de águas pluviais						
Manejo de resíduos sólidos						
Os 4 componentes integrados						
Total						

Notas:

Nas colunas referentes às metas/prazos, deve entrar o número de ações ("X" ações) com metas programadas como imediatas, o mesmo para de curto prazo, e assim por diante. Ou seja, esse é um quadro que identifica "volume de coisas para fazer".

O quadro organiza isso por componente (AA, ES, AP, RS); parar os quatro componentes integrados e por total (última linha).

3.3 Detalhamento das Ações Previstas por Componente

Quadro 3.3 – Detalhamento das Ações Previstas por Componente

Componente:				Horizonte do PMSB (anos)																		
Objetivo	Programa	Projeto	Descrição da ação proposta	X ₀	X ₁	...															X ₀₊₂₀	

Legenda das Metas

- Imediata: até três anos do início do PMSB
- Curto Prazo: entre 4 e 8 anos
- Médio Prazo: entre 9 e 13 anos
- Longo Prazo: entre 13 e 20 anos

Notas:

A legenda com cores por tipo de meta ajuda na visualização do volume de coisas para fazer no horizonte do PMSB. O quadro deverá ser replicado para detalhar as ações para cada um dos quatro componentes e para os quatro componentes integradamente.

Antes de apresentar os outros quadros deste Termo de Referência, é importante ressaltar que os **três primeiros quadros** (3.1, 3.2 e 3.3) sistematizam uma espécie de **revisita ao PMSB**, ou seja, não produzem dados e/ou informações novas, apenas reorganiza o Plano que está sendo revisado na forma desses quadros.

Diferentemente disso, os **dois últimos quadros** deste Termo de Referência (3.4 e 3.5), que serão apresentados a seguir, requisitam a **produção de dados e informações novas** que são necessárias para alimentar o processo de revisão do PMSB. Dependerá, portanto, do envolvimento direto do titular, dos prestadores de serviços atuantes no município, da entidade de regulação e, em igual relevância, da participação da população organizada, preferencialmente por meio do Comitê de Coordenação ou do órgão colegiado, como já reiterado ao longo desse documento.

O **Quadro 3.4** traz o detalhamento do **Andamento da Ação**, de cada ação do PMSB. Além disso, mostra como essa ação foi programada e como está sendo executada, em termos de alcance da meta e do cumprimento do prazo para sua implementação.

Para preencher esse quadro, será necessário **classificar cada uma das ações do PMSB**. Isto deve ser feito para tornar o quadro mais sintético, sem com isso se perder a vinculação da ação com o componente, o programa e o projeto aos quais está associada. A **classificação da ação** deve ser feita da seguinte forma:

- o número da ação no conjunto do total de ações do PMSB, precedido da letra A (maiúscula)
- a sigla que indica o componente do saneamento básico
 - AA = Abastecimento de Água
 - ES = Esgotamento Sanitário
 - AP = Manejo de Águas Pluviais
 - RS = Manejo de Resíduos Sólidos
 - SB = os quatro componentes Integrados
- o número do Programa, precedido da letra P (maiúscula)
- o número do projeto, precedido da letra p (minúscula)
- o número da ação dentro do projeto e com relação ao total de ações do projeto, separados por hífen e precedido da letra a (minúsculo)

Assim, como exemplo, a classificação **A1/AA/P1/p1/a1-3**, deve ser lida da seguinte forma: é a 1ª ação do PMSB, faz parte do componente de abastecimento de água, integra o programa número 1 desse componente e o projeto número 1 desse programa, sendo a primeira de três ações desse projeto.

Ou um outro exemplo, para deixar mais claro, uma ação classificada como **A23/RS/P2/p3/a2-5** deve ser lida da seguinte forma: é a ação de número 23 do PMSB, faz parte do componente manejo de resíduos sólidos, integra o programa número 2 desse componente e o projeto número 3 desse programa, sendo a segunda de cinco ações desse projeto.

Apresentam-se alguns exemplos, apenas a título de explicação, que podem ajudar na compreensão de como preencher as colunas desse quadro.

3.4 Andamento da Ação e Identificação de Problemas e respectivos Motivos

Quadro 3.4 – Andamento da Ação e Identificação de Problemas e respectivos Motivos

Descrição da ação	Classificação da ação	Meta/Prazo	Andamento da ação												Tipo de problema	Motivo	Justificativa	
(por extenso)	A1/AA/P1/p1/a1-3	Programado	■	■														
		Executado	■															
(por extenso)	A23/RS/P2/p3/a2-5	Programado																
		Executado	■	■	■													

Legenda das Metas (coluna Andamento da Ação)

- Imediata: até três anos do início do PMSB
- Curto Prazo: entre 4 e 8 anos
- Médio Prazo: entre 9 e 13 anos
- Longo Prazo: entre 13 e 20 anos
- Ação executada antes do prazo programado
- Ação Não Iniciada

Como mencionado anteriormente, na 1ª coluna entra a **descrição da ação** por extenso, obviamente em uma redação clara e sucinta. Na 2ª coluna entra a **classificação da ação**, seguindo a regra explicada anteriormente que, além de ordenar a ação no conjunto do PMSB, resgata o seu vínculo com o componente, o programa e o projeto aos quais está associada. Na sequência, as 3ª e 4ª colunas são interligadas. Na 3ª coluna, o quadro informa **como a ação foi programada e executada em termos de prazo**; adotando para isso a legenda de cores indicada no quadro.

No exemplo feito ilustrar o Quadro 3.4, tem-se que para a ação classificada como A1/AA/P1/p1/a1-3, a coluna “andamento da ação” indica que esta foi programada para uma meta imediata (de até três anos) e foi constatada que essa ação sequer havia sido iniciada no momento da revisão do PMSB. Assim, a tarefa da revisão é justamente identificar **os problemas ocorridos** (5ª coluna) e **seus respectivos motivos** (6ª coluna), para que estrategicamente a revisão permita a correção de rumos do PMSB, destravando cada ação planejada. Já no segundo exemplo, para a ação classificada como A23/RS/P2/p3/a2-5, a coluna “andamento da ação” indica que essa ação fora programada para uma meta de curto prazo (de 4 a 8 anos), mas acabou sendo executada antes disso. A última coluna do quadro (a 7ª) deve trazer a **justificativa** do ocorrido. Um surto de dengue pode antecipar a ação de saneamento integrado na comunidade afetada, ou um deslizamento do lixão ou aterro provoca uma situação de emergência no município que leva à antecipação de intervenções programadas na área de manejo de resíduos sólidos.

Esse Termo de Referência lista alguns **tipos de problemas** que em geral ocorrem no decorrer da implementação de um PMSB, mas certamente não os esgota. São problemas comumente relacionados a atrasos na execução da ação ou até mesmo o seu não início, como programado.

Outro tipo de problema que não tem a ver com atraso pode estar relacionado a alguma forma de distorção da natureza da ação, ou seja, quando uma ação tal como programada era predominantemente estruturante e no momento da execução foi substituída / distorcida para uma ação predominantemente estrutural. Por exemplo, quando uma ação programada para reduzir o nível de perdas no sistema de abastecimento de água era capacitar o prestador de serviço e a população sobre como não desperdiçar água no dia a dia e, por interferência do prefeito, o município substituiu essa ação por uma rotina sistemática de disponibilizar caminhão-pipa para equacionar o problema de falta de água no município.

Um outro tipo de problema tem a ver com a inadequação da ação, em decorrência de eventuais erros ou falhas no planejamento da ação em si, ou seja, para uma determinada ação, a solução proposta e/ou a meta estabelecida e/ou o prazo de implementação são inadequados para sua execução; ou ainda, a falta de sustentabilidade na programação da ação, por exemplo quando as medidas e os custos não previram a operação e manutenção.

Para preencher a coluna **Tipo de Problema** do Quadro 3.4, deve ser usada a seguinte legenda:

A = **Atraso**, de qualquer natureza
D = **Distorção**

I = **Inadequação** da proposta

Uma outra tarefa no preenchimento do Quadro 3.4 é a identificação dos **Motivos** que justificam / explicam o problema enfrentado na execução da ação.

Os problemas relacionados a algum tipo de atraso em geral têm a ver com a ocorrência de entrave, seja:

- I – na **captação de recursos**, de acordo com a fonte de financiamento prevista no Plano
- II – na **elaboração do projeto**, em função da fragilidade técnica do titular
- III – no **processo licitatório** para contratação de estudos e/ou projetos, realização de capacitação, aquisição de equipamentos, execução de obra, entre outros objetos
- IV – na **execução da obra**, em função inclusive da fragilidade técnica dos projetos, ou da interdependência dos cronogramas de determinadas ações, entre outros entraves
- V – no processo de **desapropriação** de determinada área
- VI – no processo de **licenciamento ambiental**
- VII – na **descontinuidade política** provocada pela mudança de governo na administração municipal e pela ausência de um acompanhamento técnico sistemático e efetivo, entre outros tipos de entraves.

Assim, para preencher a coluna **Motivo** do Quadro 3.4, deve-se usar a seguinte legenda:

- CR = entrave na **captação de recursos**, segundo a fonte de financiamento programada
- PROJ = entrave na elaboração de **projeto**
- LIC = entrave no processo **licitatório**
- OB = entrave na execução da **obra**
- DES = entrave na **desapropriação** de área
- LA = entrave no **licenciamento ambiental**
- DP = entrave em função da **descontinuidade política**
- O = entrave em função de **outros** motivos (especificar)

O Quadro 3.5 é uma continuação do Quadro 3.4 e aprofunda o exercício iniciado nesses dois quadros, exercício que é menos descritivo e mais analítico, na medida em que lista os tipos de problemas enfrentados na execução da ação e os motivos interpostos.

Antes de apresentar o quadro, cabe aqui destacar um aspecto da Lei nº 11.445/2007. Àquela época e naquele contexto, a intenção do legislador de fazer do PMSB um instrumento de transformação da realidade local restou bastante clara na

definição do diagnóstico da situação dos serviços de saneamento básico que deve revelar seus impactos nas condições de vida da população, apontando as causas das deficiências detectadas (art. 25 do Decreto nº 7.217/2010).

O **Quadro 3.5** avança nessa perspectiva analítica, visando atribuir ao processo de revisão do PMSB um sentido mais estratégico, de resolução dos problemas, de reversão dos entraves e de correção de rumo. Nesse sentido, desdobra o quadro anterior em **propostas alternativas de ações** com indicação do agente **responsável** pela execução e das **parcerias** que precisarão ser mobilizadas, além da identificação dos **impactos** dessas “novas” ações para o PMSB, em termos de **prazo** e de **custo**.

Para esclarecer melhor em que circunstâncias essa situação pode ocorrer, toma-se como exemplo o caso de um projeto para implantação da Estação de Tratamento de Esgoto do município. Durante a revisão do PMSB, seria constatado que as ações desse projeto estão bem atrasadas e o motivo é que na etapa de terraplanagem da área foi encontrado um sítio arqueológico, o que certamente implicaria buscar nova área para o empreendimento com desenvolvimento de outros estudos e projetos. Essa nova situação certamente causaria impacto na implementação do PMSB – tanto de prazo quanto de custo – que deverá ser estimado considerando tanto as novas ações quanto o prejuízo das atividades já realizadas. Esse é um exemplo bastante grave quanto ao nível de impacto causado. Contudo, o quadro é importante, indiferente do tamanho do impacto, porque identifica como corrigir os rumos do PMSB naquelas ações afetadas por algum tipo de problema.

Como mencionado anteriormente, o Quadro 3.5 é uma continuação do Quadro 3.4, excluída a coluna Justificativa, que só será preenchida quando a implementação da ação ocorreu até melhor do que programado, não havendo, portanto, necessidade de se propor qualquer correção de rumo.

Para concluir este capítulo, reafirma-se que fica clara a necessidade de se fazer uma nova leitura (uma revisita) do próprio PMSB para reorganizar o seu conteúdo segundo o que esses quadros determinam. Esse é o caso dos quadros 3.1, 3.2 e 3.3 deste Termo de Referência. Diferentemente disso, nos casos dos Quadros 3.4 e 3.5, será preciso gerar informação nova no contexto da revisão do PMSB.

Por isso que o processo de revisão do PMSB não é algo pontual, não é uma tarefa episódica. É, de fato, um processo. Que pode inclusive levar o município a colocar em marcha a Sistemática de Acompanhamento e Avaliação do PMSB, se nada tiver sido feito nessa direção. Por outro lado, se o município fez o acompanhamento da implementação do PMSB e, portanto, reúne dados e informações para subsidiar a avaliação, será necessário sistematizar esse conteúdo da forma requerida para o preenchimento dos quadros definidos neste Termo de Referência.

3.5 Propostas de Alternativas de Ações, respectivos Responsáveis e Impactos associados (prazo e custo)

Quadro 3.5 – Propostas de Alternativas de Ações, respectivos Responsáveis e Impactos associados (prazo e custo)

Descrição da ação	Classificação da ação	Tipo de problema	Motivo	Proposta de alternativa de ação	Responsável	Parcerias	Impactos	
							PRAZO	CUSTO
(por extenso)								
(por extenso)								

Notas:

1. As **quatro primeiras colunas** deste quadro foram explicadas anteriormente e já foram preenchidas no Quadro 3.4.
2. A coluna **Proposta de Alternativa de Ação** terá quantas linhas forem necessárias, pois depende da tarefa de propor novas ações para corrigir os rumos do PMSB, particularmente para cada ação onde foi identificado algum tipo de problema e os motivos associados.



Capítulo 4 – Indicadores e informações para revisão do PMSB

Os quadros do capítulo anterior permitem sistematizar o andamento de cada ação do PMSB, com o objetivo de verificar se a meta não foi/não será alcançada, se a previsão de investimento não foi/não será cumprida. E, com base nessa análise, avaliar eventuais atrasos, distorções, inadequações, bem como a necessidade de se propor alternativas para adequar meta e investimento à realidade local e com isso tornar a ação efetiva.

Aqui, neste capítulo a análise se volta para o **conjunto das ações do PMSB**, ou seja, a partir do conhecimento detalhado do andamento de cada ação, agora a tarefa é a de avaliar como isso afeta o andamento do PMSB como um todo. Para tanto, apresenta-se a seguir uma proposta de indicadores para fundamentar a revisão do PMSB com relação a três aspectos centrais: **eficiência**, **eficácia** e **efetividade**.

4.1 Indicadores para avaliar os Resultados do PMSB

Os indicadores apresentados visam avaliar os resultados do PMSB com relação ao seu nível de execução (eficiência), ao uso dos recursos financeiros (eficácia) e à capacidade de transformar a realidade local para melhor (efetividade).

4.1.1 Nível de execução, considerando as metas definidas e os prazos estabelecidos na Programação da Execução do PMSB

Tratando-se da primeira revisão do PMSB que, conforme estabelece a legislação, não pode ser superior a quatro anos, para se avaliar o nível de execução do Plano, é preciso filtrar todas as ações que foram classificadas no Plano como imediatas (até três anos) e aquelas de curto prazo (entre quatro e oito anos).

Para aquelas ações que extrapolam esses dois prazos, mas que têm atividades que se iniciam nesse período de até quatro anos, é preciso também analisar (porém, em um nível menos aprofundado, ou seja, não entra na construção do indicador) se essas metas serão atingidas ou se, pelos motivos identificados, estão com um nível de atraso no início da sua implementação que pode, no horizonte do Plano, comprometer a sua execução.

Contudo, para construir o **Indicador de Execução do PMSB** para a primeira revisão serão consideradas apenas:

- as ações com metas imediatas (até três anos) e
- aquelas de curto prazo que têm início programado no 4º ano do Plano.

Como reiterado a revisão do PMSB deve ocorrer no prazo não superior a 4 (quatro) anos, como estabelecido na legislação que o vincula à matéria orçamentária, particularmente o PPA. Portanto, os indicadores deste Termo de Referência foram construídos com base nesse requisito legal. Entretanto, existe um risco real de que a primeira revisão venha a ocorrer além desse prazo, nesses casos o indicador deverá ser adaptado.

Do acompanhamento que a Funasa faz dos planos municipais de saneamento básico, sabe-se que existem situações bem difíceis e que certamente comprometem a possibilidade de apoiar um processo de revisão; tais como: (i) plano elaborado, mas a demora em instituí-lo formalmente é tamanha que coincide com o momento de revisar; (ii) plano elaborado e instituído formalmente e nunca implementado porque o documento não é encontrado (ninguém lembrou de ficar com uma cópia, ainda a lei que o institui não traz o Plano como anexo, etc.); (iii) plano elaborado, instituído formalmente, mas iniciado com atraso significativo. Como as duas primeiras situações inviabilizam oficialmente a revisão, caberia trabalhar um exemplo de como os indicadores devem ser adaptados no caso de atraso na implementação de um Plano, instituído por lei e em processo de implementação. Se o PMSB foi elaborado em 2019, deverá ser revisado no máximo em 2023. Contudo, se nesse ano o PMSB não foi sequer iniciado, provavelmente por descontinuidade política, obviamente que não será possível fazer a sua primeira revisão. Nesse sentido, para que não se atropela a lógica de programação e a factibilidade de execução do PMSB, o que muda nesse caso é o t_0 , que nesse exemplo passaria a ser o ano de início efetivo de implementação do Plano, supostamente 2024. Sendo assim, a sua primeira revisão deveria ocorrer até no máximo 2028. Nesse exemplo específico, as fórmulas dos indicadores continuam as mesmas apresentadas neste Termo de Referência. Em um outro exemplo, pode-se ter a seguinte situação: um PMSB instituído em 2014 que deveria ter sido revisado em 2018, contudo, o Plano teve o seu t_0 em 2014, mas o município paralisou as ações por dois anos (2015 e 2016) retomando sua implementação em 2017. Obviamente que isso resultou em um significativo atraso na execução das ações. Mas, o município decide manter a revisão em 2018, até para atualizar o PMSB na sua retomada. Nesse caso, os indicadores deverão ser adaptados no sentido de incluir todas as ações que estejam concluídas e em andamento em 2018, ano da sua primeira revisão.

Para propor os indicadores deste Termo de Referência, retoma-se aqui o boxe apresentado no Capítulo 2 sobre o que é necessário para construir um indicador.

Na **construção de um indicador** é necessário que sejam contemplados os seguintes passos:

- nomear o indicador;
- definir seu objetivo;
- listar as variáveis que permitem o seu cálculo;
- identificar a fonte de origem dos dados;
- definir sua fórmula de cálculo;
- estabelecer sua periodicidade de cálculo;
- indicar seu intervalo de validade;
- indicar o responsável pela geração, atualização e divulgação.

Nomear o indicador

- indicador de Execução do PMSB (eficácia).

Definir seu objetivo

- mensurar o nível de execução do PMSB, segundo suas ações programadas e respectivas metas e prazos para sua realização.

Listar as variáveis que permitem o seu cálculo

- número de ações programadas e executadas de acordo com suas metas e respectivos prazos.
- total de ações programadas segundo as mesmas metas e respectivos prazos.

Identificar a fonte de origem dos dados

- o próprio PMSB, particularmente o quadro com a Programação da Execução do PMSB, conforme o TR PMSB Funasa 2018.
- os Relatórios de Acompanhamento Anual do PMSB, conforme o TR PMSB Funasa 2018.
- os quadros produzidos com base neste Termo de Referência.

Definir sua fórmula de cálculo

Indicador de Execução do PMSB = número de ações cujas metas são programadas dentro do prazo de até três anos (imediatas) e que foram concluídas até o final do 3º ano do PMSB + número de ações cujas metas são de curto prazo e que o seu início está programado para o 4º ano do PMSB e que foram iniciadas dentro desse prazo ÷ somatório (número total) de ações com metas imediatas e de ações com metas de curto prazo com início previsto no 4º ano do PMSB.

A fórmula do indicador descrita acima equivale à seguinte equação com variáveis alfanuméricas:

$$\text{Indicador de Execução do PMSB (\%)} = \{(aI_c + aC_i) / \sum (aI + aC)\} \times 100$$

Onde:

aI_c = número de ações cujas metas são programadas dentro do prazo de até três anos (imediatas) e que foram **concluídas** até o final do 3º ano do PMSB

aC_i = número de ações cujas metas são de curto prazo e que o seu início está programado para o 4º ano do PMSB e que **foram iniciadas dentro desse prazo**

aI = número total de ações com **metas imediatas**

aC = número total de ações do PMSB com metas de curto prazo com **início previsto no 4º ano** do PMSB

Exemplo:

$$I \text{ execução} = \frac{3/5+2/4}{5+4} \times 100$$

$$I \text{ execução} = \left(\frac{5}{9}\right) \times 100$$

$$I \text{ execução} = 55,5\%$$

Esta expressão deve ser lida da seguinte forma: 3 das 5 ações com metas imediatas programadas e executadas somadas às 2 das 4 ações com metas de curto prazo programadas e iniciadas no 4º ano dividido pelo total de ações programadas com metas imediatas e de curto prazo com início no 4º ano.

Significa que no momento da primeira revisão do PMSB o seu nível de execução foi de 55,5%, considerando as ações programadas com metas imediatas e que foram concluídas até o 3º ano e as ações de curto prazo, cujo início estava programado para ocorrer no 4º ano de implementação do Plano e que foram, de fato, iniciadas dessa forma.

Estabelecer sua periodicidade de cálculo

- no máximo até a cada quatro anos, que é a periodicidade para revisão do PMSB estabelecida em lei

Indicar seu intervalo de validade

- de 0 a 100%

Por definição, o intervalo de validade é uma variável de controle do indicador. Define em qual faixa predeterminada o resultado do indicador pode variar. Por exemplo, o Índice de Gini tem como intervalo de validade a faixa de 0 a 1. No caso do Brasil, este índice em 2018 subiu para 0,509. Quanto mais próximo de 1, maior a concentração e desigualdade de renda existente no país.

Indicar o responsável pela geração, atualização e divulgação

- a instância responsável pela revisão do PMSB que, segundo este Termo de Referência, deve estar sob o comando do titular e composta pelos próprios Comitês do PMSB, ou um grupo de trabalho, sendo em qualquer caso subsidiada tecnicamente pelos prestadores de serviços e pela entidade de regulação

4.1.2 Uso de recursos financeiros, se foi compatível com o custo estimado na Programação da Execução do PMSB

O raciocínio é bem similar ao Indicador de Execução do PMSB. A alteração reside nas variáveis que constroem o indicador, o que eram metas e prazos passam a ser custo programado e custo realizado. Como a planilhização do PMSB adotada neste Termo de Referência usa a ação como unidade de entrada, entram nesse indicador todas as ações imediatas que deveriam ter sido concluídas em até três anos.

Nessa primeira revisão do PMSB, para o indicador de uso de recursos financeiros, **não entram as ações de curto prazo**, mesmo aquelas com início programado para ocorrer no 4º ano do PMSB, porque **o custo realizado depende da conclusão da ação**.

Nomear o indicador

- indicador de Execução Financeira do PMSB (eficiência)

Definir seu objetivo

- mensurar o custo do PMSB, segundo a comparação entre o custo programado e o custo realizado das suas ações

Listar as variáveis que permitem o seu cálculo

- número de ações concluídas em determinado período e executadas de acordo com o custo programado
- total de ações concluídas em determinado período

Identificar a fonte de origem dos dados

- o próprio PMSB, particularmente o quadro com a Programação da Execução do PMSB
- os Relatórios de Acompanhamento Anual do PMSB
- os quadros produzidos com base neste Termo de Referência

Definir sua fórmula de cálculo

O custo do PMSB = número de ações imediatas concluídas dentro do prazo de até três anos e com o custo realizado menor ou igual ao custo programado ÷ número total de ações imediatas concluídas dentro do prazo de até três anos

$$I \text{ custo do PMSB (\%)} = \{(a_{cc} / a_c)\} \times 100$$

Onde:

a_{cc} = número de ações imediatas **concluídas** dentro do prazo de até três anos e com o **custo** realizado menor ou igual ao custo programado

a_c = número total de ações imediatas concluídas dentro do prazo de até três anos

Exemplo: Dando sequência ao exemplo demonstrado no item anterior.

$$I \text{ custo de PMSB} = \frac{2/5}{3} \times 100$$

$$I \text{ execução} = \left(\frac{2}{3}\right) \times 100$$

$$I \text{ execução} = 66,7\%$$

Essa expressão deve ser lida da seguinte forma: de um total de cinco ações programadas com metas imediatas, três foram concluídas dentro do prazo e destas apenas duas foram concluídas com o custo programado no PMSB, o que equivale dizer que o indicador de uso dos recursos financeiros do PMSB na sua primeira revisão é de 67%.

Observa-se que esse resultado de custo não equivale àquele obtido em termos de prazo, ou seja, a primeira revisão do PMSB acusa que o nível de execução financeira do PMSB (66,7%) está melhor do que o nível de execução de prazo do PMSB (55,5%). Em outras palavras, apesar do atraso na execução das ações, 2/3 dessas foram executadas dentro do custo programado, ou até menor do que isso.

Estabelecer sua periodicidade de cálculo

- no máximo até a cada quatro anos, que é a periodicidade para revisão do PMSB estabelecida em lei

Indicar seu intervalo de validade

- 0 a 100%

Indicar o responsável pela geração, atualização e divulgação

- a instância responsável pela revisão do PMSB que, segundo este Termo de Referência, deve estar sob o comando do titular e composta pelos próprios Comitês do PMSB, ou um grupo de trabalho, sendo em qualquer caso subsidiada tecnicamente pelos prestadores de serviços e pela entidade de regulação

4.1.3 Capacidade de transformar a realidade local, em atendimento aos objetivos programados

A efetividade de uma ação, ou seja, a sua capacidade de transformar a realidade local na direção do objetivo estabelecido no PMSB, depende da conclusão dessa ação. Portanto, esse indicador se aplica às **ações que foram concluídas em sua totalidade**. Assim, para a primeira revisão do PMSB, serão consideradas apenas as ações com metas imediatas de até três anos. Aqui o que interessa é verificar a qual objetivo a ação está vinculada pois, como mencionado, a sua execução teria que contribuir para o alcance desse objetivo. Sendo assim, será necessário para as revisões subsequentes definir indicadores para cada um dos objetivos elencados no PMSB, sabendo-se que esses certamente variam de acordo com a realidade local.

Contudo, seja o município qual for, **a universalização é um objetivo central do PMSB** até porque consiste no primeiro princípio legal. Dessa forma, este Termo de Referência traz o **Indicador de Efetividade do PMSB** visando mensurar se a execução das ações do PMSB está contribuindo para alcançar o objetivo da universalização do acesso aos serviços de saneamento básico. Como se sabe, a mudança da realidade local para melhor depende muito da situação de salubridade ambiental dessa população.

Para ancorar a construção desse indicador, o presente Termo de Referência entende que a *“salubridade ambiental consiste na situação de saúde e de bem-estar que*

determinada população goza em decorrência das condições sociais, econômicas e ambientais em que vive. Pode ser mensurada como índice de salubridade ambiental segundo indicadores que informam sobre as condições de acesso e os padrões de qualidade dos serviços de saneamento básico, avaliados na perspectiva da integralidade entre os quatro componentes e da intersectorialidade com as políticas públicas correlatas. Pode evoluir de acordo com a capacidade dessa população atuar como agente social promotor de desenvolvimento na interação com o poder público e a sociedade em geral”.

Assim, o indicador assume como uma das suas variáveis o acesso aos quatro serviços de saneamento básico; uma vez que a integralidade, assim como a universalização, é um princípio legal. Como a universalização em geral depende de uma gama maior de ações para atender uma determinada comunidade com os quatro serviços de saneamento básico, dificilmente um objetivo desse porte será alcançado no prazo das metas imediatas (de até três anos). Contudo, pode ser que um PMSB tenha programado, por exemplo, um projeto de universalização com metas imediatas para uma pequena comunidade, seja quilombola, indígena, ou um de um assentamento rural. Se houver essa situação no PMSB sob revisão, o Indicador de Efetividade poderá ser mensurado na primeira revisão do Plano. No entanto, **a sua aplicabilidade será mais plausível a partir da segunda revisão do PMSB**, quando as ações com metas de curto prazo estiverem executadas, ou seja, no oitavo ano de implementação do Plano.

Antes de passar para a construção do indicador, ressalva-se que a efetividade não depende apenas do acesso aos serviços. Aqui o conceito de déficit ampliado como tratado no Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab) deve ser considerado, ou seja, um domicílio “atendido” requer que o serviço esteja sendo prestado, quando o acesso implica apenas a ligação desse domicílio à infraestrutura instalada. Indo mais além, a capacidade de transformar a realidade local depende também da qualidade do serviço prestado, que pode ser aferida segundo a regularidade e a segurança ambiental. Contudo, para a primeira revisão do PMSB, este Termo de Referência trabalha apenas com o **conceito de acesso**, voltado para mensurar os resultados de algum projeto de saneamento integrado.

Nomear o indicador

- Indicador de Efetividade do PMSB (aplicado a um determinado projeto)

Definir seu objetivo

- Mensurar a capacidade de o PMSB, por meio das suas ações, no caso da primeira revisão de um projeto em particular, transformar a realidade local na direção do objetivo de melhorar o índice de salubridade ambiental de uma determinada população

Listar as variáveis que permitem o seu cálculo

- número de domicílios de uma determinada comunidade atendidos pelos quatro serviços de saneamento básico
- número total de domicílios de uma determinada comunidade

Identificar a fonte de origem dos dados

- o próprio PMSB, particularmente o quadro com a Programação da Execução do PMSB
- os Relatórios de Acompanhamento Anual do PMSB
- os quadros produzidos com base neste Termo de Referência

Definir sua fórmula de cálculo

- I efetividade do PMSB (determinada comunidade) = número de domicílios com acesso aos serviços de AA, ES, AP, RS ÷ número total de domicílios de determinada comunidade

$$I \text{ efetividade do PMSB} = \{N_{(SB)} / N_{(T)}\} \times 100\%$$

Onde:

$N_{(SB)}$ = número de domicílios de uma determinada comunidade com acesso aos quatro serviços de saneamento básico (AA, ES, AP, RS)

N_T = número total de domicílios da mesma comunidade

Exemplo:

O PMSB estabeleceu um projeto de saneamento integrado para atender uma comunidade quilombola com dez famílias. O tempo de implantação dos serviços foi programado para ocorrer até o 3º ano (meta imediata), por se tratar de uma comunidade pequena e afetada por doenças vinculadas à falta ou precariedade do saneamento básico. No momento de revisão do PMSB, constatou-se que do total de 10 domicílios, 7 foram atendidos pelo projeto. Contudo três famílias não aderiram ao projeto, o que pode inclusive indicar eventual falha no processo de mobilização social e de participação comunitária. Assim, o Índice de Efetividade do PMSB foi de apenas 70%, não alcançando, portanto, o seu objetivo de universalização.

Estabelecer sua periodicidade de cálculo

- no máximo até a cada quatro anos, que é a periodicidade para revisão do PMSB estabelecida em lei

Indicar seu intervalo de validade

- 0 a 100%

Indicar o responsável pela geração, atualização e divulgação

- a instância responsável pela revisão do PMSB que, segundo este Termo de Referência, deve estar sob o comando do titular e composta pelos próprios Comitês do PMSB, ou um grupo de trabalho, sendo em qualquer caso subsidiada tecnicamente pelos prestadores de serviços e pela entidade de regulação.

4.1.4 Recomendação para adotar o ISA nas revisões subsequentes

Por fim, cabe reafirmar o entendimento da Funasa de que o acesso aos serviços é insuficiente para mensurar a efetividade de um PMSB, sendo mais recomendado aplicar o conceito de salubridade ambiental. Contudo, como o TR PMSB Funasa 2018 não adotou uma metodologia com base no índice de salubridade ambiental (ISA), por entender que ficaria muito complexo para a maioria dos municípios brasileiros, não se pode exigir que esse conceito seja aplicado no momento da revisão. Mas, fica a recomendação para que as próximas revisões do PMSB passem a considerar o ISA como indicador de efetividade das suas ações.

Como se sabe, a efetividade medida com base no ISA desagregado por unidades territoriais passa a funcionar como uma ferramenta capaz de revelar as desigualdades existentes em determinado território, e se as ações do PMSB estão contribuindo para melhorar essa realidade. O ISA do município (como índice global) não é suficiente para revelar quais são as desigualdades intramunicipais que precisam ser corrigidas com relação a condições de acesso e padrões de qualidade dos serviços de saneamento básico. O ISA de uma determinada população construído na escala da unidade territorial resultará, portanto, dos níveis de cobertura dos quatro serviços, de alguma estratégia de mensuração dos padrões de qualidade dos serviços prestados e da incidência de alguma variável que informe sobre a ocorrência de doenças relacionadas à falta ou precariedade do saneamento básico.

Para além do contexto de um PMSB, o ISA de um município (como índice global) pode ser confrontado com municípios de características semelhantes, com a região e/ou a bacia hidrográfica em que se insere, entre outros níveis de comparação. Dentro dessa metodologia, é necessário adotar uma territorialização mais criteriosa do que apenas dividir o município em área urbana e área rural. Em termos ideais, cada unidade territorial poderia ser composta por um agrupamento de setores censitários, sobre os quais se tem informações oficiais do IBGE; o que dependeria de um trabalho de compatibilização dos setores censitários. Mas, em termos práticos, cada unidade territorial poderá corresponder à setorização usada pelo Programa de Saúde da Família (PSF), complementada, se for necessário, pela setorização usada pelos próprios prestadores de serviços, pela setorização proposta no Plano Diretor (se houver), entre outras possibilidades. O que importa é que se tenha dados e informações (ou que esses sejam produzidos para o PMSB) sobre como está o saneamento básico em cada unidade territorial.

O ISA da área rural, por exemplo, será o resultado de um somatório dos ISA's das unidades territoriais que conformam a área rural de determinado município (assentamentos, comunidades tradicionais e de áreas dispersas, entre outras).

Para o Indicador de Efetividade do PMSB com base no ISA, o intervalo de validade será de 0 a 1, ou seja, quanto mais próximo de 1 melhor a situação de salubridade ambiental daquela comunidade. Denotará, portanto, a evolução da melhoria das condições de saúde e de bem-estar dessa comunidade, em decorrência da implantação das ações do PMSB.

Além dessa metodologia permitir uma comparação da situação de salubridade ambiental entre as diversas unidades territoriais, o que mais interessa para a revisão

do PMSB é avaliar a evolução do ISA dentro de cada unidade territorial, visando constatar se as ações implementadas estão contribuindo para melhorar a salubridade ambiental dessa comunidade.

Para ilustrar os resultados obtidos sobre o comportamento do ISA podem ser elaborados: i) mapa do município com gradientes do ISA diferenciados por cores nas diferentes unidades territoriais; ii) gráficos de colunas que podem indicar a composição do ISA em cada unidade territorial, ou seja, qual variável está influenciando mais o ISA encontrado (se o acesso a determinado serviço de saneamento ou se o índice de controle de vetores adotado por determinado traçado).

4.2 Alimentação do Simisab como importante fonte de informações sobre PMSB

Como tratado no capítulo 2 deste Termo de Referência, a avaliação de políticas públicas combina procedimentos de natureza quantitativa (indicadores) e de natureza qualitativa (entrevistas, questionários, grupos focais, etc.). Sendo assim, o desempenho do PMSB dependerá do comportamento de indicadores, mas também daquilo que se apura de informações coletadas junto a diversos agentes envolvidos com a implementação do Plano.

Nessa linha, algumas pesquisas indagam sobre o Plano Municipal de Saneamento Básico, como a Pesquisa de Informações Municipais (Munic), do IBGE, o Panorama dos Planos Municipais de Saneamento Básico no Brasil (SNSA, 2016), entre outras. Por exemplo, a Munic pergunta se o município possui PMSB, se esse é regulamentado e qual a forma, qual a abrangência e se atende ao conteúdo mínimo estabelecido em lei.

Contudo, este Termo de Referência recomenda a aplicação do Módulo de Gestão do **Sistema Municipal de Informações em Saneamento Básico, o Simisab**, do governo federal, por avaliar que esse sistema indaga sobre aspectos mais substantivos do PMSB. Para isso, a Funasa recomenda que o município responda ao Simisab e, que no processo de revisão do PMSB, consulte particularmente o conteúdo do bloco sobre Plano Municipal de Saneamento Básico. Entende-se que as perguntas elencadas no Simisab ajudam o município na caracterização mais geral do seu PMSB e, complementado pelos quadros deste Termo de Referência, produzem juntos um arcabouço analítico bem consistente para subsidiar a revisão do Plano.

4.3 Planos aptos ao processo de revisão

4.3.1 Nota Técnica

Como a Fundação Nacional de Saúde (Funasa) tem conhecimento das várias e distintas situações em que se encontram os municípios brasileiros com relação ao Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB), apresenta nessa Nota Técnica as condições que a Instituição entende que o plano deve atender para que possa ser revisado.

Para apoio nessa análise foi desenvolvida uma Ferramenta Analítica para Revisão de Plano Municipal de Saneamento Básico – FAR-PMSB, Funasa 2019 – que consiste em uma planilha excel.

A função da FAR-PMSB é orientar tanto a Instituição quanto seus parceiros quanto ao nível de revisão que o PMSB demandará e, portanto, traz elementos concretos para se planejar o processo de revisão de planos municipais de saneamento básico.

Todos os quesitos (itens) elencados na FAR-PMSB são importantes porque expressam o atendimento aos requisitos legais e se alinham ao TR Revisão PMSB, Funasa 2019. Na aplicação da ferramenta, devem ser respondidos todos os quesitos. Para cada quesito existem três possibilidades de resposta: SIM; NÃO; PARCIALMENTE.

Ao final, espera-se que um PMSB apresente como resultado o maior número possível de respostas SIM e nenhuma resposta NÃO. A análise a ser feita deve privilegiar cada quesito quanto ao seu conteúdo principal, que se encontra em negrito no texto. Isto significa que o PMSB em análise deve informar sobre o conteúdo destacado em negrito em cada quesito, preferencialmente de acordo com a abordagem feita nessa ferramenta. Contudo, se a abordagem é feita de alguma forma, se aplica a resposta PARCIALMENTE. A resposta NÃO somente se aplica quando o conteúdo não é sequer abordado no PMSB. Com isso, o número de respostas PARCIALMENTE indicará o nível de revisão a que estará sujeito o PMSB em análise. Indicará também em quais conteúdos estão concentradas as principais fragilidades do PMSB e que deverão ser enfrentadas no processo de revisão.

A aplicação da FAR-PMSB indicará o nível de revisão necessária. Esse embasamento técnico aduzido pela aplicação da ferramenta ajudará tanto a Funasa quanto aos seus parceiros sobre a viabilidade e o escopo de trabalho envolvidos no processo de revisão de planos municipais de saneamento básico.

Para o município que se interessa em fazer a revisão do seu PMSB com recursos próprios (técnicos e financeiros), o TR Revisão PMSB, Funasa 2019 pode ajudar na capacitação dos agentes locais para fazer a revisão do seu Plano. O documento está disponível na página eletrônica da Funasa.

A FAR-PMSB está disponível apenas em meio digital, por se tratar de uma planilha Excel formatada eletronicamente. Contudo, o seu acesso é disponibilizado para uso interno da Instituição e dos seus parceiros.





Missão

Promover a saúde pública e a inclusão social por meio de ações de saneamento e saúde ambiental.

Visão de Futuro

A Funasa, integrante do SUS, contribuindo para as metas de universalização do saneamento no Brasil, será referência nacional e internacional nas ações de saneamento e saúde ambiental.

Valores

- Agimos sempre com excelência;
- Valorizamos a integração e o trabalho em equipe;
- Nossa conduta é ética e transparente;
- Pensamos e agimos de forma sustentável;
- Valorizamos todos os saberes;
- Oferecemos mais a quem menos tem.