



**Assembleia Legislativa
do Estado do Ceará**

UNIPACE
ESCOLA SUPERIOR DO PARLAMENTO CEARENSE

MBA EM GESTÃO E GOVERNANÇA PÚBLICA

FLÁVIA VASCONSELOS DIÓGENES

**CONSTRUÇÃO DE COMPROMISSOS INSTITUCIONAIS COMPARTILHADOS:
CASO DO PACTO PELO SANEAMENTO BÁSICO DO CEARÁ**

**Fortaleza – Ceará
2023**



**Assembleia Legislativa
do Estado do Ceará**

UNIPACE
ESCOLA SUPERIOR DO PARLAMENTO CEARENSE

FLÁVIA VASCONSELOS DIÓGENES

**CONSTRUÇÃO DE COMPROMISSOS INSTITUCIONAIS COMPARTILHADOS:
CASO DO PACTO PELO SANEAMENTO BÁSICO DO CEARÁ**

Trabalho de Conclusão de Curso, no formato de artigo científico, apresentado ao Colegiado do MBA em Gestão e Governança Pública da Escola Superior do Parlamento Cearense (UNIPACE), como requisito para a obtenção do Título de Especialista em Gestão e Governança Pública.

Orientadora: Prpf^a. Ma. Carla Dornelles da Silva

**Fortaleza – Ceará
2023**

Construção de compromissos institucionais compartilhados: Caso do Pacto pelo Saneamento Básico do Ceará

Flávia Vasconcelos Diógenes¹

Carla Dornelles da Silva²

RESUMO

No cenário da administração pública, cuja participação e parceria entre o Estado, o mercado e a sociedade civil configuram-se na exigência para o próprio fortalecimento de uma democracia participativa, demandando, efetivamente, os mecanismos de controle social sobre as políticas públicas e sobre a ação governamental. A governança torna-se necessária no âmbito dos elementos político-institucionais e necessitam estar articuladas entre si. As políticas públicas voltadas para a melhoria das condições de saneamento básico, com intuito de gerar impacto na qualidade de vida, na saúde, na educação, no trabalho e no ambiente, envolvem a atuação de múltiplos agentes. Este complexo arranjo institucional, as quais geram responsabilidade de todos e como advento da Lei nº 14.026/2020 que propôs mudanças significativas no eixo institucional do setor, evidencia a necessidade da governança institucional, para a articulação entre os entes federados, sendo este um desafio a ser cumprido. Diante da experiência coletiva de construção de Pactos desenvolvidos pelo Conselho de Altos Estudos e Assuntos Estratégicos, da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, o artigo propõe analisar a importância de construções de compromissos institucionais, como estudo de caso, sobre o Pacto pelo Saneamento Básico do Ceará.

Palavras-chave: Pacto pelo Saneamento Básico do Ceará. Políticas Públicas. Governança.

¹ Formada em Gestão Pública em 2009, pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR). Cursando a Especialização em Saúde Ambiental e Saneamento Básico para as Comunidades rurais, pela Universidade Federal do Vale do São Francisco (UNIVASF). E-mail: flavia.vasconcelos@gmail.com

² Professora Orientadora. Mestre (UFC), Psicóloga (PUCRS), Especialista em Psicologia da Família (UNIFOR), Psicopedagoga (UNIASSELVI – SC) Professora em IES. E-mail: carlads.psicologa@gmail.com

Abstract

In the scenario of a public administration in which participation and partnership between the state, the private sector, and civil society become a requirement for the very strengthening of a participatory democracy, effectively demanding mechanisms for social control over public policies and government action. Governance becomes necessary within the scope of the 'political-institutional elements, and they need to be articulated among themselves. Public policies aimed at improving the conditions of basic sanitation, in order to have an impact on the quality of life, health, education, work, and the environment, involve the action of multiple agents. This complex institutional arrangement, which demands the responsibility of many or all, and the advent of Law no. 14.026/2020 that proposed significant changes in the institutional axis of the sector, highlights the need for institutional governance, for the articulation between the federated entities, which is a challenge to be met. Given the collective experience of building Pacts developed by the Council for Higher Studies and Strategic Affairs of the Legislative Assembly of the State of Ceará, this study proposes to analyze the importance of building institutional commitments, as a case study of the Pact for Basic Sanitation of Ceará.

Keywords: Basic Sanitation Pact of Ceará. Public Policy. Governing

1. INTRODUÇÃO

A política de saneamento no Brasil vem experimentando um novo ciclo com o marco legal, regulatório e institucional, bem como, a retomada dos investimentos. Essa trajetória tem revelado no cenário da administração pública, tensões e contradições inerentes ao contexto político-ideológico, caracterizado por vínculos profundos com a estrutura da política macroeconômica e as relações de políticas voltadas à justiça socioambiental. O contexto contribui para a constituição de padrões diferenciados de políticas e serviços de saneamento, que se territorializam de maneiras distintas nos estratos sociais e nas diferentes regiões brasileiras, aprofundando as desigualdades sociais.

A literatura nacional, por conseguinte, aponta que a política de saneamento básico, além de lidar com múltiplos desafios não só para alcance da universalização, como, também, para eficiência na prestação de seus serviços, enfrenta amplas dificuldades relacionadas à sua organização estrutural e seu desenvolvimento político-institucional (Heller, 2018). O fornecimento desses serviços constitui um direito humano que deve ser garantido, e está diretamente associado à qualidade de vida da população, nos âmbitos sociais, econômico-financeiros e ambientais.

Assim, as políticas públicas voltadas para a melhoria das condições de saneamento básico, com intuito de gerar impacto na qualidade de vida, na saúde, na educação, no trabalho e no ambiente, envolvem a atuação de múltiplos agentes, em um complexo arranjo institucional. Estas ações estão pautadas na Lei nº 11.445/2007, definindo saneamento como conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais, incluem os serviços de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana, manejo de resíduos sólidos, drenagem e manejo de águas pluviais (Brasil, 2007, *online*).

O setor de saneamento, por conseguinte, torna-se peculiar em termos de governança e distribuição de competências entre os diferentes atores. A Lei nº 11.445/2007 (substancialmente, modificada pela Lei nº 14.026/2020³), identifica vários centros de competências, reconhecendo tarefas a cargo da União, constituída por um amplo rol de competências, distribuídos entre órgãos distintos; entre Estados e Municípios; ao titular dos serviços que, normalmente, é o Município; ao regulador nacional (Agência Nacional das Águas e Saneamento Básico - ANA) e aos reguladores dos contratos (agências subnacionais). Incluindo, também, as questões de governança do tipo empresarial (delegatários dos serviços) dos serviços de saneamento que atuam em caso de execução indireta, como concessionárias e empresas estaduais que possuem contratos de programa.

Diante do panorama multifacetado e complexo da arquitetura institucional do saneamento, as quais demandam responsabilidade de muitos ou de todos, e com o advento da Lei nº 14.026/2020 que impõem mudanças significativas no eixo institucional do setor. A tarefa para universalizar o saneamento básico, envolverá os diferentes segmentos da sociedade, ampla articulação política e institucional, no sentido de tratar o saneamento básico como um direito social. A governança institucional torna-se necessária para a articulação entre os entes federados, sendo este um desafio.

³ O Novo Marco Legal alterou diversos instrumentos legais referentes ao tema de saneamento, como o papel da Agência Reguladora Nacional, as metas de atendimento, as condições de acesso a recursos federais e a readequação e migração aos novos padrões contratuais.

Neste contexto, a experiência coletiva de construção de Pactos desenvolvidos pelo Conselho de Altos Estudos e Assuntos Estratégicos da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, evidenciou a importância de se garantir, um espaço de articulação, de cooperação e integração institucional, com a essencialidade de promover e fortalecer as Políticas Públicas de Saneamento Básico em todo o estado.

Considerando o plano de execução e metodologia desenvolvida para o Pacto, e no intuito de conhecer, profundamente, o tema abordado, o presente trabalho pode ser classificado como uma pesquisa exploratória. A pesquisa exploratória é desenvolvida no sentido de proporcionar uma visão geral acerca de determinado fato, segue uma orientação que se volta para a descoberta procurando buscar “padrões, idéias ou hipóteses, em vez de testar ou confirmar uma hipótese” (COLLIS; HUSSEY, 2005, p.24).

Para isto, foram utilizadas fontes secundárias, coletas de informações nos sites dos principais órgãos públicos e privados que têm relevância em relação ao saneamento básico no Brasil, e no estado do Ceará. Foram pesquisadas leis e políticas públicas relacionadas ao saneamento, além de artigos acadêmicos (Google Acadêmico⁴, Scielo⁵, Portal de periódicos da Capes⁶, etc.) sobre o tema saneamento, e principalmente todas as publicações disponíveis do Pacto pelo Saneamento Básico do Ceará. Os principais descritores buscados na coleta de dados foram: saneamento básico; universalização do saneamento; políticas de saneamento; governança no setor de saneamento, pacto pelo saneamento básico do Ceará.

2. Metodologia

A revisão bibliográfica realizada alicerça-se em analisar o processo de construção do Pacto pelo Saneamento Básico do Ceará, analisando os documentos publicados e disponibilizados. Assim sendo, a partir do pressuposto que a definição da forma de constituição da governança é fator fundamental para a constituição de políticas públicas, e que as interações institucionais possibilitam conhecimentos dos

⁴<https://scholar.google.com.br/>

⁵<http://www.scielo.br/>

⁶<http://www.periodicos.capes.gov.br/>

programas e ações de interesses dos atores sociais em relação à construção de compromissos compartilhados para o alcance de um objetivo comum.

Em geral, dada a complexidade do ambiente institucional, as políticas públicas vivenciam ambientes, ao mesmo tempo, de múltiplas camadas e múltiplos níveis. As análises sobre implementação devem, portanto, complexificar seu olhar para compreender esses vários processos decisórios que são baseados em diferentes formas de coordenação de atores (HILL; HUPE, 2003).

A escolha do saneamento como temática se dá pela relevância e impacto nas condições de vida da sociedade, e pelo fato de representar um conjunto de ações desenvolvidas por um arranjo institucional complexo, o qual necessita de governança.

3. A Construção do Pacto pelo Saneamento Básico do Ceará

O Pacto pelo Saneamento Básico do Ceará, coordenado pelo Conselho de Altos Estudos e Assuntos Estratégicos (CAEAE), representou uma experiência de construção coletiva extremamente produtiva, iniciado no final de 2019, considerou desde o princípio, a premissa que não se pode construir um pacto sem diálogo e, principalmente, abranger as partes interessadas. Como afirma Santos (1997, p.2) “a construção da capacidade governativa de forma mais ou menos democrática fica caracterizada pelos mecanismos e formas que assumem as instâncias da política na interação do Estado com a sociedade”.

O CAEAE, foi criado no ano de 2007, é um órgão de pesquisa, educação e memória, vinculado à Mesa Diretora do Legislativo⁷, estrutura da Assembleia Legislativa do Ceará (Alece). Sendo composto por um presidente, sete deputados titulares e sete suplentes, conta com uma equipe técnica na composição da Secretaria Executiva. O Conselho tem por atribuição oferecer embasamento técnico-científico necessário ao planejamento de políticas públicas e ao processo decisório no âmbito legislativo. Para isso, o CAEAE mantém o intercâmbio com instituições científicas e de pesquisa, centros tecnológicos e universidades, organismos ou entidades estatais e privadas voltadas para o seu campo de atuação de estudo (Ceará, 2022).

⁷ Conforme Resolução 698/2019, disponível em: <https://www.al.ce.gov.br/paginas/conselho-de-altos-estudos-e-assuntos-estrategicos>

Desde sua concepção, adota no desenvolvimento de suas atividades estratégias e metodologias participativas, na construção de pactos institucionais e sociais, estabelecidos a partir de consensos e compromissos relativos a temas de interesse social, identificados pelo parlamento cearense, sempre com o objetivo de identificar alternativas para superar os atuais desafios do setor estudado. Ao longo dos 16 anos de funcionamento, o Conselho promoveu, entre outras ações, a construção de quatro pactos⁸. A metodologia é desenvolvida a partir de eixos temáticos, de acordo com o assunto tratado.

O processo de construção do Pacto pelo Saneamento Básico no Ceará se fundamentou na promoção de um amplo diálogo e no compartilhamento de responsabilidades entre as instituições públicas e entidades da sociedade civil com atuação no setor. Os protagonistas na construção foram os principais agentes envolvidos e interessados na política, instituições públicas, federais, estaduais e municipais e da sociedade civil organizada que participaram ativamente da metodologia, nas diferentes etapas do processo de elaboração e na pactuação dos diversos compromissos institucionais compartilhados.

Portanto, a estratégia de construção do Pacto considerou as escalas federal, estadual, regional e municipal da gestão do Saneamento Básico e suas respectivas atribuições e competências legais, e suas interfaces com as demais políticas de meio ambiente, saúde, desenvolvimento rural, recursos hídricos, entre outras. Todas as instâncias nos diferentes níveis foram responsáveis por conduzir as ações, eventos, informações, proposições e os compromissos para superação dos desafios identificados em cada um dos cinco eixos temáticos: Abastecimento de Água Potável e Esgotamento Sanitário; Limpeza Urbana e Manejo de Resíduos Sólidos; Drenagem e Manejo das Águas Pluviais Urbanas; Saneamento Básico Rural; e Educação Ambiental para o Saneamento Básico.

Ao incluir saneamento rural e educação ambiental, como eixos temáticos, o Pacto referênciava a importância da interface do Saneamento Básico Rural com as questões ambientais de preservação, uso e recuperação do solo e dos mananciais, e a educação ambiental. Evidenciando a importância das soluções coletivas e individuais para o alcance das metas, tendo em vistas que a tendência é que o saneamento rural caminhe numa velocidade menor do que nas áreas urbanas, diante da complexidade do baixo adensamento populacional (inviabilizando a

⁸Foram construídos os Pactos: **Pacto das Águas - Compromisso Socioambiental Compartilhado** (2007-2009); **Pacto pela Convivência com o Semiárido** (2010-2011); **Pacto pela Vida** (2010-2011) e o **Pacto pelo Pecém-Complexo Portuário e Industrial do Pecém- CIPP** (2013-2014), o conteúdo técnico, informações e todas as publicações, frutos destes Pactos estão disponibilizados na página da Assembleia Legislativa: <https://www.al.ce.gov.br/paginas/conselho-de-altos-estudos-e-assuntos-estrategicos>

construção dos tradicionais sistemas de distribuição de água e redes de coleta e tratamento de esgoto).

Dados do Instituto Trata Brasil⁹, indicam em seus estudos, que se a situação do saneamento básico no Brasil é precária nas grandes regiões metropolitanas, é ainda mais complexa nas áreas rurais do país. O Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab)¹⁰, aponta que para resolver o problema no país até 2033, a previsão dos indicadores nas áreas rurais chegaria, no máximo, a 77% da população com água potável e 62% com coleta de esgotos.

No entanto, apesar do município ser o titular dos serviços de saneamento básico ele não é soberano sobre seu serviço público. A regência dele tem que está em sintonia com a competência comum de outros partícipes da Federação brasileira (art. 23, IX) e com a competência da União para ditar diretrizes (art. 21, XX), tal como estampado pelas Leis nº 9.984/2000 e 11.445/2007 (com a redação atualizada, que lhes deu a Lei nº 14.026/2020).

Assim sendo, a metodologia desenvolvida durante todo o processo de construção do Pacto, teve como objetivo gerar um ambiente que promovesse a troca de informações e experiências entre as instituições, a integração de ações, para o estabelecimento de consensos e compromissos com o intuito de superar os desafios existentes e a efetivação de uma política pública de Saneamento Básico visando à universalização dos serviços.

2.1 Metodologia Participativa do Pacto pelo Saneamento Básico do Ceará

A atribuição de funções é um princípio basilar da governança eficiente, torna-se necessário incluir, por exemplo, a relação entre o formulador de política, o governo e o regulador, na formulação de políticas públicas, que outros segmentos e

⁹É uma OSCIP, formado por empresas com interesse nos avanços do saneamento básico e na proteção dos recursos hídricos do país. Atua desde 2007. Acesso: <https://tratabrasil.org.br/>

¹⁰O PLANSAB consiste no planejamento integrado do saneamento básico considerando seus quatro componentes, e possui o horizonte de 20 anos (2014 a 2033). Foi aprovado pelo Decreto nº 8.141 de 20 de novembro de 2013 e pela Portaria Interministerial nº 571 de 05 de dezembro de 2013 e sua elaboração foi prevista na lei de diretrizes nacionais para o saneamento básico – Lei nº 11.445, regulamentada pelo Decreto nº 7.217 - Devendo ser avaliado anualmente e revisado a cada quatro anos. Acesso: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/saneamento/plansab>

atores também se envolvem e influenciam o método. Portanto, sendo importante o envolvimento das instituições atuantes no setor, o CAEAE na promoção de um amplo diálogo, lançou a cartilha Iniciando o Diálogo, contendo informações das fases de construção do Pacto, com destaque aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) de 2015.

O CAEAE identificou e sistematizou as instituições públicas e entidades da sociedade civil que atuam nos diferentes eixos que constituem o saneamento básico, e conforme o Plano Estratégico do Pacto pelo Saneamento Básico (Ceará, 2022), a estrutura de coordenação do Pacto, ficou constituída conforme o quadro 1, a seguir.

Quadro 1 – Estrutura de Coordenação do Pacto



Fonte: Publicação Plano Estratégico do Saneamento Básico do Ceará (2022, p. 32)

No nível estadual, a Coordenação Técnica Geral, sob a Coordenação do CAEAE que ficou responsável por definir e acompanhar a estratégia de construção do Pacto, composta por 15 (quinze) instituições públicas e entidades da sociedade com responsabilidades diretas na Política de Saneamento Básico, constituída pela Secretaria das Cidades (Scidades), Secretaria do Meio Ambiente (Sema), Secretaria do Desenvolvimento Agrário (SDA), Secretaria da Saúde (Sesa), Secretaria dos Recursos Hídricos (SRH), Fundação Nacional de Saúde (Funasa), Companhia de Água e Esgoto do Ceará (Cagece), Companhia de Gestão dos Recursos Hídricos (Cogerh), Agência Reguladora do Estado do Ceará (Arce), Autarquia de Regulação, Fiscalização e Controle dos Serviços Públicos de Saneamento Ambiental de Fortaleza (AcFor), Associação dos Municípios do Estado do Ceará (Aprece), Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental - Seção Ceará (Abes),

Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento (Assemae), Articulação Semiárido Brasileiro (Asa) e o Instituto Sisar (Ceará, 2022).

No contexto do nível estadual foram criados Grupos de Trabalho por Eixos Temáticos, compostos por representantes de 57 (cinquenta e sete) instituições que coletaram, sistematizaram informações e analisaram com profundidade cada eixo temático. Foram responsáveis por produzir o diagnóstico, indicar e identificar estratégias programas e projetos exitosos, apoiar a articulação institucional e sistematizar proposições. Na escala regional, a unidade de planejamento foi a bacia hidrográfica. Os seminários regionais foram realizados por bacia hidrográfica, tendo na coordenação da articulação regional os Comitês de Bacias Hidrográficas¹¹, em parceria com a Aprece. A participação efetiva do poder público municipal na construção do Pacto era imprescindível, considerando que, por atribuição legal, o município é o detentor da titularidade dos serviços de Saneamento Básico.

Neste sentido, buscou-se a mobilização dos poderes Executivo e Legislativo municipais nas etapas de construção do pacto, especialmente nos eventos, seminários regionais e temáticos, um conjunto expressivo de eventos previstos para serem presenciais, tiveram que ocorrer em formato virtual, em decorrência da pandemia do Coronavírus. Destaca-se, que apenas 62 (sessenta e duas) prefeituras indicaram representantes para acompanhar o processo de construção do Pacto. Demonstrando a dificuldade de interlocução e participação dos municípios no processo.

O Pacto pelo Saneamento Básico desde sua concepção em 2019 até o ano de 2022 buscou articular todas as atividades e ações por etapas, via articulações institucionais, sistematizações de informações, dados disponibilizados e informações fornecidas pelos representantes indicados pelas instituições. O espaço democrático, de cooperação, diálogo e participação na Assembleia Legislativa do Ceará, configuraram-se em um ambiente propício para o desenvolvimento desta metodologia elaborada pelo CAEAE.

As diversas reuniões, oficinas, seminários presenciais e virtuais, e as publicações oficiais, são frutos deste ciclo de mobilizações e articulações, que durante todo processo, ocorreram mediante regras, estruturas e convenções acordadas para a minimização de conflitos e geração de funcionalidade dos grupos de trabalho - atuantes nos cinco eixos temáticos. Os resultados disponibilizados

¹¹Os Comitês de Bacias Hidrográficas – CBH são definidos pela lei estadual nº 14.844 como “entes regionais de gestão de recursos hídricos com funções consultivas e deliberativas, atuação em bacias, sub-bacias ou regiões hidrográficas” e vinculados ao Conselho Estadual de Recursos Hídricos – CONERH. Ver: <https://www.srh.ce.gov.br/comites-de-bacias-hidrograficas/>

nas publicações é decorrência desta metodologia participativa, do esforço coletivo dos representantes institucionais, dos compromissos compartilhados e pactuados institucionalmente.

Assim sendo, cita-se as publicações *Iniciando o Diálogo*, publicação metodológica inicial com a abordagem do tema a ser estudado; 12 (doze) Cadernos Regionais com Informações sobre Saneamento Básico por Bacia Hidrográfica; o Cenário Atual do Saneamento Básico no Ceará, com o diagnóstico dos problemas do saneamento, e por fim, a versão resultante, o Plano Estratégico de Saneamento Básico do Ceará. Os programas e projetos que integram este Plano Estratégico foram elaborados considerando os desafios na implementação da Política de Saneamento Básico no Ceará identificados na etapa de construção do documento sobre o Cenário Atual (Ceará, 2021).

2.2 Versão resultante - O Plano Estratégico do Pacto pelo Saneamento Básico

O Plano Estratégico, contém a proposição de um conjunto de programas, metas e compromissos institucionais, elaborados a partir dos desafios na implementação da Política de Saneamento Básico no Ceará, identificados na etapa de construção do documento Cenário Atual. Todo o conteúdo técnico, as informações e proposições de programas e projetos são oriundas das equipes técnicas que representaram as 57 (cinquenta e sete) instituições públicas e organizações da sociedade civil que participaram formalmente do Pacto (CEARÁ, 2022).

Esta última publicação, fruto do processo compartilhado, formado por uma rede de colaboração entre agentes técnicos, acadêmicos, políticos e gestores, num longo processo de debate até sua publicação final, na qual as instituições que aderiram ao Pacto, apresentaram seus programas e projetos com metas e compromissos institucionais significativos, foi submetida à consulta pública *online* para últimas contribuições, disponibilizada aos envolvidos diretamente com o Pacto e a sociedade civil, tendo recebido valorosas contribuições até à aprovação final do plano e sua publicação (CEARÁ, 2022).

A publicação está sistematizada em PROGRAMAS ESTRATÉGICOS GERAIS, constituindo os programas transversais aos diferentes eixos, referentes ao Marco Legal do Saneamento Básico, Fortalecimento Institucional do Saneamento Básico e Educação Ambiental para o Saneamento Básico. Os programas que se

referem especificamente aos componentes, Abastecimento de Água Potável e Esgotamento Sanitário Urbanos, Limpeza Urbana e Manejo de Resíduos Sólidos, Drenagem e Manejo das Águas Pluviais Urbanas e Saneamento Básico Rural, integram os PROGRAMAS ESTRATÉGICOS TEMÁTICOS, que abordam os aspectos referentes ao marco legal, fortalecimento institucional, infraestrutura para o saneamento básico e gestão operacional, específicos de cada programa, totalizado em 35 programas, 4 subprogramas e 6 programas indicativos, que visam contribuir para a universalização do Saneamento Básico no Ceará (CEARÁ, 2022).

O documento considera a emergência de consolidar uma agenda participativa, democrática e republicana, na implementação de políticas públicas voltadas ao saneamento básico que deve atentar para a interação entre as normas internacionais e internas, incluindo os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) de 2015, o ODS nº 06, conhecido como “água limpa e saneamento”, o qual tem por finalidade “assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todas e todos”(ONU,2020, *online*).

Com o objetivo de dar concretude às ações e metas apresentadas no Plano Estratégico, os representantes institucionais abordaram a institucionalização do Pacto no ambiente legislativo e executivo, sugeriram, ser fundamental constituir uma Comissão de Monitoramento e Governança do Pacto pelo Saneamento Básico do Ceará. Com o intuito de acompanhar o andamento das metas do Pacto pelo Saneamento Básico, a partir do ano 2023; além de estruturar um sistema de informações (disponibilizado na internet), que acompanhe os indicadores do Pacto; e a implementação de ações que contribuam para a efetividade das metas previstas, promovendo a articulação e integração institucional (Ceara, 2022).

Segundo consta na publicação, esta proposta de monitoramento e governança do Pacto, irá considerar em sua estruturação e funcionamento as estratégias metodológicas que se mostraram assertivas no seu processo de concepção, especialmente, em relação à articulação e integração institucional no acompanhamento das ações e metas previstas nos programas. A articulação para a constituição da Comissão será de responsabilidade da Secretaria Executiva do Conselho de Altos Estudos da Assembleia Legislativa, para tanto serão necessários:

- Funcionamento dos grupos de trabalho por Eixo Temático do Pacto, constituídos por significativa representação de instituições públicas e da sociedade civil, responsáveis pela gestão ou com atuação em cada componente do saneamento básico no estado;
- incorporação de representação do legislativo estadual por meio das Comissões Permanentes da Assembleia Legislativa, responsáveis,

entre outras atribuições, por acompanhar junto ao poder executivo, a elaboração da proposta orçamentária e sua execução; apreciar e acompanhar programas de obras, planos estaduais, regionais e setoriais de desenvolvimento;

- inserção de representação dos órgãos colegiados, que têm como atribuição a coordenação das políticas públicas estaduais que se relacionam com os componentes do Saneamento Básico, quais sejam: Conselho Estadual de Meio Ambiente (COEMA), Conselho Estadual das Cidades do Ceará (CONCIDADES/CE); Conselho Estadual de Recursos Hídricos do Ceará (CONERH) e Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural (CEDR); e
- promover junto aos seus integrantes a definição de atribuições específicas de cada segmento, os instrumentos de acompanhamento, estrutura interna e regras de funcionamento da comissão, periodicidade das avaliações, entre outros aspectos. (Ceara, 2022).

Outra sugestão do Pacto, diz respeito a criação de uma Comissão Permanente de Saneamento Básico¹², incorporando todos os Eixos Temáticos, visando o fortalecimento institucional aliado à educação ambiental e gerenciamento de ações e programas, com vistas à implementação e o acompanhamento do Marco Legal do Saneamento Básico do Ceará. Atualmente, as competências relativas ao acompanhamento das ações de Saneamento Básico encontram-se dispersas em várias comissões permanentes da Assembleia Legislativa: Desenvolvimento Regional, Recursos Hídricos, Minas e Pesca; Meio Ambiente e Desenvolvimento do Semiárido; Viação, Transporte e Desenvolvimento Urbano e Agropecuária.

4. Considerações Finais

O termo governança aplicado ao setor público, segundo o Tribunal de Contas da União, compreende, essencialmente, os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática, para avaliar, direcionar e monitorar a

¹² No final do ano de 2022, de autoria do Deputado Acrísio Sena, foi aprovado pela mesa diretora, o requerimento de N° 255/2022, solicitando a análise da possibilidade de criação da Comissão Permanente de Saneamento Básico.

atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade (Brasil, 2014).

Diante da quantidade de instituições atuantes, direta e indiretamente no saneamento básico, em um setor tão complexo, com diferentes responsabilidades dependendo do componente do saneamento (água, esgoto, drenagem e resíduos sólidos, além da área rural e a educação ambiental), foi fundamental à ação de articulação realizada no processo de construção do Pacto pelo Saneamento Básico do Ceará, para entender as competências, os programas, ações coordenadas por cada órgão e, principalmente, a compreensão do exercício pleno e articulado por cada um dos entes na governança.

Ressalta-se a relevância do papel do Conselho de Altos Estudos e Assuntos Estratégicos (CAEAE) da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará com as publicações deste trabalho, para além de constituir uma importante produção intelectual sobre o setor de saneamento básico no Ceará, será uma contribuição valiosa para o adensamento das reflexões sobre as diversas dimensões do saneamento, via as publicações, Iniciando o Diálogo; os Cadernos Regionais com informações sobre Saneamento Básico por Bacia Hidrográfica; o Cenário Atual do Saneamento Básico no Ceará, e o Plano Estratégico de Saneamento Básico do Ceará.

O diagnóstico realizado pelo CAEAE salientou a importância de conhecer o cenário/realidade de cada componente do saneamento básico do estado, e verificar a situação/disponibilidade dos recursos, para garantir à universalização do Saneamento Básico, em especial, a disponibilidade hídrica, para o abastecimento de água potável para consumo humano, que é imprescindível em se tratando da região semiárida.

Além disso, as informações obtidas apontaram algumas evidências, como a ausência de sistematização de informações, diante da quantidade significativa de instituições no setor, com os vários programas, multiplicidade de ações pontuais e descontínuas, sem articulação entre as instituições ameaçando possíveis resultados. (Ceará, 2021). Dos quatro componentes do setor de saneamento, os serviços de drenagem urbana e manejo de águas pluviais são os que apresentam maior carência de políticas e organização institucional.

Demonstram, ainda, que haja entre os municípios titulares dos serviços, dificuldade de constituição de modelos de gestão de serviços. A falta de investimentos do setor de saneamento básico no território rural causa a falta ou a prestação inadequada do serviço, ocasionando a violação de direitos humanos e impactando na dignidade das comunidades.

Ratifica o entendimento de que, somente investimentos em obras não serão suficientes para prover a universalização do saneamento no estado, ainda mais com a atualização do Marco Regulatório impondo novas obrigações para os atores setoriais, notadamente em relação aos contratos, regulação e planejamento (Ceará, 2021). Há uma verdadeira imposição de inúmeras condições para o recebimento desses recursos, com previsão de encerramento dos repasses federais para saneamento básico caso não cumpridas tais condições. Assim sendo, a atualização da Lei do saneamento básico se vale da coerção orçamentária para que haja o cumprimento de diretrizes de interesse federal.

Investir em saneamento significa, sobretudo, aumentar a qualidade de vida da população, mas não apenas isso. Gera-se também o crescimento econômico do país. Portanto, torna-se fundamental estimular as diversas formas de participação colocando os temas relevantes das políticas públicas em espaços cada vez mais abertos ao debate, contribuindo para uma análise crítica, com vista à obtenção de propostas para aperfeiçoamento da gestão.

Nesse sentido, torna-se importante reconhecer o espaço constituído no âmbito do legislativo do Ceará, por meio dos mecanismos de articulação e mobilização do Conselho de Altos Estudos e Assuntos Estratégicos, que possibilitaram a coesão dos interesses, que somente são percebidos a partir das interações que são realizadas na governança, diante dos elementos que condicionam a governança do saneamento.

Assim, as construções de compromissos compartilhados, pactuados institucionalmente proporcionam o próprio fortalecimento institucional. Além da possibilidade de a governança de saneamento ser efetiva nos espaços que permitem o adequado acesso a informações e a participação dos atores envolvidos. Portanto, o devido acesso à informação possibilita que os atores sociais observem os benefícios, os custos associados, a sustentabilidade e universalidade aos serviços de saneamento básico.

Referências

BARROSO, Luís Roberto. **Saneamento básico: competências constitucionais da União, Estados e Municípios**. Revista de Informação Legislativa, Brasília, v. 38, n. 153, 2002, p. 255-270.

BRASIL. **Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007**. Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico; cria o Comitê Interministerial de Saneamento Básico;

altera as Leis 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.666, de 21 de junho de 1993, e 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; e revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978. Brasília, DF: Presidência da República, 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm. Acesso em: 07 jan. 2023.

_____. **Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020. Marco Legal do Saneamento Básico.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2019-2022/2020/Lei/L14026.htm. Acesso em: 07 jan. 2023.

_____. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública / Tribunal de Contas da União.** Versão 2 - Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014. 80 p. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/FA/B6/EA/85/1CD4671023455957E18818A8/Referencial_basico_governanca_2_edicao.PDF. Acesso em: 10 jan.2023.

Ceará. Assembleia Legislativa. Conselho de Altos Estudos e Assuntos Estratégicos. **Cenário atual do saneamento básico no Ceará** [livro eletrônico]. – Fortaleza: Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, INESP, 2021.

_____. Assembleia Legislativa. Conselho de Altos Estudos e Assuntos Estratégicos. **Plano estratégico de saneamento básico do Ceará** [livro eletrônico] / Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, Conselho de Altos Estudos e Assuntos Estratégicos. – Fortaleza: ALECE, INESP, 2022.

COLLIS, J.; HUSSEY, R. **Pesquisa em Administração. Um guia prático para alunos de graduação e pós-graduação.** 2ª Ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

COOPER, Donald R.; SCHINDLER, Pamela S. **Métodos de pesquisa em administração.** 7ª ed. Porto Alegre: Bookman, 2003.

FGV CERI. **Competência e governança no setor de saneamento: quem faz o quê? Texto para discussão.** Joisa Dutra, Egon Bockmann Moreirae Gustavo Kaercher Loureiro. ABRIL/2021.

GIL, A.C. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 2. ed. São Paulo: Atlas, 1989.

HELLER, L. **Saneamento no Brasil: outro mundo é possível e desejável.** In: HELLER, L. (Org.). Saneamento como política pública: um olhar a partir dos desafios do SUS. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2018.

HILL, M. J.; HUPE, P. L. **The multi-layer problem in implementation research.** Public Management Review, v. 5, n. 4, p. 471-490, 2003.

IPEA. **Políticas públicas e usos de evidências no Brasil: conceitos, métodos, contextos e práticas** / organizadores: Natália Massaco Koga ... [et al.] – Brasília: IPEA, 2022. 1. Evidências em Políticas Públicas. 2. Metodologia. 3. Avaliação de Impacto. 4. Métodos. 5. Brasil. I. Koga, Natália Massaco. IV. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11121/1/Políticas_publicas_e_uso_s.pdf. Acesso: 14 fev. 2023.

SANTOS, Maria Helena de Castro. **Governabilidade, Governança e Democracia: Criação de Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós-Constituinte.** Dados. Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, 1997.