

Alessandra Veloso Duarte

GESTÃO DA INFORMAÇÃO NO SETOR PÚBLICO:  
diagnóstico do Sistema de Gestão de Informações do Programa  
de Aceleração do Crescimento (SGI-PAC) por meio da análise  
sobre accountability e planejamento de projetos de saneamento  
básico do PAC

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação  
em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (PPED),  
Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro,  
como requisito parcial à obtenção do título de Doutora em  
Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento.

Orientador: Charles Freitas Pessanha

Co-orientadora: Maria Lucia Teixeira Werneck Vianna

Rio de Janeiro

2015

## FICHA CATALOGRÁFICA

D812 Duarte, Alessandra Veloso.

Gestão da informação no setor público : diagnóstico do Sistema de Gestão de  
Informações do Programa de Aceleração do Crescimento (SGI-PAC) por meio da  
análise

sobre accountability e planejamento de projetos de saneamento básico do PAC /  
Alessandra

Veloso Duarte. -- 2015.

271 f. ; 31 cm.

Orientador: Charles Freitas Pessanha.

Co-orientadora: Maria Lucia Teixeira Werneck Vianna.

Tese (doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia,  
Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento,  
2015.

Referências: f. 254-266.

1. Gestão da informação. 2. Accountability. 3. Planejamento. I. Pessanha, Charles  
Freitas,  
orient. II. Vianna, Maria Lucia Teixeira Werneck, coorient. III. Universidade Federal  
do

Rio de Janeiro. Instituto de Economia. IV. Título.

CDD 658.403 8

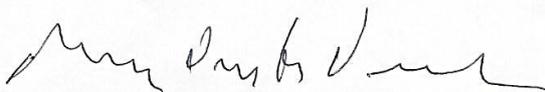
Alessandra Veloso Duarte

GESTÃO DA INFORMAÇÃO NO SETOR PÚBLICO: diagnóstico do Sistema de Gestão de Informações do Programa de Aceleração do Crescimento (SGI-PAC) por meio da análise sobre accountability e planejamento de projetos de saneamento básico do PAC

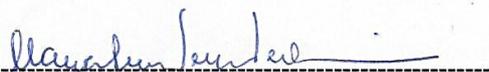
Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (PPED) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), como requisito parcial à obtenção do título de Doutora em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento.

Aprovada em 02 de outubro de 2015.

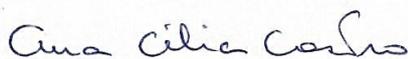
Banca examinadora:



Charles Freitas Pessanha (orientador), doutor em Ciência Política pela USP e professor associado da UFRJ



Maria Lucia Teixeira Werneck Vianna (co-orientadora), doutora em Ciência Política pelo IUPERJ e professora associada da UFRJ



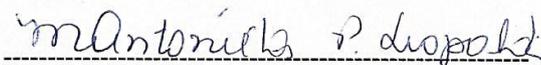
Ana Celia Castro, doutora em Ciência Econômica pela Unicamp, professora titular da UFRJ e coordenadora do PPED/UFRJ



Ana Maria Barcellos Malin, doutora em Ciência da Informação pela UFRJ e professora do Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação UFRJ ECO/IBICT



André Luiz Coelho Farias de Souza, doutor em Ciência Política pelo IESP-UERJ e professor adjunto da Graduação em Ciência Política da Unirio



Maria Antonieta Parahyba Leopoldi, doutora em Ciência Política pela Universidade de Oxford, UK, e professora do PPED/UFRJ

Para meus pais e meu irmão, três corajosos.

## Agradecimentos

Ao meu orientador, Charles, pelo apoio sempre leal; e à minha co-orientadora, Maria Lucia, pelo auxílio na hora certa.

Aos meus amigos, que me ajudaram a carregar o cansaço me fazendo rir.

A Anna Elisa e Lucia, que cuidaram da minha saúde durante esta peleja.

A Alan, Fernanda, Leila e Maiá, pela compreensão com a trabalhadora estudante.

A todos os entrevistados durante esta pesquisa, que, além de dividirem informação e conhecimento valiosos, aceitaram me dar seu tempo e sua atenção.

## Resumo

O objeto desta tese de doutorado é a gestão da informação no setor público brasileiro. A tese examinou o Sistema de Gestão de Informações do Programa de Aceleração do Crescimento (SGI-PAC), do governo federal, sistema de monitoramento e controle do programa, e instrumento de apoio para planejamento e tomada de decisão pela gestão federal do PAC. A pesquisa analisou o SGI-PAC em relação a projetos de saneamento básico do PAC no município de São Gonçalo, no Estado do Rio de Janeiro, vendo como é a gestão da informação do SGI-PAC em relação a esses projetos.

Pelo fato de o SGI ser um sistema de monitoramento/controle e também de planejamento/tomada de decisão, e pelo fato de a implementação e a execução dos projetos do PAC terem relação com os três níveis de governo, foram analisados os sistemas de informação de accountability (controle) e planejamento em relação a esses projetos não apenas no nível federal, mas também nos níveis estadual e municipal. O objetivo foi saber como o SGI-PAC se relaciona com as informações de controle e planejamento desses outros níveis de governo em relação aos projetos selecionados.

Tal análise foi feita sob o ponto de vista do campo teórico da gestão da informação, pois esta tese defende a hipótese de que uma ação pública descentralizada – como os projetos do PAC, que passam por mais de uma esfera de governo – pode ser vista como uma cadeia de fluxos de informação, na qual informações de accountability e planejamento se retroalimentam. Nessa cadeia de informações, a integração e a complementaridade entre instituições e processos de controle dos três níveis de governo são chamadas por esta tese de “accountability federativa”.

Dessa forma, o exame aqui realizado foi o diagnóstico, nos processos de accountability e planejamento dos projetos do PAC selecionados, das seguintes etapas de gestão da informação: identificação de necessidades e fontes de informação; obtenção de informação; armazenamento de informação; desenvolvimento de produtos e serviços de informação; distribuição e compartilhamento de informação; e uso de informação.

*Palavras-chave: accountability; planejamento; ciclo da política pública; gestão da informação; descentralização de serviços públicos; infraestrutura; saneamento básico.*

## Abstract

The subject of this thesis is information management in Brazilian public sector. This research assessed a federal system called “Sistema de Gestão de Informações do Programa de Aceleração do Crescimento (SGI-PAC)”, an information system used to monitor and support decision-making in the Brazilian main infrastructure program. Specifically, this thesis examined SGI-PAC activities in relation to sanitation projects in a city called São Gonçalo, located at Rio de Janeiro State.

SGI is a federal accountability and decision-making/planning tool, but the three government levels in Brazil – federal government, states and cities – take part in the implementation and execution of PAC’s projects. So, this research focused on information systems of accountability and planning process from those three government levels, in order to find how SGI is connected to other accountability and planning tools, in relation to the sanitation projects chosen.

It is an analysis through the lens of information management literature, because this thesis sustains that decentralized public actions – like PAC’s projects, linked to the three Brazilian government levels – are a chain of information flows, with a feedback between accountability and planning information. Also, in that chain, the integration and complementarity among accountability institutions and process from the three government levels are called by this thesis “accountability federativa”, or “federative accountability”.

So, this research is the diagnosis, in accountability and planning process of PAC’s sanitation projects, of the following information management stages: identification of information needs and sources; information acquisition; information storage; development of information products and services; information sharing; and use of information.

*Keywords: accountability; planning; policy cycle; information management; decentralization; infrastructure; sanitation.*

*Sumário*

1. Introdução.....	9
2. Considerações teóricas.....	18
2.1.Accountability e informação.....	18
a) Conceitos sobre accountability e a accountability horizontal.....	18
b) A complementaridade entre accountability e avaliação.....	21
c) Accountability horizontal e controle externo.....	24
2.2.Planejamento e informação.....	28
a) O ciclo da política pública.....	28
b) A etapa de planejamento e o feedback institucional do ciclo.....	33
2.3.Coordenação de ações descentralizadas, histórico institucional do saneamento no país e informação.....	49
a) Descentralização e o setor de saneamento básico.....	49
b) Descentralização, infraestrutura e parcerias com entes privados.....	69
c) Descentralização, infraestrutura e capacidade técnica local.....	78
2.4.Gestão da informação e do conhecimento.....	84
a) Do gerenciamento de documentos à governança do conhecimento.....	84
b) Gestão da informação, suas etapas e seus conceitos.....	98
c) O papel do compartilhamento.....	123
3. Análise das evidências empíricas.....	136
3.1.Sistema de Gestão de Informações do PAC (SGI-PAC).....	136
3.2. Projetos de saneamento selecionados.....	155

3.3.Sistemas de informações de accountability de projetos do PAC.....	168
3.3.1.Processos de controle interno.....	168
a) Atividades de monitoramento e controle da prefeitura de São Gonçalo.....	169
b) Atividades de monitoramento e controle da Cedae.....	171
c) Sistema de Gerenciamento de Obras do Estado do Rio de Janeiro (Sigeobras).....	173
d) Atividades de monitoramento e controle da Caixa Econômica Federal.....	180
e) Sistema de Acompanhamento de Contratos e Investimentos (Saci) do Ministério das Cidades.....	182
f) Salas de Situação e Gabinetes de Gestão Integrada (GGIs) do PAC.....	187
g) Atividades da Controladoria-Geral da União (CGU).....	190
3.3.2.Processos de controle externo.....	206
a) Atividades do Tribunal de Contas da União (TCU).....	206
b) Atividades do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ).....	227
3.4.Sistemas de informações de planejamento de projetos do PAC.....	231
4.Conclusões.....	236
Referências bibliográficas.....	254

*Lista de quadros e anexo*

Modelo de gestão e monitoramento do PAC.....	147
Fluxograma.....	251
Anexo.....	267

## *1. Introdução*

O objeto desta tese é a gestão da informação dentro do setor público no Brasil. A pesquisa examinou o Sistema de Gestão de Informações do Programa de Aceleração do Crescimento (SGI-PAC), do governo federal, sistema este que foi concluído pela Secretaria do Programa de Aceleração do Crescimento (Sepac) em dezembro de 2013, como parte do monitoramento e do controle do programa, e para servir de apoio à tomada de decisão pelos gestores do PAC.

Devido ao amplo escopo do programa, a pesquisa, para melhor análise, enfocou o SGI-PAC em relação a projetos de saneamento básico do PAC, mais especificamente em relação a dois empreendimentos de saneamento no Estado do Rio de Janeiro, no município de São Gonçalo, localizado na Região Metropolitana do Rio e segunda cidade mais populosa do estado (com pouco mais de 1 milhão de habitantes, atrás apenas da capital): os projetos “Recuperação da Estação de Tratamento de Esgoto de São Gonçalo” e “Implantação do Sistema de Esgotamento Sanitário nas bacias dos rios Mutondo e Coelho”, ambos do PAC 1. Dessa forma, a pesquisa examinou como é a gestão da informação do SGI-PAC em relação a esses dois projetos.

Como o SGI é, sobretudo, um sistema de controle e monitoramento do PAC – ou seja, um sistema interno de accountability do programa –, e como ele utiliza, para esse controle, indicadores anteriormente definidos na etapa de planejamento do PAC, além de também fornecer informações para os gestores do PAC para a continuidade do planejamento do programa e para tomada de decisão por parte dos gestores, foram analisados, nesta tese, os sistemas de informação de accountability e planejamento desses dois projetos do PAC – e não apenas no nível federal, mas também nos níveis estadual e municipal, já que a realização de projetos do PAC passa pelos três níveis de governo. O objetivo foi saber como o SGI-PAC se relaciona com as informações desses outros níveis sobre esses dois projetos; ou seja, essa análise faz parte desse diagnóstico do SGI-PAC aqui realizado. O exame da gestão da informação desses dois projetos do PAC incluiu o exame de como o SGI-PAC se relaciona com outros sistemas de informações de accountability e planejamento relativos a esses dois projetos.

A ideia foi mapear os sistemas de informação de accountability e planejamento relativos a esses dois projetos – ver como são geridos e como se relacionam. Ver como funciona essa cadeia de informação de projetos do principal programa de infraestrutura do país atualmente.

Vale destacar, já nesta introdução, que informações de processos de accountability e de planejamento se conectam. O controle dos projetos do PAC feito pelo SGI ocorre com base em indicadores anteriormente planejados, assim como o planejamento da implementação e da execução dos projetos considera e define como serão feitos o monitoramento e o controle desses projetos. Além disso, a etapa de planejamento requer informação para definir os indicadores que balizarão a execução da política pública – e a informação produzida pelo monitoramento e pelo controle dessa política pode auxiliar no planejamento da continuidade dessa mesma política, em um processo de feedback, ou retroalimentação.

Em resumo, a análise foi feita do ponto de vista da gestão da informação. Um processo de gestão da informação, como este estudo detalhará mais adiante, pode ser visto como sendo formado por seis etapas, segundo autores desse campo teórico: identificação de necessidades e de fontes de informação; obtenção da informação necessária; armazenamento da informação obtida; desenvolvimento de produtos e serviços de informação a partir da análise da informação armazenada; distribuição e compartilhamento da informação; e uso da informação. Essas seis etapas é que foram levantadas e examinadas no diagnóstico do SGI-PAC aqui empreendido, considerando que o próprio SGI-PAC faz parte dessa cadeia de gestão da informação. O diagnóstico aqui realizado é o diagnóstico dessas seis etapas de gestão da informação nos dois projetos do PAC selecionados.

Importante sublinhar aqui a primeira hipótese em que se baseia este estudo. Transportando a conceituação de gestão da informação para a discussão sobre ações públicas descentralizadas (caso dos empreendimentos de saneamento do PAC), pode-se perceber que *um processo de descentralização de um serviço público (como os de infraestrutura urbana, do governo federal para governos locais, muitas vezes com participação de agentes privados) pode ser considerado um processo de armazenamento, compartilhamento, uso, até mesmo criação de informações e conhecimento* – informações e conhecimento, por exemplo, sobre as demandas da

população-alvo do serviço; sobre a capacidade técnica de execução do governo local; sobre o andamento desse serviço; sobre a capacidade de o governo federal utilizar mecanismos de governança e coordenação, ao induzir e coordenar essa descentralização. Tal ideia – *a noção de processo de descentralização de serviço público como cadeia de informações* – é uma das duas hipóteses desenvolvidas por esta autora e analisadas no estudo aqui empreendido, pois está no centro do debate sobre gestão da informação no setor público que este estudo traz. Trata-se de uma hipótese teórica, cuja busca de comprovação se deu durante a análise bibliográfica – a correspondente hipótese empírica para ela é a suposição de que esse processo (de descentralização como cadeia de informação) não ocorreria de forma adequada nos projetos do PAC pesquisados, o que se buscou examinar durante a análise das evidências empíricas.

Vale ressaltar também que o objetivo desta pesquisa foi, além disso, examinar e indicar formas de aperfeiçoamento da gestão da informação pública dentro desse setor de infraestrutura urbana, apontando instrumentos/arranjos institucionais que: 1) aumentem o grau de integração de um sistema federal de informações (no caso, o SGI-PAC) com sistemas estadual e municipal de informações (no caso, sistemas de informação do Estado do Rio de Janeiro e do município de São Gonçalo); 2) aumentem também o grau de integração entre processos de controle/accountability de um programa público e a etapa de planejamento desse mesmo programa, em um feedback no qual informações vindas de processos de controle/accountability possam servir como meio para aperfeiçoar o planejamento do próprio programa controlado.

Tal ligação entre a informação produzida por processos de accountability e a informação consumida pela etapa de planejamento para tomar suas decisões é vista por este estudo como uma retroalimentação no ciclo da política pública, já que *o processo de controle da política pública acaba produzindo informação que é utilizada pelo planejamento dessa própria política, para tomar decisões sobre sua continuidade e eventuais correções de rumo* da ação pública. *A existência de feedback entre as informações produzidas por processos de accountability e as informações consumidas pela etapa de planejamento* é a segunda hipótese desta pesquisa. Da mesma forma como na hipótese anterior, esta também é uma hipótese teórica, cuja busca de comprovação se deu na análise bibliográfica – e cuja correspondente hipótese empírica é a suposição de que esse processo (de feedback entre accountability e planejamento)

não ocorreria adequadamente nos projetos escolhidos, o que se procurou examinar na análise das evidências empíricas.

Dessa forma, a intenção desta pesquisa foi analisar os processos de gestão da informação no setor público – sobretudo da gestão de informações relacionadas a processos de accountability (controle/monitoramento) e de planejamento (tomada de decisões), os dois principais processos de política pública nos quais atua o SGI-PAC. Examinou-se como o resultado de um processo de accountability pode servir, de forma institucionalizada, como informação para o planejamento da ação pública – e em como esse feedback dentro do ciclo da política se relaciona com a coordenação da ação pública pelo Estado, sobretudo em setores em que tal coordenação é essencial, como em ações que envolvem entes de mais de uma esfera de governo – no caso estudado, município, estado e o governo federal, na sua relação para a realização de ações de infraestrutura urbana, mais especificamente do setor de saneamento.

Assim, este estudo trouxe uma discussão sobre definições do campo da gestão da informação, da accountability e do planejamento. Discutiram-se conceitos-chave que ajudem a demonstrar como a integração entre essas duas etapas favorece a gestão da informação no setor público e a coordenação de ações públicas descentralizadas dentro do setor de infraestrutura, tais como: gestão da informação e do conhecimento; sistemas de informação; accountability horizontal/intraestatal; ciclo da política pública; planejamento de política pública; avaliação de política pública; descentralização e municipalização de serviços; coordenação/regulação de serviços de saneamento. Campo já estudado por esta autora na dissertação de mestrado, a accountability foi agora, nesta tese de doutorado, *examinada não apenas como um fim (o controle da ação do governante), mas também como um meio para a melhoria da gestão da informação no setor público* –, dentro do contexto de ações públicas descentralizadas, com uma *interação entre as instituições de controle dos três níveis de governo que requer um processo de integração e complementaridade entre essas instituições, processo que esta tese chama de accountability federativa.*

A pesquisa utilizou como exemplo para análise (além dos exemplos vistos no levantamento bibliográfico) um dos eixos do PAC, o eixo intitulado “Infraestrutura social”, que abarca projetos de habitação e saneamento. Dentro desse eixo, foi analisado especificamente o setor do saneamento, e, dentro deste mais especificamente, escolheu-

se a área de esgotamento sanitário – devido à situação ainda extremamente precária desse serviço no país, como será visto melhor adiante. Já a escolha por empreendimentos do PAC deveu-se ao fato de serem bons exemplos de políticas transversais e descentralizadas, envolvendo diversos agentes dos três níveis de governo.

Foram estudados sistemas de informação federal, estadual e municipal (e a ligação entre eles); e mecanismos institucionais de planejamento e de controle interno e externo. Assim, foram examinados, por meio do diagnóstico da gestão de informações do SGI-PAC sobre projetos de saneamento do PAC: o aproveitamento/capacidade de efetivação das informações de um processo de accountability, o que interfere na sua própria capacidade de sanção (enforcement); e o planejamento da ação pública.

Em relação à metodologia, o estudo utilizou três tipos de métodos de pesquisa: levantamento e análise da literatura; levantamento e análise de documentos; e entrevistas qualitativas. O levantamento e a análise de literatura se concentraram nas seguintes expressões-chave, conforme os seguintes campos teóricos:

- políticas públicas e teoria do Estado: accountability horizontal; controle externo; avaliação de políticas públicas; ciclo de políticas públicas; planejamento de políticas públicas; coordenação de políticas públicas; descentralização de serviços públicos
- institucionalismo: desenho institucional
- teoria organizacional/ciência da informação: planejamento estratégico; gestão da informação; gestão do conhecimento; gerenciamento de projetos; communicative planning; governo matricial
- desenvolvimento econômico: saneamento básico; infraestrutura urbana; Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)

Tendo em vista que nos casos selecionados os projetos, apesar de realizados no município de São Gonçalo, têm como proponente o governo estadual do Rio de Janeiro, e como interveniente executora a Companhia Estadual de Águas e Esgotos do Estado do Rio de Janeiro (Cedae), a análise de documentos englobou os seguintes materiais:

\_balanços do PAC;

\_dados e informações do Ministério do Planejamento;

- \_dados e informações da Secretaria do PAC (Sepac);
- \_dados e informações do Ministério das Cidades, responsável pelo setor de saneamento;
- \_auditorias da Controladoria-Geral da União (CGU);
- \_relatórios e acórdãos do Tribunal de Contas da União (TCU);
- \_dados e informações da Companhia Estadual de Águas e Esgotos do Rio de Janeiro (Cedae);
- \_dados e informações da Secretaria de Obras do Estado do Rio de Janeiro
- \_relatórios e decisões do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ);
- \_dados e informações da prefeitura de São Gonçalo

Já em relação às entrevistas, foram realizadas 10 entrevistas qualitativas, com perguntas semiestruturadas a entrevistados ocupando, nos três níveis de governo, posições-chave no desenho institucional da política de saneamento realizada por meio do PAC. Foram 5 entrevistas feitas pessoalmente em Brasília, 3 entrevistas feitas pessoalmente na cidade do Rio de Janeiro, 1 entrevista feita pessoalmente na cidade de São Gonçalo, e 1 entrevista feita por e-mail. Todas as 9 entrevistas feitas pessoalmente foram gravadas.

Uma descrição dos entrevistados, bem como um resumo de suas contribuições, podem ser encontrados no Anexo deste estudo. A seguir, estão listados (em ordem cronológica das entrevistas) apenas seus nomes e cargos/funções que cada um ocupava/exercia no período em que concedeu a entrevista a esta pesquisa:

- 1) Mauricio Muniz, secretário do PAC (Secretaria do PAC - Sepac), do Ministério do Planejamento – entrevista ao vivo (no Rio de Janeiro, em 25 de julho de 2014)
- 2) Olivio Armando Cordeiro Júnior, auditor federal de Controle Externo do TCU e ex-integrante do grupo de acompanhamento do PAC dentro do TCU – entrevista ao vivo (em Brasília, em 8 de setembro de 2014)
- 3) Johnny Ferreira dos Santos, diretor de Água e Esgotos da Secretaria Nacional de Saneamento do Ministério das Cidades – entrevista ao vivo (em Brasília, em 9 de setembro de 2014)

- 4) Manoel Renato Machado Filho, diretor de Desenvolvimento e Cooperação Técnica da Secretaria Nacional de Saneamento do Ministério das Cidades – entrevista ao vivo (em Brasília, em 9 de setembro de 2014)
- 5) Miriam Chaves, diretora de Programas do Ministério do Planejamento – entrevista ao vivo (em Brasília, em 9 de setembro de 2014)
- 6) Osmar Parra, assessor da Secretaria do PAC (Sepac), do Ministério do Planejamento – entrevista ao vivo (em Brasília, em 9 de setembro de 2014)
- 7) Cláudia de Castro, gerente de Clientes e Negócios da Coordenação do PAC (Copac) da Caixa Econômica Federal – entrevista via e-mail (em 15 e 16 de setembro de 2014)
- 8) Gilson Franco, coordenador de Saneamento da Secretaria de Infraestrutura e Urbanismo da prefeitura de São Gonçalo – entrevista ao vivo (em São Gonçalo, em 14 de janeiro de 2015)
- 9) Rogério Santos, chefe do Departamento de Obras do Interior da Cedae – entrevista ao vivo (no Rio de Janeiro, em 15 de janeiro de 2015)
- 10) David Costa, gestor do Sistema de Gerenciamento de Obras (Sigeobras) do governo estadual do Rio de Janeiro – entrevista ao vivo (no Rio de Janeiro, em 31 de março de 2015)

Por fim, aponta-se agora como está dividida a tese. Após este capítulo introdutório, ela segue com os capítulos “Considerações teóricas”, “Análise das evidências empíricas” e “Conclusões”. Sobre os capítulos de análise teórica e empírica, vale ressaltar que:

\_\_O capítulo “Considerações teóricas” está subdividido em quatro seções: “Accountability e informação”, “Planejamento e informação”, “Coordenação de ações descentralizadas, histórico institucional do saneamento no país e informação”, e “Gestão da informação e do conhecimento”:

- A primeira seção teórica, “Accountability e informação”, traz uma análise dos conceitos e dos elementos constitutivos do campo da accountability – como os

conceitos de accountability horizontal e enforcement –, assim como a relação do processo de accountability com o de avaliação de políticas públicas, além do exame da accountability como um processo produtor de informação estratégica sobre a política pública.

- A segunda seção teórica, “Planejamento e informação”, examina não apenas os conceitos da etapa de planejamento no ciclo da política pública, mas também correntes teóricas dentro desse campo que se relacionam ao uso estratégico da informação para o planejamento, tais como os debates sobre planejamento estratégico, governo matricial, gerenciamento de projetos e communicative planning.
- A terceira seção teórica, “Coordenação de ações descentralizadas, histórico institucional do saneamento no país e informação”, discute a necessidade de planejamento e coordenação governamental – onde informação de qualidade se faz necessária – para a infraestrutura urbana, setor que, pela gama de ações, pelo tempo que levam as obras no caso do saneamento urbano, e pelo fato de que elas devem ser executadas em um país com a extensão territorial brasileira, requer uma descentralização de serviços por meio de medidas como a municipalização da execução de determinadas ações da política pública e/ou a interação entre agentes públicos e privados.
- A quarta seção teórica, “Gestão da informação e do conhecimento”, traz os conceitos e elementos formadores do campo da gestão da informação e do conhecimento, como as diferenças entre dado, informação e conhecimento; as noções de conhecimento explícito e conhecimento tácito; as etapas e processos da gestão da informação, mais enfocada neste estudo do que a gestão do conhecimento. Também analisa esse campo de debate sob o ponto de vista do setor público e das políticas públicas.

\_\_O capítulo “Análise das evidências empíricas” também se subdivide em quatro seções:

- A primeira seção de análise empírica, “Sistema de Gestão de Informações do PAC (SGI-PAC)”, examina o histórico, os elementos e o funcionamento do SGI-

PAC, sistema de monitoramento e tomada de decisões dos empreendimentos do PAC que está no centro do diagnóstico aqui realizado.

- A segunda seção de análise empírica, “Projetos de saneamento selecionados”, discute o andamento e o desenho institucional dos empreendimentos de esgotamento sanitário do PAC no município de São Gonçalo (RJ) que foram escolhidos para este estudo.
- A terceira seção de análise empírica, “Sistemas de informações de accountability de projetos do PAC”, enfoca os processos de controle interno e externo dos empreendimentos de saneamento do PAC selecionados, tais como auditorias da Controladoria-Geral da União e do Tribunal de Contas da União.
- A quarta seção de análise empírica, “Sistemas de informações de planejamento de projetos do PAC”, debate os processos de informação que auxiliam no planejamento e na tomada de decisão dos projetos selecionados, tais como as Salas de Situação e os Gabinetes de Gestão Integrada da gestão federal do PAC.

## 2. Considerações teóricas

### 2.1. Accountability e informação

#### a) Conceitos sobre accountability e a accountability horizontal

Segundo o conceito aqui utilizado, baseado em autores como Mainwaring e Welna (2003), accountability é o processo de um agente público prestar contas formal e institucionalmente a outro agente, seja ele de algum dos três Poderes ou da sociedade, com a função de assegurar controle democrático da ação do governante pelos governados. Realizado por instrumentos como quadros comparativos de metas e resultados, balanços, demonstrações contábeis e financeiras, estatutos, relatórios de auditorias e demais relatórios com informações sobre a ação ou órgão que é alvo da prestação de contas, esse processo tem três dimensões: transparência, que é a postura de o agente público divulgar informações sobre seus atos; responsividade, que é a obrigação de o agente público responder a questionamentos sobre seus atos quando solicitado a isso; e capacidade de sanção, ou enforcement, que é a capacidade do ente que exige a informação do agente público fazer valer, de forma legal e institucionalizada, essa exigência, com incentivos ou penalidades caso ela não seja cumprida.

Uma das discussões dentro da conceituação de accountability, destacada por autores como Brinkerhoff (2001), é a necessidade ou não da existência de sanção legal e formal, ou seja, a existência da dimensão de enforcement, que daria “dentes” ao processo de accountability, em metáfora usada pelo autor. Aqui considera-se que, sim, accountability deve contar com essa dimensão, pois, como afirma Schedler (1999), accountability sem enforcement é como “acts of window dressing rather than real restraints of power” (SCHEDLER, 1999, 16).

Além do debate sobre quais são as dimensões necessárias a um processo de accountability, há ainda aquele sobre os subtipos desse processo, isto é, as formas como a accountability se manifesta. Uma das principais subdivisões é entre a accountability

vertical, ou seja, uma prestação de contas que ocorre de um órgão público de algum dos Três Poderes para alguma instância da sociedade (uma ONG, a imprensa, um cidadão); e a accountability intraestatal ou horizontal (a denominação escolhida aqui, por explicitar o tipo de processo de prestação de contas em questão), quando a prestação de contas ocorre entre órgãos públicos de um mesmo Poder, ou entre Poderes.

Um dos principais debates contemporâneos dentro do campo da accountability, a importância da accountability horizontal é foco do estudo de autores como O'Donnell (1998) e Mainwaring e Welna (2003). Tal importância é ressaltada sobretudo no caso das chamadas novas democracias – ou o que O'Donnell chama de democracia delegativa, na qual há eleições democráticas, mas o regime democrático não foi institucionalizado além do voto, e ele inclui nelas a América Latina. Análise semelhante é feita por Przeworski, Stokes e Manin (1999), ao apontarem a necessidade de uma prestação de contas do governo à sociedade que vá além dos mecanismos de representação das eleições.

Tais “novas democracias” estariam ainda em graus anteriores à poliarquia de Dahl (1997), pois, nesta, haveria o desenvolvimento pleno de participação e oposição no regime democrático de governo – e faltariam a essas novas democracias uma consolidação das instituições de controle que são um dos elementos de uma poliarquia citados por Dahl (1997), instituições que viriam para complementar outros desses elementos, como a existência de eleições limpas.

Nessa discussão, O'Donnell (1998) chama atenção para o baixo desenvolvimento da accountability horizontal. Nessas novas democracias, faltaria um melhor processo de institucionalização de um controle que vá além daquele exercido pelo voto, em regimes democráticos ainda em processo de institucionalização. Tal argumento serve para apontar, assim, um dos pontos que justificam o estudo aqui realizado: a importância de pesquisas sobre o aperfeiçoamento de processos de accountability entre órgãos do governo, em vez de apenas entre o governo e a sociedade.

Também entre os subtipos de accountability estão, segundo Ebrahim (2003): a accountability upward (em que o órgão ou organização presta contas a órgãos superiores ou a seus financiadores, no caso de entes não estatais, por exemplo) ou downward (com o órgão ou organização prestando contas a cidadãos ou beneficiários/usuários de

serviços); a interna (o órgão/organização presta contas a agentes internos) ou externa (a prestação de contas é para agentes externos ao órgão/organização executor da ação ou responsável por ela; no caso de órgãos públicos, é para outros órgãos públicos ou para os cidadãos); e a funcional (em que a prestação de contas é um monitoramento a curto prazo das ações, para averiguar apenas sua execução, por exemplo) ou estratégica (em que o controle é mais a longo prazo, e pretende averiguar, por exemplo, a consecução de metas estipuladas ou o impacto da ação no contexto em que ela foi implementada).

Há ainda subtipos como o controle prévio (antes de a ação começar a ser executada, vendo-se se seu planejamento, por exemplo, segue determinados padrões), o concomitante (um monitoramento ao longo da execução da ação) e o posterior (após a execução da ação, vendo se ela seguiu determinados padrões ou quais resultados obteve).

Além de o subtipo trabalhado aqui ser o horizontal, como já dito, também vale destacar os subtipos concomitante e estratégico; como veremos adiante, a accountability estratégica se liga à complementaridade com a etapa de avaliação de políticas, defendida por esta autora, enquanto a accountability concomitante é relevante quando se trata de buscar interação entre o resultado da accountability (as contas prestadas) e outras etapas do ciclo de vida daquela ação pública (no caso deste estudo, o seu planejamento).

## b) A complementaridade entre accountability e avaliação

Em dissertação de mestrado defendida no IE/UFRJ, esta autora analisou a relação entre o processo de accountability e a etapa de avaliação de políticas, apontando a complementaridade entre os dois, e utilizando, para isso, o conceito de “accountability de avaliação” (DUARTE 2010, 51), que

“analisa se as estratégias, os resultados e os impactos da ação/política em questão estão sendo publicizados com transparência; se há responsividade por parte do órgão/agente responsável pela ação/política quando tais estratégias, resultados e impactos são cobrados; e se há capacidade de sanção/coerção nessa cobrança e nas penalidades caso haja irregularidades nesse processo” (DUARTE 2010, 51).

A necessidade dessa complementaridade se baseia no argumento de que a accountability é vista no seu conceito original de controle democrático da ação do governante (ponto que será mais detalhado adiante) apenas quando o processo de prestação de contas e de seus elementos (transparência, responsividade e enforcement) ocorre com o objetivo de saber não só se a ação foi ou não executada, e se essa execução seguiu padrões contábeis e legais (se o dinheiro público foi legalmente aplicado ou não, enfim), mas também se ela atingiu as metas a que se propôs, por exemplo, e os efeitos que teve.

Essa preocupação não somente com padrões contábeis e legais de prestação de contas, mas também com metas e impactos, liga-se a uma preocupação com os chamados três Es da administração pública: os princípios de eficiência (saber a relação entre o resultado de uma ação e o custo que ela teve), eficácia (saber se as metas propostas para a ação foram alcançadas) e efetividade (saber quais impactos a realização da ação teve no contexto em que ela foi implementada) – justamente os princípios seguidos numa avaliação de políticas, o que reforça a complementaridade apontada na expressão “accountability de avaliação”.

“A natureza do controle exercido por essas instituições [de controle, como tribunais de contas] evoluiu da simples verificação de procedimentos para a avaliação de desempenho das pessoas e instituições

auditadas. Em trabalho precursor, Simon Schwartzman (1976) chama atenção para a necessidade de ir além dos controles contábeis formais. Para ele, ‘o papel de instituições como o Tribunal de Contas deve ser reavaliado, sendo talvez necessário dar-lhes uma função mais ligada ao controle dos objetivos substantivos das atividades dos órgãos públicos’ ” (PESSANHA, 2009, p.247).

Como tal complementaridade entre accountability e avaliação já foi discutida em dissertação de mestrado defendida pela autora, voltar a ela aqui é, assim, uma tentativa de aprofundar o tema. É aqui que entra o destaque para a accountability estratégica (como citado anteriormente), isto é, um processo de accountability que não vise apenas aferir resultados a curto prazo e monitorar a execução cotidiana de uma ação, mas também tenha em mente a estratégia pensada para aquela ação a longo prazo. Também outros autores destacam a importância de um processo de accountability que não seja apenas funcional, e que não enfoque somente aspectos contábeis e legais da prestação de contas, como Cutt e Murray (2000) e Power (1997).

Cutt e Murray (2000), aliás, trazem uma visão essencial para a pesquisa aqui realizada: a de que accountability deve ser tratada não como fim, mas como meio para os processos de decision making; como informação para esses processos. “*Accountability therefore manifests itself as information* [grifo da autora], developed, with varying degrees of formality, through the agent of a set of management information systems and associated methods of analysis and evaluation” (CUTT, MURRAY, 2000, p. 5). A frase aqui grifada não é somente uma boa síntese do que se defende neste estudo: encontrada na pesquisa bibliográfica ainda da dissertação de mestrado desta autora, tal frase se fixou como ideia – e, pode-se dizer, impulsionou o desenvolvimento de argumentação posterior, apresentada agora nesta tese por meio da noção de que a accountability é um processo produtor de informação, dentro de um conjunto de fluxos de informação que é a própria política pública.

No estudo aqui empreendido, mantém-se, assim, o destaque para a necessidade de um processo de accountability que dialogue com os chamados três Es da administração pública. É quando há esse diálogo que a informação produzida pela prestação de contas do processo ganha mais qualidade, e mesmo mais utilidade, para

quem planeja ou implementa políticas, já que passa a se tratar de uma informação que não é apenas contábil, mas cujo conteúdo informa também a consecução ou não de metas (e em que medida), ou os efeitos da realização da ação sobre a população que foi alvo dessa ação.

### c) Accountability horizontal e controle externo

Dentro da discussão sobre os subtipos da accountability, há uma divisão, como já dito, entre accountability interna e externa. No caso da externa, deve-se notar que ela não se trata apenas de uma prestação de contas exigida de entes fora do governo – ela também inclui a prestação de contas exigida de uma esfera de governo por outra esfera de governo, caso da accountability horizontal ou intraestatal. O que vale no aspecto “externo” é o fato de o controle ser feito por agentes externos à ação controlada, sejam eles governamentais ou da sociedade.

Dito isso, deve-se agora destacar a relação existente entre esse aspecto externo da accountability horizontal e a própria origem do controle constitucional da ação do governante. Apesar de ser um termo bastante utilizado atualmente ao se falar de auditoria contábil-administrativa, o conceito de um ente público prestar contas (seja a outro ente público ou à sociedade) é uma forma de limitação do poder do governante que se insere não numa discussão apenas do campo da administração ou das ciências contábeis, mas claramente no debate, dentro do campo da ciência política, sobre limites constitucionais da ação do Estado. Como destaca Pessanha (2007), ao chamar atenção para a ligação entre o conceito de accountability e o do controle do Estado por meio do constitucionalismo liberal desenvolvido nos séculos XIX e XX e alvo de estudos como a análise seminal feita por Loewenstein (1986).

Tal ligação mostra-se, por exemplo, nos checks and balances da separação de Poderes de Montesquieu (1748/1979), na qual a autoridade de um Poder é limitada pela própria atividade de outro Poder; ou no sistema de controles (como, além da divisão horizontal de Poderes, a divisão vertical de autoridade entre a União e os estados) desenvolvido pelos federalistas Madison, Hamilton e Jay (1787/1993). Além do aspecto republicano da divisão de poderes e do aspecto liberal da proteção dos direitos individuais frente à ação do Estado, há ainda, como já mencionado, o aspecto democrático do conceito de controle externo da accountability, pois que este também, justamente ao possibilitar maior acompanhamento da ação do governante pelos governados, aumenta o grau de participação e oposição em um regime democrático (segundo os conceitos apontados por Dahl (1997)), ou o grau de voz no sistema (conforme os conceitos também seminais de “voz” e “lealdade” apontados por

Hirschman (1970), em que, quanto mais “voz” um agente percebe ter em um sistema, mais leal a ele esse agente é; quanto menos “voz”, maior a chance de, em vez de participação/lealdade, o agente procurar a “saída” desse sistema).

Dentro do exame dos mecanismos e estruturas de controle constitucional da ação estatal, insere-se a análise de instituições desenvolvidas e aperfeiçoadas para tal controle – caso das Cortes de Contas (modelo adotado em nações como Alemanha e França) e das Auditorias Gerais (modelo adotado em países como Inglaterra e Estados Unidos), todas consideradas instituições superiores de controle por terem alto nível de enforcement (capacidade de sanção, de fazer valer a prestação de contas exigida).

Sob influência do Direito francês, o Brasil seguiu o modelo das Cortes colegiadas de Contas, que é o do Tribunal de Contas da União (TCU), cujas decisões serviram como uma das fontes de documentos para a pesquisa desta tese. Outra instituição superior de controle cujo trabalho serviu de material de análise para este estudo é a Controladoria-Geral da União (CGU) – só que, neste caso, uma instituição de accountability horizontal de controle interno, pois é um órgão do Poder Executivo controlando ações do próprio Executivo. Também ela possui alto nível de enforcement, já que seus relatórios e auditorias muitas vezes baseiam, por exemplo, operações da Polícia Federal ou ações do próprio TCU.

Vale destacar que, no caso do TCU, a partir da Constituição Federal de 1988 ele passou a seguir princípio importante para este estudo, qual seja, o da economicidade, que faz com que o tribunal enfoque, além da eficiência e da economia dos atos públicos analisados em seus relatórios e auditorias, também a efetividade – o que se liga à complementaridade entre accountability e avaliação de políticas, vista anteriormente.

Deve-se sublinhar ainda a análise da relação entre uma instituição superior de controle como o TCU e outro Poder, no caso, o Executivo. Nessa análise, vê-se a importância do aperfeiçoamento da integração entre accountability e planejamento (o ponto deste estudo) ao se deparar, por exemplo, com os relatórios de contas anuais da Presidência da República produzidos pelo TCU nos quais o tribunal aponta em reiterados momentos o não seguimento de recomendações do TCU por órgãos do Executivo. Nessa análise, é preciso ainda sublinhar que se trata de uma relação de prestação de contas com risco de alto grau de interferência política; aliás, se formos analisar segundo a conceituação de accountability de Mainwaring e Welna (2003), em

casos de alto grau de interferência política nessa relação, nem se trataria de um processo de accountability, pois, para os autores, checks and balances, como os freios e contrapesos da relação TCU-Executivo, podem até ser considerados accountability – mas não quando se tratam de discordâncias políticas apenas. Assim, com todos esses aspectos, fica clara a necessidade de fortalecimento de mecanismos intraestatais de accountability.

### *Conclusões da seção*

Nesta seção, vimos que:

- a) Accountability é o processo de um agente público prestar contas formal e institucionalmente a outro agente, seja ele de algum dos três Poderes ou da sociedade, com a função de assegurar controle democrático da ação do governante pelos governados. O estudo enfoca especificamente a accountability horizontal, realizada entre Poderes ou entre órgãos de um mesmo Poder.
- b) Há complementaridade entre as noções de accountability e avaliação, dado que, apenas quando processos de accountability fazem o controle também de aspectos como obtenção de resultados e impacto da ação pública (aspectos vistos por processos de avaliação), a accountability controla os chamados três Es da administração pública: eficiência (comparação do custo da ação com seu resultado), eficácia (comparação dos resultados obtidos pela ação com as metas planejadas para ela) e efetividade (impacto da ação no setor socioeconômico/local/população-alvo em que ela atua/atuou).
- c) Processos de accountability são fontes de informação sobre a política pública que monitoram/avaliam/controlam. A informação produzida por um processo de accountability não se refere apenas a resultados financeiros/contábeis, mas também ao desempenho da ação pública frente ao que foi planejado para ela, e à transformação (impacto) que ela causou no espaço em que atuou.

## 2.2. Planejamento e informação

### a) O ciclo da política pública

Para o enfoque do estudo aqui realizado – a integração entre accountability e planejamento –, é essencial a noção de ciclo. Passaremos então, agora, a analisar a conceituação de ciclo da política pública. Tal conceito, aqui, é definido segundo o apontado por Frey (2000), como sendo

“um modelo heurístico [...] para a análise da vida de uma política pública [...], uma sequência de elementos do processo político-administrativo [...]. Comum a todas as propostas são as fases da formulação, da implementação e do controle dos impactos das políticas. Do ponto de vista analítico, uma subdivisão um pouco mais sofisticada parece pertinente. Proponho distinguir entre as seguintes fases: percepção e definição de problemas, ‘agenda setting’, elaboração de programas e decisão, implementação de políticas e, finalmente, a avaliação de políticas e a eventual correção da ação” (FREY, 2000, p.226).

Tal conceito de ciclo da política pública se liga, ainda, a outras duas noções importantes nesse campo, destaca Frey (2000). Uma delas, a de policy networks (também chamada de issue networks), são as redes de interações sociais entre grupos e instituições, sejam eles da estrutura governamental ou da sociedade, que afetam a criação e a implementação de uma política (fundamentais, assim, para as etapas de “agenda setting” e implementação, como será visto). Uma rede é formada não em torno de um setor amplo da vida socioeconômica de uma população, mas, sim, em torno de questões específicas que levam à problematização de determinado tema (por isso, o termo issue networks), à sua transformação em ação de governo e à sua implementação como tal.

A outra dessas noções é a de policy arena, a arena da política pública, que Frey (2000) define como os “processos de conflito e de consenso dentro das diversas áreas de política, as quais podem ser distinguidas de acordo com seu caráter distributivo,

redistributivo, regulatório ou constitutivo” (FREY 2000, 223); ou seja, a arena é o modelo que determinará quais tipos de conflitos e acordos a política em questão tenderá a trazer (as distributivas são as com menor grau de conflito; as redistributivas, por retirarem de um grupo para distribuírem a outro, as com grau bem maior; as regulatórias instituem as sanções, incentivos e ordens em geral para o funcionamento de determinada ação; e as constitutivas, ou estruturadoras, determinam as regras gerais de funcionamento de determinada intervenção ou mesmo do próprio sistema político-administrativo, o que faz com que tratem, na verdade, da estruturação das instituições que interferem em uma outra política, ou seja, “as condições gerais sob as quais vêm sendo negociadas as políticas distributivas, redistributivas e regulatórias” (FREY, 2000, p.224)).

Iniciado dentro de uma policy network e modelado conforme uma policy arena particular, o ciclo da política pública traz fases que merecem atenção agora. Aquela que é usualmente vista como primeira delas – apesar de não fazer sentido se falar de ordem sequencial de primeiro ou segundo, já que se trata de um ciclo, e esse é um ponto destacado por este estudo – seria a da formação/definição da agenda (agenda setting), em que uma situação torna-se um problema e é incluída na agenda de prioridades do poder público. É a fase de percepção e definição de problemas, em que determinado tema da vida socioeconômica, por motivos como pressão de determinadas coalizões de interesses como partidos políticos ou a mídia, transforma-se em questão vista como alvo necessário de intervenção governamental – e entra, então, na pauta do governo.

A etapa seguinte, segundo Saravia (2007), seria o da elaboração, que consistiria na delimitação de um problema. Diferencia-se da fase anterior pelo fato de que, enquanto a chamada “agenda setting” é passar a ver uma situação como problema e incluí-la na pauta, a elaboração seria a delimitação de alternativas para solucionar o problema anteriormente identificado e pautado. Nessa delimitação de alternativas, seriam pesados, então, os benefícios e custos de cada uma delas – incluindo os benefícios e custos políticos, já que a pesagem de cada alternativa é feita não apenas tecnicamente, mas também segundo os interesses dos stakeholders em questão.

Em seguida, Saravia (2007) traz a fase da formulação. Vale ressaltar que a formulação, segundo essa conceituação, não seria sinônimo de planejamento, como comumente se confunde, mas, sim, a fase em que se seleciona a alternativa entre

aquelas opções analisadas na fase anterior. A formulação, dessa forma, ainda não seria o desenho do modelo de ação de uma determinada política (que viria na etapa a seguir), mas, sim, a escolha de uma alternativa e a determinação de seus objetivos gerais, assim como de suas linhas jurídico-administrativas gerais.

O desenho da política que virá dessa alternativa selecionada é o alvo da próxima etapa, qual seja, a da implementação, segundo Saravia (2007). Implementação, aqui, não seria a execução – novamente, deve-se deixar claro que, enquanto em muitas conceituações há uma confusão entre implementação e execução, como se fossem sinônimos, Saravia (2007) aponta que a implementação é anterior à execução, e que trataria justamente da elaboração dos planos e modelos de ação para que tal execução seja posta em prática em seguida. A implementação seria

“constituída pelo planejamento e organização do aparelho administrativo e dos recursos humanos, financeiros, materiais e tecnológicos necessários para executar uma política. Trata-se da preparação para pôr em prática a política pública, a elaboração de todos os planos, programas e projetos que permitirão executá-la. Segundo Hill, a implementação refere-se a objetivos específicos, à tradução, na prática, das políticas que emergem do complexo processo decisório” (SARAVIA, 2007, p. 34).

Dessa forma, a implementação é a etapa que inclui o planejamento – alvo deste estudo. Por isso, destaca-se aqui que, neste estudo, ao se falar em “planejamento”, está sendo utilizado conceito incluído nessa fase em questão do ciclo da policy. O planejamento será visto melhor adiante, dada sua importância para o estudo aqui empreendido.

Vem, então, a etapa da execução, que é a colocação em prática da política anteriormente planejada e desenhada. É válido lembrar que, nesta fase, têm papel relevante os chamados street-level bureaucrats, os executores da política na ponta, com contato com os beneficiários finais da ação, e que muitas vezes (por não terem tido contato com a etapa de planejamento da política, por exemplo) interferem no efeito que tinha sido planejado para aquela política, ou mesmo no próprio formato previsto para a ação.

As duas últimas etapas nessa esquematização do ciclo da policy (que, vale reiterar, é válida mais para fins didáticos e de compreensão, pois tais etapas da policy não viriam de forma tão sequencial, e, sim, interligadas) seriam o acompanhamento, ou monitoramento da policy – que “tem como objetivo fornecer a informação necessária para introduzir eventuais correções a fim de assegurar a consecução dos objetivos estabelecidos” (SARAVIA, 2007, p. 34) –, e a avaliação da política, que estabelece “uma relação causal entre uma determinada modalidade de política pública e o sucesso ou fracasso na realização de seus propósitos, ou ainda entre esta política e um dado resultado ou impacto sobre a situação social prévia à sua implementação” (ARRETCHE, 1998, p. 2). O que a avaliação vai medir – se a eficiência, a eficácia e/ou a efetividade da política avaliada – já foi tratado anteriormente, quando se analisou a complementaridade entre essa etapa do ciclo da policy e o processo de accountability.

Frey (2000) destaca que também a fase da avaliação pode incluir uma eventual correção da ação, se for vista como necessária por essa avaliação. Aqui, considera-se que, ao se levar em conta a informação vinda da accountability (enriquecida pela prestação de contas dos três Es, elementos do campo da etapa de avaliação) na própria etapa de planejamento de uma política – no planejamento da continuidade dessa política –, essa “correção” já possa ser feita concomitantemente à implementação da ação, tendo-se em vista o que já se foi avaliado em momentos anteriores de execução.

Ao analisarem as correntes que estudam o campo das políticas públicas e que podem servir de base para o estudo do setor de saneamento, Heller e Castro (2007) citam duas delas que podem auxiliar a análise aqui empreendida: o clássico estudo sobre a gestão de bens comuns de Ostrom – já que saneamento básico pode ser incluído entre eles – e as policy streams de Kingdon,

“que parte do princípio de que a execução das políticas públicas pode ser conceituada como três fluxos não relacionados: (i) o fluxo de problemas, consistindo de informação sobre os problemas do mundo real e seus efeitos sobre as intervenções governamentais passadas; (ii) o fluxo de formuladores e analistas, composto por pesquisadores, proponentes e outros especialistas, que analisam o problema e formulam possíveis alternativas; (iii) o fluxo político, consistindo de eleições, contestações por lideranças legislativas etc. De acordo com o autor do modelo

(Kingdon, 1984), as mais significativas reformas políticas ocorrem quando uma janela de oportunidade associa os três fluxos” (HELLER, CASTRO, 2007, p.287).

Qualquer que seja a abordagem escolhida para o estudo, afirmam os autores, deve-se levar em conta o que eles chamam de condicionantes sistêmicos, que incluiriam o contexto social, político e econômico da ação pública em questão, considerando, no caso do saneamento, que o nível socioeconômico interfere no grau de cobertura e qualidade do serviço de saneamento prestado à população. É ao analisarem esse ponto que os autores afirmam que – como há parcelas da população não atendida, e como mesmo naquelas atendidas há ainda espaço para melhoria da qualidade do serviço (por exemplo, não só coletar, mas tratar o esgoto coletado) – o saneamento é um serviço que requer expansão e melhoria contínua. E é por esse motivo, destacam Heller e Castro (2007), que se trata de um setor onde se tornaria fundamental a ligação entre o planejamento da ação e sua avaliação – numa análise que vai ao encontro do foco do estudo aqui empreendido:

“a agenda da política deve considerar a necessidade de expansão e contínua melhoria dos serviços, associados a mecanismos que garantam a sua sustentabilidade ao longo do tempo. Como estratégia para assegurar o cumprimento desse último requisito, este texto adota o conceito da articulação entre planejamento e avaliação”. (HELLER, CASTRO, 2007, p.289).

## b) A etapa de planejamento e o feedback institucional do ciclo

Etapa do ciclo da policy na qual é escolhida e desenhada a alternativa de ação e intervenção para determinada política, o planejamento da política tem ligação com as etapas que lhe antecedem, as de percepção/definição de problemas e de agenda setting, pois a alternativa de ação desenhada na fase de planejamento foi escolhida dentre aquelas anteriormente analisadas pelos agentes e grupos políticos interessados na questão (os stakeholders). Como destaca Frey (2000), no planejamento “a instância de decisão responsável decide sobre um ‘programa de compromisso’ negociado já antecipadamente entre os atores políticos mais relevantes” (FREY, 2000, p.228).

Nesse sentido, a tarefa do planejador é, dada a opção já previamente escolhida pelo jogo político da policy network envolvida, desenhar seu modelo de intervenção, “com suas devidas fundamentações técnicas-fim, jurídicas e financeiras, e submete[r] à apreciação, à avaliação e ao julgamento dos fóruns decisórios do Poder Executivo e de esferas não exclusivamente governamentais” (ARAUJO, 2010, p.9).

Assim como o processo de accountability, a etapa de planejamento também tem suas subdivisões. Entre elas, há a que diferencia os processos top-down (com decisões sobre o desenho do programa sendo tomadas de cima para baixo por órgãos públicos, sem maior contato com os beneficiários da ação) e bottom-up (com decisões sobre o modelo de ação sendo tomadas levando-se em conta a participação dos street-level bureaucrats, além do público que será o beneficiário da política). Ao analisar esse debate, Puppim de Oliveira conclui por uma “convergência em aceitar a importância de ambos os fluxos” (PUPPIM DE OLIVEIRA, 2006, p.279). Essa convergência é vista, ainda, como parte do papel de mediador de interesses que o planejador teria passado a ter desde o fim do século XX, destaca o autor; em vez de o planejamento ser apenas uma função técnica, seja ela urbanística ou econômica, por exemplo, o planejamento passa a ser “um instrumento político, mas nem tanto de ‘advocacy’, e sim para moldar e articular os diversos interesses envolvidos no processo de intervenção de políticas públicas” (PUPPIM DE OLIVEIRA 2006, 284).

Esse papel de mediação de interesses também pode ser visto como elemento importante para se analisar o planejamento como integrado à accountability, como

defendido aqui, pois passa a se tratar de um processo de planejamento que não apenas leva em conta os interesses vindos à tona na etapa de percepção do problema e de agenda setting, mas que também os media com o que recebe de informação e retorno de ações de prestação de contas e avaliação das ações em questão.

A clara importância da etapa do planejamento para uma ação pública pode ser vista, por exemplo, em exame realizado por Batista (2004):

“A análise do PPA 2000-2003 mostra que existe relação direta entre as deficiências gerenciais das organizações públicas e o êxito dos programas. Entre os principais problemas que têm impacto negativo na execução de programas de governo, pode-se citar: ausência de foco no cliente do serviço público (o cidadão); inexistência de objetivos claros, bem definidos e disseminados; processos e atividades não documentados e nem otimizados; servidores e setores que não conhecem bem suas atribuições; servidores que não conhecem o papel da organização, que não participam de processos, ações e soluções dos problemas – e que não são capacitados devidamente para desempenhar suas funções; inexistência de formas de medir e avaliar constantemente os processos para melhorá-los; decisões e ações que não são constantemente avaliadas e, por isso, que não realimentam correções; informações não circulam de maneira ágil e correta entre servidores e setores; inexistência de preocupação constante com inovação e mudança. A consequência de tal forma de gerenciar é a prestação de serviços que não atende às necessidades da população e o fracasso em atingir os resultados esperados dos programas de governo. Assim, não basta elaborar programas de maneira adequada, por exemplo, conforme a metodologia do PPA: é preciso avaliar o sistema de gestão da organização responsável pela execução do programa e agir no sentido de fortalecer sua capacidade de execução de programas e projetos” (BATISTA, 2004, p.8-9).

Dado que um dos objetos principais de análise no estudo aqui empreendido é a ligação entre a etapa de planejamento de uma política com outro processo do ciclo dessa política (o de accountability), além do papel da informação para a etapa de

planejamento, esta seção traz agora modelos de análise da etapa de planejamento que evidenciam esse papel da informação para o planejamento e que conduzem a uma maior integração dessa etapa de planejamento com outros processos do ciclo da policy – induzindo institucionalmente esse feedback.

Um desses modelos é o chamado planejamento estratégico, campo de debate que teve como uma das principais contribuições a de Mintzberg (2004). Ao buscar uma conceituação para o termo, o autor destaca primeiramente a função do próprio conceito de planejamento – que tal definição não deve servir apenas para dizer que é necessário, por algum motivo, controlar efeitos futuros de ações, mas, sim, que esse conceito precisa mostrar como isso é feito, ou seja, que essa definição enfoque o processo de planejar. Nesse sentido, o autor parte, então, para definir o planejamento como “um procedimento formal para produzir um resultado articulado na forma de um sistema integrado de decisões” (MINTZBERG 2004, 26). O planejamento seria, nesse sentido, não apenas uma tomada de decisões ou uma criação de estratégia, mas a formalização (o que também podemos chamar de institucionalização) necessária para isso, por meio de processos de decomposição, articulação e racionalização de processos de decisão e ação.

Ao tratar de formalização de procedimentos, porém, o autor chama atenção para o fato de que, no contexto do planejamento em uma organização, não se pode pensar que uma ordem prescrita sempre vai chegar a um determinado resultado, como a montagem de um carro; essa seria o que ele chama de falácia da formalização, ponto que, no caso das políticas públicas, liga-se, por exemplo, ao fato de que a própria execução de uma política modifica o que foi planejado para ela, por fatores como a ação dos chamados street-level bureaucrats. Isso também teria a ver com outra falácia apontada pelo autor, a do desligamento, que seria pensar ser possível desligar pensamento de ação – ou, no caso de uma organização, desligar o planejamento de uma ação da execução dessa ação. E haveria, ainda, a falácia da predeterminação, que seria acreditar que se podem prever todos os efeitos de uma ação planejada.

Já a ligação do planejamento com a estratégia de uma organização, dentro desse debate, dá-se por conta de o planejamento ser, por seu poder de formalização, um tipo de abordagem não para se criar estratégia (ou não apenas para isso), mas para se operacionalizá-la. Vale citar aqui o conceito de estratégia trazido por Mintzberg (2004):

ela pode ser um plano de ação; um padrão de comportamento; uma posição dentro de um mercado ou contexto; ou uma perspectiva, um modo de realizar ações. Em comum entre essas definições, estaria o fato de que estratégias são uma mistura de intenções realizadas (chamadas de estratégias deliberadas) com intenções não expressamente pretendidas, mas mesmo assim realizadas (ou estratégias emergentes), resultado que exclui intenções que não se realizaram (estratégias não realizadas). O autor destaca que poucas estratégias seriam puramente deliberadas ou puramente emergentes.

O planejamento estratégico, assim, operacionalizaria essas intenções, daria um caminho institucionalizado para elas e para a inter-relação de decisões necessárias a essa operacionalização. Nesse sentido, tal modelo de análise do planejamento relaciona-se à ideia de integração da etapa de planejamento com outras fases ou processos do ciclo da policy justamente pelo fato de se propor a propiciar, institucionalmente, essa inter-relação de decisões. Ou seja, pelo fato de evidenciar como necessária para a colocação em prática de uma estratégia ou plano a realização de uma conexão de decisões – decisões que podem vir de setores diversos de uma organização, responsáveis por fases diversas de determinada política ou ação. Algumas das escolas de planejamento estratégico listadas e analisadas pelo autor apontam claramente para a necessidade de se integrar o planejamento a outras fases da ação, e fazer com que ele absorva o que vem delas, como a chamada escola do aprendizado, em que a estratégia e sua manutenção/mudança seriam um processo contínuo de aprendizado coletivo da organização.

Outro modelo de análise da etapa de planejamento importante para o debate da integração dessa etapa com outros processos do ciclo da política pública é o campo de discussão do chamado governo matricial. Como o nome sugere, o conceito de governo matricial se liga ao próprio conceito de matriz: para visualizar essa ligação, deve-se pensar numa matriz em que as linhas são os programas estratégicos de um governo, enquanto as colunas são os órgãos da administração pública, como secretarias, autarquias ou ministérios. Permitir que sejam mais bem identificados, desenvolvidos e acompanhados os pontos de interseção entre essas linhas e colunas – ou seja, os pontos de interseção entre os programas e suas metas e os órgãos e seus recursos – é o objetivo maior do conceito de governo matricial. Esses pontos de interseção seriam o que esse modelo chama de nós ou elos entre programas e suas metas estratégicas e a arquitetura

governamental (isto é, as organizações e recursos governamentais), sublinha Martins (2004).

Por ter esse direcionamento voltado para a visualização de metas e, assim, para sua melhor consecução e acompanhamento, tal conceito de governo matricial pode ser definido como um modelo voltado para a gestão de resultados e para o acompanhamento e a accountability de desempenho da gestão pública, mais que o mero acompanhamento de gasto de recursos públicos. É um modelo baseado em princípios como a orientação para resultados e o uso de instrumentos de contratualização, que permitam a definição de metas a serem alcançadas e monitoradas.

Esse modelo de pensamento sobre a gestão pública aponta que haveria cinco tipos de elos a serem definidos e acompanhados nessa matriz. O primeiro elo seria a identificação dos pontos de ligação entre os programas do governo (as linhas da matriz) e as metas estratégicas do governo, ressalta Martins (2004). Seria uma espécie de alinhamento entre os programas e as metas maiores que o governo tem, para que estas sejam buscadas por aqueles; para que haja, enfim, uma convergência entre eles, que pode ser considerada uma convergência estratégica.

No segundo elo, é que haveria, então, a identificação dos pontos de interseção, dos nós entre os programas – já alinhados com as metas estratégicas – e os órgãos e recursos do governo (as colunas da matriz), que são o que compõem a arquitetura governamental.

Dá-se, então, outra convergência, desta vez entre programas e organizações, no que seria uma convergência de agendas. Identificam-se aqui os nós horizontais e verticais: como os programas são as linhas e as organizações, as colunas, os nós horizontais são as ligações de um mesmo programa com as várias organizações, enquanto os nós verticais são as ligações de uma mesma organização com os vários programas. Isso levaria a uma melhor visualização e, portanto, um melhor acompanhamento dos chamados programas transversais de governo (aqueles que são conduzidos por mais de um órgão/secretaria/ministério, ou afeta mais de um deles).

Os outros elos apontados por esse modelo seriam mais uma espécie de sub-elos: a identificação de nós de ligação entre programas, organizações e o orçamento disponível; entre programas, organizações e os recursos humanos disponíveis; e entre

programas, organizações e os sistemas de informações disponíveis. Este último elo, por tratar de sistemas de informações, é de essencial relevância para o estudo aqui desenvolvido. Dessa forma, esse modelo matricial permitiria um controle sistêmico, integrando meios a resultados, e em rede. Buscaria, ainda, uma coerência temporal, pois seu acompanhamento ao longo do tempo fica mais facilitado.

Essa coerência auxilia justamente na obtenção e no desenvolvimento de processos de coordenação (de ações/interesses diversos) e/ou cooperação (de ações/interesses convergentes) dentro da esfera da ação pública – outro objetivo do modelo de governo matricial. Marini e Martins (2004) destacam esse ponto ao ressaltar como o modelo de governo matricial é uma forma de, dentro do campo de políticas públicas, buscar a integração e diminuir a fragmentação. A fragmentação de que falam os autores se refere ao fato de que as políticas públicas, na sua implementação, por exemplo, são sujeitas a diversas contingências e variados stakeholders; já a integração seria um movimento na direção oposta, tentando fazer com que ações e interesses ligados a determinada policy possam se alinhar (e se tornem convergentes e passem a cooperar um com outro, num processo de cooperação, ou pelo menos ocorram de forma interligada, integrada, num processo de coordenação).

Assim, o modelo de governo matricial – e o planejamento estratégico que pode advir daí, assim como o acompanhamento dele – conduziria mais à integração que à fragmentação. E faria isso ao permitir uma melhor identificação e um melhor acompanhamento do que os autores destacam como seis fatores que levam à integração: lideranças, estratégias, ajustamentos mútuos, estruturas, processos e pessoas.

As lideranças são fatores de integração pelo papel que exercem e posição que ocupam numa organização, ao, por exemplo, estimular ou dificultar processos. Já as estratégias integram porque tentam levar à definição de metas e objetivos comuns a serem postos em um plano de trabalho e seguidos – metas e objetivos que, além disso, têm em muitos casos a vantagem de poderem ser quantificáveis.

Os chamados ajustamentos mútuos seriam atividades de cooperação autônoma, ressaltam Marini e Martins (2004), sem que fossem necessários processos formais para induzi-la e coordená-la. Já a estrutura seria, ela própria, um elemento de integração por definir um padrão, uma forma institucionalizada de interação entre os agentes – logo,

essa forma padronizada (institucionalizada) por si só já os faria cooperarem, seja verticalmente (dos agentes/órgãos de comando para os comandados) ou horizontalmente (entre agentes/órgãos sem relação de hierarquia).

Os processos poderiam integrar na medida em que são eles que organizam uma ação, fornecendo uma sequência lógica com inputs (entradas) e outputs (saídas). E as pessoas integram por serem os agentes de determinado processo.

Vamos agora para outro campo de debate relevante para a análise do planejamento de ações públicas descentralizadas, tais como as selecionadas para este estudo. Trata-se do debate sobre gerenciamento de projetos – importante para o exame de ações descentralizadas sobretudo porque, como veremos mais à frente, a falta de capacidade técnica na área de projetos por parte das administrações municipais é justamente um dos principais empecilhos para o bom andamento de ações descentralizadas.

Na área de gerenciamento de projeto, uma das correntes mais discutidas é aquela criada pelo Project Management Institute (PMI) no Guide to the Project Management Body of Knowledge, conhecido como PMBOK. Segundo as definições trazidas por essa corrente, projeto é um esforço temporário com início, meio e fim, para se criar/entregar um produto ou fornecer um serviço (que, diferentemente do projeto, geralmente não é temporário, mas duradouro), destaca o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (2011), que utilizou a corrente do PMI em publicação de orientação sobre gerência de projetos no âmbito federal. Ou seja: um serviço de saneamento é duradouro, mas tem como base para sua implantação, por exemplo, um projeto executivo/de engenharia com início, meio e fim.

Há que se diferenciar aqui os projetos das operações, estas sendo funções permanentes e rotineiras dentro de uma organização; pode-se dizer que muitas vezes o produto ou serviço criado/entregue por um projeto é colocado à disposição ou passa a funcionar por meio de operações. Na transição de um produto/serviço de um projeto para que ele se torne atividade rotineira de uma operação, deve-se prestar atenção em pontos como: manutenção do que se tornará rotineiro; recursos humanos e financeiros para isso (incluindo a capacitação de pessoal naquilo que se tornará rotineiro); e a mudança cultural da organização que isso implica.

Nesse campo de estudo, o conceito de gerenciamento de um projeto é dado como a aplicação de habilidades, instrumentos, técnicas e conhecimento nas atividades de um projeto para que estas alcancem os objetivos do mesmo, num processo com etapas de planejamento, execução e controle. Nesse sentido, pode-se dizer que um programa é um conjunto de projetos relacionados e que são gerenciados de forma coordenada, para alcançar objetivos que não seriam alcançados separadamente (também nesse sentido, um portfólio é um conjunto de programas, projetos e outros trabalhos relacionados).

O PMBOK é organizado no que essa metodologia chama de nove áreas do conhecimento: aquisições, riscos, comunicação, recursos humanos, integração, escopo, tempo, custos e qualidade, destaca o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (2011). Deverá haver gerenciamento de cada uma delas, e cada uma delas é composta por processos, sendo que cada processo é composto por objetivos, atividades, entradas (o que esse processo recebe de insumo/informação) e saídas (o que esse processo produz).

Esses processos são dispostos em cinco grupos: grupo de iniciação, grupo de planejamento, grupo de execução, grupo de monitoramento e controle, e grupo de encerramento. Dessa forma, cada uma das nove áreas de conhecimento é composta por processos que se adequarão mais a um dos cinco grupos de processos (mais à iniciação, ou ao planejamento, ou à execução, ou ao monitoramento e controle, ou ao encerramento).

O gerenciamento da área de integração, por exemplo, estará presente em todos os cinco grupos de processos, já que, como seu nome indica, ele é responsável por integrar os elementos do projeto; já os gerenciamentos de tempo, de custos e de riscos estarão mais presentes em processos de planejamento e de monitoramento e controle; e os gerenciamentos de qualidade e de comunicação, por exemplo, mais presentes em processos de planejamento, execução, e monitoramento e controle.

Um processo importante é o de definição do escopo: tem como objetivo definir as entregas que serão geradas pelo projeto; tem como entrada análises de viabilidade do projeto geradas antes, por exemplo; e nas saídas desse processo é que se cria o modelo ou representação gráfica do instrumento chamado de Estrutura Analítica do Projeto

(EAP), que é a decomposição do escopo do projeto, com o detalhamento das entregas esperadas do projeto em partes menores, os pacotes de trabalho.

Vale destacar aqui a importância da EAP para a própria visualização da integração entre as diversas partes do projeto. Para que haja essa visualização, o desenho da EAP é articulado decompondo-se as partes do projeto em vários níveis: o primeiro nível pode ser formado, por exemplo, pelas fases do ciclo de vida do projeto (iniciação, planejamento, execução, monitoramento e controle, e encerramento) ou nas áreas de conhecimento trazidas pela metodologia PMBOK (aquisições, riscos, comunicação, recursos humanos, integração, escopo, tempo, custos e qualidade); cada uma das fases/áreas é, por sua vez, decomposta em mais níveis, sendo que cada um desses níveis tem como pacotes de trabalho as entregas de produtos/serviços que foram planejadas para ele. O primeiro nível de decomposição da EAP pode ser também (em vez de fases do ciclo de vida ou áreas de conhecimento do projeto) formado por entregas principais do projeto ou mesmo por subprojetos que estão ligados àquele projeto em questão.

No processo de planejamento da comunicação – de vital relevância dentro da pesquisa aqui empreendida –, o objetivo é determinar como, de onde e em quais momentos as informações sobre o projeto vão chegar até os stakeholders; as atividades desse processo são determinar as expectativas e necessidades de informação dos stakeholders, e criar um modelo que descreva os fluxos de informação, além de planejar como será a geração de informações dentro do projeto, como será o registro delas ao longo do projeto, seu armazenamento, sua organização e sua distribuição; entre as entradas desse processo estão a EAP, o cronograma, a equipe do projeto, a planilha de risco; entre as saídas desse processo, inclui-se um plano de gerenciamento de comunicação.

A distribuição de informações, outro tipo de processo, também pode ser considerada fundamental para a pesquisa aqui empreendida, como veremos mais adiante ao tratar dos conceitos e etapas da gestão da informação. Seu objetivo é a geração e a distribuição, aos stakeholders, das informações sobre o projeto e seu andamento; entre as atividades desse processo, estão gerar e enviar informações; as entradas desse processo seriam materiais produzidos, por exemplo, pelo processo de planejamento de comunicação, como o plano de gerenciamento de comunicação; e as saídas desse

processo incluiriam documentos de comunicação do projeto, tais como atas de reunião, relatórios de acompanhamento, apresentações e mesmo e-mails.

Outros exemplos de processos relevantes para o entendimento do campo de gerenciamento de projetos: a definição de qualidade, que tem como saída um plano de qualidade e, como atividade, não só a definição do que seja um nível aceitável de qualidade mas também a definição da forma de verificação desse nível de qualidade; a definição da equipe do projeto, em que uma das saídas é o organograma do projeto, e, entre as atividades, há a verificação da necessidade de capacitação e a definição de papéis e responsabilidades; a identificação e a análise de riscos (técnicos, organizacionais, de gerenciamento), em que uma das saídas é uma planilha de riscos, e, entre as atividades, está a identificação dos riscos, sua probabilidade de ocorrência e seu impacto, assim como a definição de ações de contingência para responder a eles, se ocorrerem (levando-se em conta o fato de que há riscos positivos e negativos, ou seja, a palavra “risco” aqui não quer dizer apenas eventos ou condições que afetam negativamente o projeto), e a identificação dos chamados gatilhos, isto é, de eventos que, ao ocorrerem, dão margem a que esse ou aquele risco venha a ocorrer também; e o encerramento do projeto, que tem como entradas planilhas como a de custos e a de riscos, o cronograma do projeto, e relatórios de acompanhamento, e, como saída, algum termo de encerramento do projeto e um documento que registre as lições aprendidas naquele projeto, além de ter como atividades, por exemplo, verificar se produtos/serviços planejados para o projeto foram gerados/entregues, identificar lições aprendidas com a equipe e outros stakeholders, analisar se as metas (de prazo, custo, qualidade etc.) foram atendidas, e em que grau o foram.

Ainda dentro da discussão dos principais pontos do campo de gerenciamento de projetos e da metodologia PMBOK, deve-se atentar também para, seja qual for o processo que se esteja analisando, o sequenciamento das atividades, vendo-se, por exemplo, a ligação do início e do término de uma atividade com o início e o término da atividade seguinte (o início ou o término da atividade seguinte pode depender do início ou do término da atividade anterior). Também deve-se atentar para o estabelecimento de marcos de andamento do projeto, como uma espécie de check-points (que devem estar registrados em documentos como o cronograma).

Esse é, assim, um dos exemplos de discussão dentro do campo de realização e gestão de projetos – área fundamental para o desenvolvimento de políticas em infraestrutura urbana. A colocação de tal análise aqui dá-se pelo fato de que o planejamento e o processo de accountability de uma política pública descentralizada, tal qual a do setor de saneamento, devem atentar para a capacidade de execução daquela política por quem vai executá-la (no caso, estados/municípios) – e, no setor de saneamento e de infraestrutura urbana, tal capacidade de execução passa pela capacidade de realização e gestão de projetos.

Atentar para isso pode evitar, para a etapa de planejamento, o que Mintzberg (2004) chama de falácia do desligamento (entre o pensamento, ou planejamento, e a ação, ou execução). Já no caso da accountability, ela fica seriamente fragilizada se a gestão local de um projeto não conseguir, por exemplo, registrar informações adequadamente sobre ele, informações que podem ser usadas para seu acompanhamento e avaliação – e, num processo de feedback como o que é enfatizado por este estudo, usadas também para posterior melhora do planejamento da própria continuidade desse projeto.

Ainda dentro dos estudos sobre o planejamento de políticas públicas, outra vertente tem se destacado nas duas últimas décadas, e é trazida aqui como mais um modelo de discussão da etapa do planejamento que evidencia sua integração com outras fases ou processos do ciclo da política pública: o chamado communicative planning, o planejamento que busca fortalecer a produção e análise de informação sobre a ação pelos agentes envolvidos nessa ação.

Analisando a mudança que significaria essa visão para o exame da informação no planejamento, Innes (1998) afirma que, na visão convencional de planejamento, técnicos/especialistas do corpo burocrático do governo e experts fora desse aparato coletariam, por meio de instrumentos como questionários, pesquisas de viabilidade técnico-financeira, prognósticos e estudos de comparação de programas públicos, informações para os decision makers da ação a ser planejada.

“Research on practice, however, contradicts the expert analyst model. Indeed, the prevalence of that model may obscure the actual dynamic of information for researchers and practitioners intending instrumental

applications. A substantial literature on knowledge utilization documents how little, on the whole, formal information and analysis influence decisions. [...] the tidy process specified for analysis, with its steps (goal and problem identification, generation of analysis and alternatives, evaluation, choice, and implementation), is simply not a good description of the reality of planning, in which all these steps are so merged as to be indistinguishable. [...] Finally, the notion of value-neutral expertise is no longer widely accepted, either among the lay public or by philosophers of science and social theorists” (INNES, 1998, p.53).

Dessa forma, a informação utilizada pelo planejamento deve ser entendida mais como um ato de comunicação entre as várias fases da ação e seus responsáveis, destaca Innes (1998), do que apenas a preparação formal de um pacote de informações. É, aliás, o lado informal desse processo de produção de informação que Innes (1998) sublinha, pois a informação

“influences planning and public action by becoming embedded in the thought, practices and institutions [...]. When information is most influential, it is also most invisible (...), when it is part of policy participants’ assumptions and their problem definitions. [...] Information acts more as a lens than as a bottom-line finding” (INNES, 1998, p.54-55).

O que a autora está descrevendo é nada mais do que a institucionalização de um determinado modo de lidar com a informação, já que um processo de institucionalizar uma prática é justamente torná-la um padrão de ação ou comportamento aceito não só por regras formais, mas aceito sobretudo pelas regras informais de conduta dos agentes envolvidos – num processo de criação de desenho institucional dentro da conceituação utilizada por Goodin (1996). De acordo com o autor, institucionalizar é dar forma (seja ela social, econômica, cultural ou política) a restrições e coerções coletivas numa sociedade, que tomam a força de um padrão coletivo, aceito e esperado, e cujas regras de funcionamento compõem o desenho institucional desse processo. Este é o conceito de institucionalização utilizado aqui.

“Goodin (1996) inicialmente analisa de que são compostas as instituições: elas são a forma – social, política, econômica, cultural,

histórica – que restrições coletivas tomam numa sociedade. Restrições e coerções criadas coletivamente, diz o autor, no sentido de padrões organizados de normas e regras socialmente construídas, que indicam comportamentos esperados, que são reciclados e recriados ao longo do tempo, e que se diferenciam do hábito (sem força coletiva e coerciva) por serem regras de criação e força coletiva. Um padrão coletivo, coercivo, recorrente, válido e estável de comportamento. O processo de institucionalização, assim, significa que uma forma de ação, de procedimento ou de organização se torna uma regra estável e esperada por aquela sociedade – é uma definição bastante próxima do novo institucionalismo de que nos fala Williamson (1989) e North (1990) (tal previsibilidade de comportamentos é um dos fatores que reduzem o custo de uma transação, por exemplo), e é a definição de instituição que tomaremos neste estudo. O desenho institucional seria, então, o conjunto e a disposição de mecanismos de funcionamento de uma instituição. [...] O autor cita o conceito de desenho que utiliza ao falar de desenho institucional, que é aquele descrito por Bobrow e Dryzek, segundo ele: “ ‘design is the creation of an actionable form to promote valued outcomes in a particular context’ ” (GOODIN, 1996, p. 31). Goodin também aponta tipos de desenho institucional que podem ser considerados: “policy design” [...], preocupado com a exequibilidade das estratégias de ação desenhadas, e levando em conta os recursos e os incentivos para a execução dessas estratégias ao longo do ciclo de formulação e implementação da política [...]; “mechanism design”, dentro de uma literatura mais econômica, que enfoca mecanismos para alocação de recursos, com uma integração adequada de incentivos e níveis de informação nas transações; e “system design”, mais ligado a sistemas de modelagem e modelos econométricos.” (DUARTE, 2010, p.68-69).

No processo narrado por Innes, vale sublinhar que se trata de um processo de institucionalização. E o que se busca aqui é justamente aperfeiçoar mecanismos de integração entre planejamento e accountability que, justamente, sejam mecanismos institucionalizados, para tornar essa integração e esse uso de informações – esse

feedback da accountability para o planejamento – uma prática regular dentro do ciclo da ação pública.

Dentro do debate sobre communicative planning, para que haja tal institucionalização do uso da informação, o essencial é a natureza do processo pelo qual essa informação é produzida. Quando essa produção consegue envolver os diversos stakeholders (os interessados na ação, tais como, além dos decision makers, também os street-level bureaucrats e os beneficiários, ou ao menos seus representantes), ela é melhor entendida a ponto de ser melhor aceita, formal e informalmente – “the policy result became a forgone conclusion in the process of formulating and agreeing on the information, rather than a later choice after the information was in final form” (INNES, 1998, p.58).

Podemos relacionar também o exame dos estudos sobre communicative planning com outro debate dentro das pesquisas sobre gestão da informação, aquele em torno do conceito de “mapeamento da informação” – ou, para utilizar o conceito original, infomapping, vindo no fim dos anos 1980 em debate na área das teorias organizacionais trazido sobretudo por Burk Jr. e Horton Jr. (1988).

Como o nome sugere, trata-se do exame das fontes de informação dentro de uma estrutura organizacional e do uso que está sendo feito da informação vinda dessas fontes. Como destacam Valentim et al. (2008), é o levantamento das fontes e sistemas de informação (sejam elas produzidas interna ou externamente) que impactam nas ações daquela estrutura organizacional. Nesse processo, são vistos, por exemplo, os custos de criação, manutenção e atualização de bancos de dados; tenta-se identificar quais são e que sentido tomam os fluxos regulares de informação dentro de uma estrutura; e tenta-se identificar, ainda, o setor, dentro dessa estrutura, onde uma informação é necessária mas por algum motivo não está sendo enviada a ele (ou não está sendo enviada com a regularidade necessária).

É analisando o conceito de infomapping que Valentim et al. (2008) abordam outra conceituação importante para esta pesquisa, o da gestão da informação. Segundo os autores, a gestão da informação é o processo de determinação de responsabilidades sobre o uso e o fornecimento sistêmicos de informação, buscando maximizar o valor e os benefícios vindos do uso da informação, e minimizar o custo de sua obtenção e uso.

Apesar de ser um debate iniciado dentro do campo das teorias organizacionais e da administração pública, a discussão sobre gestão da informação, aqui, é vista como essencialmente relacionada ao aperfeiçoamento do próprio processo democrático de accountability, pois pode auxiliar na forma como a informação produzida por um processo de accountability é gerida e tratada por um órgão público ou dentro de um programa público, melhorando seu controle. Como, no entanto, tal debate sobre gestão da informação é estrutural para o estudo aqui empreendido, ele será realizado de forma detalhada mais adiante.

### *Conclusões da seção*

Nesta seção, vimos que:

- a) Planejamento é a etapa do ciclo da política pública na qual é desenhada a alternativa de ação e intervenção para determinada política, dada a opção de ação já previamente escolhida politicamente pela policy network envolvida.
- b) Como realiza o desenho institucional da alternativa de ação/intervenção escolhida, além de realizar tomadas de decisão, a etapa do planejamento é grande consumidora de informações estratégicas, pois necessita delas para, justamente, tomar suas decisões e desenhar institucionalmente sua política. Nesse sentido, consome as informações estratégicas sobre os elementos e o andamento da policy que resultam de processos de monitoramento/avaliação/controle (processos de accountability).
- c) Os debates sobre planejamento que evidenciam a relação do planejamento com a informação estratégica e com as informações produzidas por processos de accountability são, por exemplo, os conceitos de planejamento estratégico; governo matricial; gerenciamento de projetos; communicative planning; e mapeamento/gestão da informação.

### 2.3. Coordenação de ações descentralizadas, histórico institucional do saneamento no país e informação

#### a) Descentralização e o setor de saneamento básico

Um dos temas mais analisados no estudo aqui empreendido, a descentralização de serviços públicos, no caso do setor de infraestrutura de saneamento básico, liga-se ao processo de descentralização de políticas sociais no Brasil. Tal processo, destaca Arretche (2002), ocorreu a partir de meados da década de 1990, e após a descentralização fiscal vinda com a Constituição de 1988. Até então,

“as instituições políticas federativas já estavam plenamente instauradas, ao passo que a gestão de políticas públicas – particularmente na área social – continuava centralizada, isto é, o governo federal – em virtude do legado do regime militar – continuava responsável pela gestão e pelo financiamento das políticas de saúde, habitação, merenda escolar, livro didático, assistência social etc.” (ARRETCHE, 2002, p.30).

Ou seja, apesar da descentralização fiscal vinda com a Constituição de 88, as políticas continuaram centralizadas até meados dos anos 90. Já no governo FH, esse processo de descentralização, no setor do saneamento, deu-se por meio de privatizações, incluindo abertura de linhas de crédito para financiar tais privatizações, pelo BNDES e pela Caixa Econômica Federal, dentro do contexto de reformas neoliberais do período.

Para os governadores e prefeitos de então, a descentralização na área do saneamento por meio da privatização foi interessante, ressalta a autora, em alguns casos porque foi uma forma vista pelos políticos locais de melhorar sua situação fiscal reduzindo seu déficit ao receber os recursos dessas privatizações; ou porque isso poderia dismantlar o poder que burocracias desenvolvidas nessas companhias de saneamento haviam adquirido.

Nessa discussão, um dos pontos colocados pela autora é o pensamento de que Estados federativos dificultariam a implementação de reformas e políticas de amplitude

nacional, pois os governos locais seriam fortes veto players, aderindo às reformas apenas quando a oferta de serviços fosse uma forma de visibilidade e de legitimação política de seus governos. Isso porque os governos locais teriam “incentivos e recursos para implementar as suas próprias políticas independentemente do governo federal, [...] representação no Parlamento para vetar as iniciativas de política que são contrárias a seus interesses ou, ainda, porque podem simplesmente não aderir à implementação de programas do governo federal” (ARRETCHE, 2002, p.31).

No entanto, Arretche (2002) afirma que o exemplo do processo de descentralização de políticas nos anos 1990 mostra que seria limitada a capacidade de veto e interferência dos governos locais em reformas e políticas federais de âmbito nacional quando há indução do governo federal. Segundo a autora, foi quando o governo federal, após a instabilidade política e/ou econômica dos governos Sarney e Collor, “reuniu condições institucionais para formular e implementar programas de transferência de atribuições para os governos locais” (ARRETCHE, 2002, p.45) que essa indução pôde ter lugar – por meio, por exemplo, de “emendas à Constituição, portarias ministeriais, estabelecimento de exigências para a efetivação das transferências federais, desfinanciamento das empresas públicas” (ARRETCHE, 2002, p.37) –, e a descentralização do serviço público ocorreu então para além da descentralização fiscal. Tal debate destaca, assim, a relevância do papel de indução (por mecanismos institucionais) do governo federal em um processo de descentralização de serviços públicos.

Porém, apesar de ter havido esse processo de descentralização nesse período, o país chegou aos anos 2000 com situação ainda crítica na área de saneamento básico. Segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 2009 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), praticamente metade das moradias no Brasil – 47,5% dos domicílios no país (ou 27,8 milhões de domicílios, de um total de cerca de 58,5 milhões) – não contava com rede coletora de esgoto naquele ano. Dos serviços medidos pela PNAD (além de esgotamento sanitário, seu questionário sobre por quais serviços os domicílios são atendidos traz ainda rede geral de abastecimento de água, coleta de lixo, luz elétrica e telefone), o setor de rede coletora de esgotamento é o de menor cobertura; todos os outros têm percentuais acima de 80%.

Quando são vistos números de anos depois, pouco mudou. Segundo a Síntese de Indicadores 2013 da PNAD, 58,2% dos domicílios no país estavam ligados a uma rede coletora de esgoto, o que significa que os demais – ainda quase metade dos domicílios

brasileiros (41,8%) – utilizavam fossa séptica (ligada ou não à rede coletora), fossa rudimentar ou não tinham nenhuma forma de esgotamento. No Norte, região com pior cobertura, o percentual de domicílios ligados à rede coletora despencava para 13,9%. No Nordeste, não chegava à metade, sendo de 37,2%; um percentual semelhante nessa região, 32,1% – um terço dos domicílios nordestinos – representava os que utilizavam fossa rudimentar. No Sul, o percentual de domicílios ligados à rede coletora era de 43,5%; no Centro-Oeste, de 44,7%; e no Sudeste, região com melhor cobertura, o percentual era de 85,7%.

Além disso, quando vemos o setor de saneamento dentro do PAC – e o andamento dos projetos desse campo –, chamam atenção os baixos percentuais de obras em estágio avançado. Em balanço dos quatro anos do PAC 1 (2007 a 2010), no setor de saneamento, em outubro de 2010, apenas 44% das obras da área tinham sido executadas por estados e municípios nas regiões metropolitanas, capitais e cidades com mais de 150 mil habitantes. Nesse mesmo período, nessa mesma categoria (regiões metropolitanas, capitais e cidades com mais de 150 mil habitantes), o país tinha apenas 8% de obras do setor com recursos do Orçamento da União em estágio avançado (no Estado do Rio, 10%); das obras do setor com recursos de financiamento, eram 25% de obras em estágio avançado (no Estado do Rio, 2%).

Segundo balanço do PAC 2 de março de 2014, o governo federal aponta para o setor de saneamento – que no PAC 2 passou a integrar o eixo Cidade Melhor – que, de 4.312 empreendimentos de saneamento selecionados, 58% estavam contratados e 47%, em obras, com 3.498 municípios beneficiados.

Isso leva a crer que o processo de indução e coordenação da descentralização desse serviço no país foi insuficiente. Talvez pelo fato, por exemplo, de que nos anos 1990 tal processo de indução preocupou-se principalmente com a introdução de mecanismos de mercado para tentar estimular a eficiência na execução desses serviços pelas companhias estaduais de saneamento, sem ter trazido, porém, marco legal-regulatório para o setor – que viria apenas no fim da primeira década dos anos 2000, especificamente em 2007, quando foi estabelecido um marco legal para o saneamento básico no país com a entrada em vigor da lei 11.445, de 5 de janeiro de 2007.

Também podemos pensar na influência do fator chamado de path dependence, ou dependência da trajetória – no caso, da trajetória de baixo grau de institucionalização

que tem marcado a descentralização do setor, além da influência das companhias estaduais de saneamento.

“[...] de acordo com Goodin (1996), [...] normas e regras de comportamento e ação têm raízes históricas, como se demonstrassem em parte o resultado de escolhas e normas passadas – num conceito que lembra o de ‘path dependence’, ou ‘dependência da trajetória’, que significa justamente a influência da história, dos fluxos de acontecimentos e dos arranjos institucionais passados nos arranjos institucionais presentes” (DUARTE, 2010, p.69)

O baixo grau de institucionalização do processo de descentralização do saneamento básico no país pode ser visto ao serem acompanhadas as políticas federais para o setor. A primeira a ser destacada é a que trouxe o Plano Nacional de Saneamento (Planasa), criado em 1969. Uma boa descrição do que foi esse plano é feita por Saiani e Toneto Júnior (2010):

“um modelo centralizado de financiamento de investimentos em saneamento básico. Baseava-se na concessão, por parte dos municípios, dos direitos de exploração dos serviços às Companhias Estaduais de Saneamento Básico (CESBs) de seus respectivos estados, responsáveis pela execução de obras e pela operação dos sistemas. Ao Banco Nacional de Habitação (BNH), órgão responsável pela administração do Sistema Financeiro de Saneamento (SFS), cabia [...] a realização de empréstimos com recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) para financiar parte dos investimentos” (SAIANI, TONETO JUNIOR, 2010, 99).

Se até os anos 80 só as companhias estaduais, criadas no formato de sociedade anônima na época da vinda do Planasa (também foram criados fundos estaduais de água e esgoto), tomavam tal financiamento, mais tarde ele passou a ser estendido aos próprios municípios. Sobre o financiamento do setor nos municípios, ele

“passou a ser realizado conjuntamente pelo BNH e pelos governos estaduais, com contrapartida obrigatória dos municípios e com a

obrigação de que estes organizassem os serviços na forma de autarquia ou sociedade de economia mista. Entretanto, na prática, o financiamento acabou não sendo feito em proporções iguais pelo BNH e estados. De 1968 a 1984, conforme Oliveira e Sanchez (1996), apenas 35% dos recursos se originaram nos fundos estaduais, enquanto os 65% restantes foram fornecidos pelo BNH” (GALVÃO JUNIOR ET AL., 2009, p. 210).

O Planasa usou a principal fonte de financiamento na área até início dos anos 1990, os recursos do FGTS. Mas em 92, no governo Collor, o Planasa seria extinto:

“todas as linhas de crédito desse plano foram unificadas em um novo programa denominado Pronurb – Programa de Saneamento para Núcleos Urbanos. O Pronurb passou a ser gerido pelo Ministério da Ação Social, e a Caixa seria o agente operador, sendo que os governos estaduais, prefeituras municipais, serviços autônomos municipais e companhias estaduais seriam os agentes promotores. No entanto, em razão da generalizada inadimplência, tanto dos estados quanto das CESBs, do baixo retorno dos empréstimos contratados e da redução da arrecadação líquida do FGTS, o Pronurb encontrou dificuldades em promover investimentos compatíveis com o crescimento populacional e a necessidade de reduzir os déficits existentes” (FARIA ET AL., 2005, p.500-501).

Depois da extinção do Planasa, as ações para o setor passaram a ser desarticuladas. Nesse quadro, “passou-se a incentivar também uma maior participação da iniciativa privada (desestatização) e dos governos subnacionais (descentralização) nas decisões, no financiamento e na provisão dos serviços” (SAIANI, TONETO JUNIOR, 2010, 100).

Ao longo dos anos 1990, uma série de programas seriam criados para o setor, mas sem que produzissem, porém, um marco regulatório e legal para ele. Após a crise do Planasa na década de 1980, essa área ficou sem política federal clara até meados da primeira década dos anos 2000, quando viria a Lei do Saneamento e, depois, sua regulamentação. Dessa forma, o setor passou por um vácuo de política pública nacional

por cerca de duas décadas – um período durante o qual o que se manteve de mais constante na área foi a já citada influência das companhias estaduais.

Em 2007, viria então a lei 11.445, de 5 de janeiro daquele ano. Tal legislação estabeleceu diretrizes básicas para a política federal de saneamento básico, destacando entre seus princípios:

“I - universalização do acesso;

II - integralidade, compreendida como o conjunto de todas as atividades e componentes de cada um dos diversos serviços de saneamento básico, propiciando à população o acesso na conformidade de suas necessidades e maximizando a eficácia das ações e resultados;

III - abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos realizados de formas adequadas à saúde pública e à proteção do meio ambiente;

IV - disponibilidade, em todas as áreas urbanas, de serviços de drenagem e de manejo das águas pluviais adequados à saúde pública e à segurança da vida e do patrimônio público e privado;

V - adoção de métodos, técnicas e processos que considerem as peculiaridades locais e regionais;

VI - articulação com as políticas de desenvolvimento urbano e regional, de habitação, de combate à pobreza e de sua erradicação, de proteção ambiental, de promoção da saúde e outras de relevante interesse social voltadas para a melhoria da qualidade de vida, para as quais o saneamento básico seja fator determinante;

VII - eficiência e sustentabilidade econômica;

VIII - utilização de tecnologias apropriadas, considerando a capacidade de pagamento dos usuários e a adoção de soluções graduais e progressivas;

IX - transparência das ações, baseada em sistemas de informações e processos decisórios institucionalizados;

X - controle social;

XI - segurança, qualidade e regularidade;

XII - integração das infra-estruturas e serviços com a gestão eficiente dos recursos hídricos” (BRASIL 2007).

Tal lei trouxe, ainda, a determinação de realização de planos de saneamento básico. Também foi a partir dessa lei que se estabeleceu um sistema de informações sobre saneamento – de vital importância para o objeto do estudo aqui empreendido –, e que foram colocadas condições para que os contratos na área sejam válidos, tais como: existência de um plano de saneamento; existência de estudo de viabilidade técnica e econômico-financeira da prestação do serviço; realização de audiências e consultas públicas sobre o edital de licitação para o serviço.

Vale destacar, ainda, que o plano de saneamento citado pela lei deve conter, aponta ela:

“I - diagnóstico da situação e de seus impactos nas condições de vida, utilizando sistema de indicadores sanitários, epidemiológicos, ambientais e socioeconômicos e apontando as causas das deficiências detectadas;

II - objetivos e metas de curto, médio e longo prazos para a universalização, admitidas soluções graduais e progressivas, observando a compatibilidade com os demais planos setoriais;

III - programas, projetos e ações necessárias para atingir os objetivos e as metas, de modo compatível com os respectivos planos plurianuais e com outros planos governamentais correlatos, identificando possíveis fontes de financiamento;

IV - ações para emergências e contingências;

V - mecanismos e procedimentos para a avaliação sistemática da eficiência e eficácia das ações programadas” (BRASIL 2007)

Entretanto, o marco legal do setor ainda precisou esperar até 2010 para que viesse a sua regulamentação, por meio do decreto 7.217/2010, que detalhou, por

exemplo, o que seriam serviços públicos de esgotamento sanitário, abastecimento de água e manejo de resíduos sólidos urbanos; e aspectos de licenciamento ambiental para tais serviços; além de também se deter sobre aspectos de regulação do setor, e de trazer detalhes do Sistema Nacional de Informações em Saneamento (Snis), ao qual compete

“I - coletar e sistematizar dados relativos às condições da prestação dos serviços públicos de saneamento básico;

II - disponibilizar estatísticas, indicadores e outras informações relevantes para a caracterização da demanda e da oferta de serviços públicos de saneamento básico;

III - permitir e facilitar o monitoramento e avaliação da eficiência e da eficácia da prestação dos serviços de saneamento básico; e

IV - permitir e facilitar a avaliação dos resultados e dos impactos dos planos e das ações de saneamento básico” (BRASIL 2010)

Ou seja: a indução realizada pelo governo federal nos anos 90 com vistas à descentralização do setor de saneamento, apesar de ter avançado para além da descentralização fiscal (ao repassar a execução do serviço), deixou de lado a criação de um marco legal para o setor – vital para a institucionalização dos processos descentralizados e do seu acompanhamento pelo ente federal. Tal marco veio há menos de dez anos, em 2007; e foi regulamentado há cinco anos, em 2010.

Entretanto, mesmo a lei de 2007 e o decreto de 2010 ainda deixaram uma lacuna importante, qual seja: o fato de que nenhum dos dois teria tornado clara qual é a titularidade do serviço de saneamento básico no caso de regiões metropolitanas e aglomerados urbanos – se do município, como nos demais casos, ou se do governo estadual, o que prejudicaria a distribuição e, portanto, o controle de papéis e responsabilidades. A lei de 2007, por exemplo, afirma apenas, em seu artigo 16, que

“A prestação regionalizada de serviços públicos de saneamento básico poderá ser realizada por:

I - órgão, autarquia, fundação de direito público, consórcio público, empresa pública ou sociedade de economia mista estadual, do Distrito Federal, *ou* [grifo da autora] municipal, na forma da legislação” (BRASIL 2007).

Diretor de Desenvolvimento e Cooperação Técnica da Secretaria Nacional de Saneamento do Ministério das Cidades, Manoel Renato Machado Filho ressalta que o papel das relações entre os três entes federativos para o setor de saneamento já era mostrado no próprio funcionamento do Planasa. Segundo Machado Filho, os três pilares do Planasa eram a titularidade do serviço ser do município; a prestação do serviço ser estadual – e para tanto foram criadas as companhias estaduais de saneamento –; e o financiamento e a regulação tarifária eram federais, por meio do BNH. “Foi um jeito que o governo militar da época para tornar o processo dependente da União. (,,) Foi um marco importante. [...] Era um contrato meio leonino, nos termos que a empresa estadual impunha; o município, em tese, era o contratante, mas na prática não acontecia. [...] Centralizou o serviço nas companhias estaduais” (MACHADO FILHO, 2014, em entrevista à autora). Formado tal quadro, “o conflito federativo se tornou central” (MACHADO FILHO, 2014, em entrevista à autora). E se agravaria com a lacuna deixada pela legislação posterior – e com Ações Diretas de Inconstitucionalidade (Adins) dos anos 1990 que questionavam qual ente seria o responsável pelo setor em áreas metropolitanas, e que acabaram chegando ao Supremo Tribunal Federal (STF). A lei de 2007 “não conseguiu trabalhar essa questão, foi o acordo possível, para se ter uma lei para a área” (MACHADO FILHO, 2014, em entrevista à autora). E o julgamento das Adins se arrastou no Supremo.

Uma das Adins é a 1.842 de 1998. Foi julgada mais de dez anos depois, em 2013, pelo plenário do Supremo Tribunal Federal (STF), que a considerou parcialmente procedente, com eficácia a partir de 24 meses contados da conclusão do julgamento (6 de março de 2013). Ajuizada pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT) em relação a normas do Estado do Rio de Janeiro que tratam da criação da Região Metropolitana do Rio e da Microrregião dos Lagos, essa Adin questionava a transferência, do âmbito municipal para o estadual, de competências administrativas e normativas dos municípios quanto aos serviços de saneamento básico. Na decisão, o STF afirma que a gestão dos serviços de saneamento básico deve ser compartilhada entre estados e municípios. Ainda em 2013, porém, o PDT opôs embargos de declaração (um tipo de

recurso, pelo qual se pedem esclarecimentos sobre a decisão); desde 2014, o processo está concluso ao relator, o ministro Luiz Fux, aguardando novo andamento.

Outra Adin sobre o tema é a 2.077 de 1999, ajuizada pelo Partido dos Trabalhadores (PT) e que questiona dispositivos da Constituição do Estado da Bahia (também referentes à prestação de serviços de saneamento) que foram alterados por uma emenda estadual, o que fez com que serviços do setor passassem do município para o governo estadual. Após analisar medida cautelar dessa Adin (no mesmo dia 6 de março de 2013), o STF concedeu parcialmente a medida cautelar da Adin, para suspender os dispositivos questionados (que, com a alteração feita pela emenda estadual, tinham passado a transferir dos municípios para o governo estadual baiano a competência exclusiva para regular o saneamento básico no estado). O acórdão da decisão foi publicado em 2014, e, segundo o sistema de acompanhamento de processos do STF, não foi interposto nenhum recurso à decisão no prazo legal; até agosto de 2015, o processo aparecia nesse sistema como estando desde 2014 com o relator, ministro Teori Zavascki.

“Julgaram (as Adins) mas ainda está meio controverso. [...] Há uma polêmica de se criar um quarto ente federativo, o ente metropolitano. Não bastam três para divergir. [...] Mas construíram um certo consenso, de que o estado é o prestador (do serviço), mas tem que negociar com representantes dos outros dois, uma governança metropolitana. A legislação estadual é que vai definir como vai se dar essa governança. O Rio de Janeiro não tem regulação, é muito atrasado. [...] Esse conflito federativo (no saneamento) é um pouco a falência do nosso pacto federativo. As competências dos estados são residuais, são o que não é da União nem dos municípios. O nível estadual, na Constituinte, ficou esvaziado, e agora esse conflito é um reflexo disso. Como o nível estadual, no setor de saneamento, tem um histórico importante (com as companhias estaduais), foi dramático. Tirou-se o poder do ente que era o responsável pela prestação de saneamento” (MACHADO FILHO, 2014, em entrevista à autora).

Mas não é só a questão federativa a geradora de conflito no setor de saneamento no país. Outro ponto é a relação do viés de desenvolvimento urbano do saneamento com

o viés ambiental, com as políticas do setor de meio ambiente e com a pressão do movimento ambientalista, o que explicita a transversalidade da área de saneamento. Um dos motivos de muitos municípios – como São Gonçalo – não realizarem novas ligações de coleta de esgoto, analisa Machado Filho, seria a ênfase dada à necessidade de primeiro se tratar o esgoto já coletado, para se ter políticas de desenvolvimento urbano em conformidade com as leis ambientais. Como muito do esgoto coletado ainda não é tratado no país, dá-se que novas ligações para coleta ficariam para depois.

“Nosso setor (de saneamento) é muito conflagrado, é uma política de infraestrutura com abrangência social muito grande. Você tem duas opções: ou você centraliza a política e faz uma opção para ela, ou, se não quiser enfrentar isso, deixa pulverizado. A partir de 2003 começou-se a tentar enfrentar o problema. [...] Foi criado o Ministério das Cidades para centralizar a política urbana. [...] Com o ativismo ambiental, veio esse viés ambiental. [...] A lógica pela qual a União sempre optou, independentemente do matiz político do governo, tem sido a de enxergar o saneamento como política instrumental: instrumento para política de desenvolvimento urbano, de meio ambiente, de saúde etc. A pulverização de ações não é produtiva, então o governo tem que escolher um viés, um olhar, o que significa não priorizar os outros olhares. Acho que isso pode ser mitigado por uma boa coordenação, porque são olhares competidores mesmo. Como a área ambiental tem ativismo e uma legislação avançada, tem sido privilegiado esse olhar ambiental em detrimento, por exemplo, do sanitário, de saúde. No PAC 1 inteiro, ficamos fazendo só estação de tratamento de esgoto, porque o déficit de tratamento das redes de esgoto já instaladas é gigantesco. Não se faz mais uma nova ligação enquanto não se tratar o que já se coleta. Do ponto de vista ambiental, é ótimo; do ponto de vista sanitário, um desastre, porque as cidades continuam crescendo, e a coleta do esgoto ficou em segundo plano. Os indicadores refletem isso. E para fazer os dois, coleta e tratamento? Tem a questão orçamentária e também de capacidade de fazer” (MACHADO FILHO, 2014, em entrevista à autora).

Além do surgimento, em 2003, da figura do Ministério das Cidades dentro do desenho institucional para se tentar uma melhor coordenação das políticas urbanas, viria na época também um Plano Plurianual (PPA) que tentaria levar em conta a transversalidade do saneamento, setor que inclui não apenas ações de água e de esgoto (este último, o esgotamento sanitário, sendo o foco dos projetos selecionados para o estudo aqui empreendido), mas também ações de drenagem e de resíduos sólidos.

“O saneamento é só urbano? Não. As políticas são transversais. O que o Ministério do Meio Ambiente vai fazer? O que o da Integração vai fazer? A formalização desses nichos de competência se deu por meio do PPA (Plano Plurianual) da época. A Funasa trabalha com entidades municipalistas, tem essa expertise; então continua com isso. Cidades com menos de 50 mil habitantes são com ela, o guichê delas é lá; a exceção são as com menos de 50 mil que integrem regiões metropolitanas, que aí é com o Ministério das Cidades. O Ministério da Integração faz o que em saneamento? Tem um trabalho importante no Nordeste, no combate à seca, então obras de uso múltiplo (de combate à seca e de saneamento) ficam com eles. O Ministério do Meio Ambiente concentra (políticas de) resíduos sólidos, coleta seletiva, políticas para catadores; nos resíduos sólidos, nós (Cidades) ficamos com a destinação final adequada, os aterros sanitários. Existe uma divisão de competências dentro do governo federal. Foi um avanço substancial. Antes não havia isso” (MACHADO FILHO, 2014, em entrevista à autora).

Embora a lei para o setor de saneamento tenha vindo em 2007 e sua regulamentação, em 2010, apenas em junho de 2013 foi aprovado pelo governo federal o Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab), prevendo investimentos no setor da ordem de R\$ 508,5 bilhões, em ações para os próximos 20 anos, a partir de 2014.

Se o plano nacional para o setor veio apenas em 2013, os planos municipais, também exigidos pela lei de 2007, são ainda incipientes no país. Segundo a Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic) 2011, do IBGE, somente 28,2% dos municípios brasileiros contavam com política de saneamento em 2011, sendo que percentual ainda menor, 17,3%, tinham política nesse setor que foi instituída por lei.

Os dados por região são ainda piores. Na Região Norte do Brasil, de um total de 449 municípios, apenas 8,6% (ou 39 desse total) contavam com plano de saneamento, enquanto na Região Nordeste tal percentual vai a 5,4% (o que equivale a 97 municípios de um total de 1.794). Mesmo o melhor dos percentuais, no Sudeste, é de apenas 16,3% (272 municípios de um total de 1.668). Sul e Centro-Oeste têm, respectivamente, 13,4% (160 municípios de 1.188) e 8,7% (41 municípios de um total de 466). Além disso, daqueles municípios do país que contam com plano de saneamento básico, somente metade deles tinham esse plano regulamentado por lei.

Outros dados alarmantes tratam da regulação do setor no país. De acordo com a Munic 2011, 73% dos municípios não tinham definido, até então, norma de regulação do serviço, enquanto 60,5% não contavam com procedimentos para acompanhamento das licenças ambientais de saneamento.

Todo esse quadro ocorre apesar de a lei de 2007 ter dado prazo até fim de 2010 para que os municípios se adequassem e criassem seus planos para a área; esse prazo acabou sendo prorrogado por mais de uma vez pelo governo federal, e agora termina no fim de 2015. A partir daí, os municípios que não tiverem seu plano ficam impedidas de obter verba federal para investimento na área – talvez dessa forma, com tal condicionante de ordem financeira, a indução vinda da instalação do marco legal do setor possa finalmente se concretizar.

Isso mostra, dessa forma, a importância da indução e da coordenação institucionalizada do governo federal num processo de descentralização de serviços públicos. Mais do que repassar os instrumentos de execução do serviço, tal indução e coordenação devem significar também a institucionalização de mecanismos que permitam o acompanhamento da evolução de um processo de descentralização – como um marco legal, a exigência de planos locais e a consolidação de instrumentos de regulação e de informações – para que esse processo, de fato, ocorra.

“[...] como uma forma de ação ou organização se torna uma regra coletivamente coerciva, estável e esperada, ou seja, uma instituição? [...] O exame do processo de desenho institucional deve levar em conta os modelos de mudança social, pois entre essas mudanças está justamente a vinda de novas instituições, ou a reforma de instituições antigas. [...] Segundo Goodin (1996), uma mudança social pode ocorrer por acidente (...a teoria do ‘garbage can’ nas políticas públicas... realça o papel das

contingências no processo de criação e implementação de políticas), por evolução (alguns tipos de ação ou organização são selecionados ao longo do tempo por serem mais aptos) ou por intenção (produto de intervenções intencionais de agentes, grupos de poder e coalizões). O autor alerta, entretanto, que os motivos para uma mudança social nunca são uma dessas três formas puras, mas, sim, uma mistura das três. [...] Goodin sublinha que deve ser posto de lado [...] o mito de que uma instituição pode ser realmente desenhada [...] apenas com base na intenção e no planejamento. [...] Estar imerso em contingências, erros de planejamento e efeitos colaterais não previstos, no entanto, não significa que um processo de desenho institucional não possa ter princípios ou diretrizes minimamente previsíveis e planejáveis. Goodin cita quais seriam os princípios recomendáveis para um ‘bom’ desenho institucional [...]: ‘revisability’, ou a capacidade de os mecanismos de funcionamento do desenho poderem ser revistos, serem flexíveis e permitirem instrumentos de ‘learning-by-doing’ [...]; ‘robustness’, ou robustez, que aqui também pode ser entendido como resiliência, já que tal princípio significaria a capacidade dos mecanismos do desenho de se adaptarem a novas situações, sem serem facilmente destruídos por elas [...]; ‘sensitivity to motivational complexity’, que seria os mecanismos do desenho levarem em conta a complexidade de motivações e interesses [...]; ‘publicity’, publicização, que seria utilizar mecanismos publicamente defensáveis (é a própria accountability, num certo modo); e ‘variability’, algo como variabilidade, que seria os mecanismos do desenho poderem funcionar em diferentes situações ou estruturas” (DUARTE, 2010, p.70-72).

A institucionalização de práticas também pode auxiliar no combate à influência negativa das mudanças dos ciclos políticos – ou seja, pode ajudar a insular o funcionamento do setor de pressões políticas. Tal influência foi constatada, por exemplo, em análise de Sampaio e Sampaio (2007) sobre a eficiência de empresas de saneamento no país: essa análise identificou, entre as variáveis que afetam a eficiência da empresa,

“a continuidade administrativa e a coincidência de partido na gestão municipal e estadual. O efeito positivo sobre a eficiência indica a importância de proteger a gestão das empresas do comportamento eleitoreiro dos políticos. Mostra igualmente que, na possibilidade de reeleição ou de continuidade política, prevalece a preocupação positiva com a gestão no período seguinte em relação a objetivos eleitoreiros de curto prazo. Sob esta ótica, a descentralização dos serviços sem estabelecimento de marco regulatório adequado pode trazer como consequência uma ampliação do ciclo de ineficiência. [...] A privatização dos serviços atenua as influências políticas, mas, novamente, na ausência de marco regulatório, pode reforçar distorções na desigualdade de atendimento entre regiões e entre estratos sociais”. (SAMPAIO, SAMPAIO, p.385, 2007).

A importância da institucionalização também é destacada por Heller e Castro (2007), que citam autores que acompanham o cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio da Organização das Nações Unidas dentro do setor de abastecimento de água e esgotamento sanitário (dentro desse campo, a meta mundial entre esses Objetivos é reduzir à metade a proporção da população sem água potável e esgotamento sanitário até 2015) e afirmam:

“Tal grupo destaca que dois tipos de restrições institucionais têm sido importantes obstáculos para a expansão do acesso aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário: a ausência de instituições apropriadas em todos os níveis e a disfunção crônica dos arranjos institucionais existentes. Entre as últimas, identificam-se, com frequência, capacidade institucional inadequada, incentivos não-apropriados, desconsideração na prestação de contas à comunidade (accountability) e ausência de sistema regulatório adequado” (HELLER, CASTRO, 2007, p.290).

Outro ponto que prejudicou a institucionalização do campo do saneamento foi a pulverização das ações para o setor em diversos ministérios. Galvão Júnior et al. (2009) destacam que o governo federal tinha, em 2002, oito pastas e 17 órgãos desenvolvendo

atividades no setor, como formulação de programas e políticas. Essa desarticulação seria amenizada com a criação do Ministério das Cidades, em 2003, que “representou um avanço institucional, pois foi aberto um canal para a integração das políticas de desenvolvimento urbano, por meio da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, mas mesmo após sua criação as políticas ainda permanecem desarticuladas” (GALVÃO JÚNIOR ET AL., 2009, p.212).

Tanto a pulverização de ações governamentais quanto a insegurança jurídica para o investimento privado que por muito tempo o setor do saneamento teve acabaram por levar a um cenário de investimento insuficiente no campo: “Segundo estimativas realizadas pela Associação Brasileira da Infraestrutura e Indústrias de Base (Abdib, 2010), o valor que tem sido investido anualmente, cerca de R\$ 4,7 bilhões, é inferior à quantidade necessária para atingir a universalização dos serviços: R\$ 13,5 bilhões por ano, durante 20 anos seguidos” (SCRIPTORE E TONETO JÚNIOR., 2012, p.1480).

No caso do recurso privado, a razão para o baixo investimento estaria em boa parte pela falta de marco regulatório por um bom período. Já no caso do recurso público a pulverização de ações governamentais, sem uma coordenação por parte da União, por exemplo, prejudicou a execução de ações públicas (e, portanto, de execução de verba pública) também no âmbito estadual e municipal, já que muitos entes estaduais e municipais necessitariam dessa coordenação federal para institucionalizar práticas de controle e acompanhamento da execução, além de elaborar projetos técnicos – muitas vezes, há verba federal que não é aplicada porque municípios, principalmente, não conseguem enviar projetos executivos com qualidade técnica mínima.

Um dos motivos para os obstáculos institucionais da regulação do setor foi a forma como se deu a tramitação legislativa do marco legal do saneamento (a lei 11.455/2007), apontam Sousa e Costa (2013). Segundo os autores, “a tramitação legislativa da lei 11.455/2007 polarizou os grupos de interesse em torno de questões inconciliáveis: a vitória dos interesses estadualistas resultou em uma governança setorial inconclusa e instável” (SOUSA, COSTA, 2013, p.589). Mais uma vez se mostraria um quadro de path dependence em que se fez presente a influência dos agentes ligados às companhias estaduais de saneamento.

Sousa e Costa (2013) destacam que o projeto de lei que deu origem ao marco regulatório do saneamento no país, o PL 5.296/2005 (alvo de mais de 3 mil conferências municipais e de 27 estaduais e no DF, além de uma nacional, de seminários, de consulta pública na internet e de aprovação nos conselhos nacional de Saúde e das Cidades)

“contemplava ainda a titularidade municipal sobre os serviços de interesse local; uma concepção abrangente de saneamento — abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem urbana e resíduos sólidos — e a criação de um Sistema Nacional de Saneamento (Sisnasa), que subordinaria a ação dos prestadores a normas e princípios federais. Propunha ademais a criação das agências reguladoras e a obrigação dos planos municipais e estaduais de saneamento. O projeto previa também a instituição de fundos municipais e estaduais para a universalização do acesso, em vez de subsídios cruzados. Na questão do controle social, propunha-se atribuir aos órgãos colegiados competências na formulação, implantação e fiscalização dos serviços (Brasil, 2003; 2006)” (SOUSA, COSTA, p.593-594, 2013).

No entanto, os autores sublinham que os grupos de pressão a favor dos estados e da continuidade de sua predominância na execução/controle dos serviços do setor (em detrimento de um maior poder municipalista vindo com a Constituição de 1988) – algo que os autores identificam como um exemplo de dependência da trajetória, no caso, da trajetória de histórica estadualização do setor, com arranjos institucionais e grupos de interesses já formados, e que criam constrangimentos a novos arranjos – vetaram

“a criação do Sisnasa, que condicionaria o acesso aos recursos da União pelos prestadores estabelecidos às decisões do Ministério das Cidades e a órgãos colegiados de âmbito federal [...], estadual [...] e municipal [...]. A proposta municipalista de substituição do mecanismo de subsídios cruzados por meio de tarifas regionais pela implantação de fundos federativos para o financiamento da universalização foi igualmente vetada. Segundo os grupos estadualistas, a substituição inviabilizaria a prestação regionalizada dos serviços. Os subsídios cruzados então permaneceram e a implantação dos fundos tornou-se facultativa, ao invés de obrigatória, como propunha o governo (Lei no 11.445/2007, art. 13). Por fim, os grupos estadualistas conseguiram ainda reduzir o escopo da proteção dedicada ao usuário e eliminar da Lei no 11.445/2007 a obrigatoriedade dos órgãos colegiados em todos os níveis federativos,

tornando a sua existência facultativa e estritamente consultiva (Lei no 11.445/2007, art. 47). A precarização do papel dos órgãos colegiados inibe concretamente o controle social sobre as ações e decisões dessas empresas” (SOUSA, COSTA, p.595-596, 2013).

A institucionalização do setor de saneamento e suas dificuldades no país passam também pela institucionalização de um sistema de informações para a área. Nesse sentido, pode-se destacar que uma das fontes de informação criadas para o setor de saneamento foi o Catálogo Brasileiro de Engenharia Sanitária e Ambiental (Cabes), publicado pela Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental (Abes) e que sistematizava “os relatórios de desempenho técnico-operacional dos serviços prestados pelas companhias estaduais de saneamento básico. De 1977 até 1995 o Cabes constituiu-se como a única fonte sistemática de dados padronizados de desempenho do setor” (JULIANO ET AL., 2012, 3038).

Viria depois o Sistema Nacional de Informações de Saneamento (Snis), que se tornaria a principal fonte de dados para a área, incluindo séries históricas. No entanto, autores apontam as lacunas enfrentadas pelo Snis, em boa parte devido a lacunas no próprio marco legal para o setor:

“Apesar da significativa representatividade do Snis, a amostra varia ao longo do tempo, pois, a cada ano, novos prestadores convidados passam a divulgar suas informações e pode acontecer de aqueles que informavam regularmente todos os anos deixarem de informar por qualquer motivo, já que não existe uma lei que os obrigue a essa prática” (SCRIPTORE, TONETO JÚNIOR, 2012, p.1488).

Outro obstáculo para a existência de dados no setor é o fato apontado por Heller e Nascimento (2005) de que apenas a partir do fim dos anos 1980 começariam no Brasil as primeiras pesquisas acadêmicas sobre esse campo; até então, destacam os autores, as pesquisas em saneamento eram feitas basicamente pelas próprias instituições responsáveis pelos serviços e que, justamente por isso, precisavam de informações sobre a área e partiram para produzi-las. No entanto, os estudos aí eram predominantemente sobre tecnologia do setor de saneamento, mais do que sobre política pública de saneamento; detinham-se sobre “transferência de técnicas e processos

desenvolvidos nos países ricos e sua necessária adaptação à nossa realidade” (HELLER, NASCIMENTO, 2005, p.25).

Mesmo em 2005, os autores constatavam que “se a pesquisa em saneamento atualmente é apoiada por um razoável número de iniciativas e programas, de caráter induzido ou não, o somatório de tais esforços não conduz a uma direção intencional. Ou seja, o conjunto de iniciativas e programas atuais não pode ser considerado uma política de investigação na área” (HELLER, NASCIMENTO, 2005, p. 32).

Quando vemos a institucionalização do setor no Estado do Rio de Janeiro, um ponto que merece ser destacado é que a necessária regulação estadual do setor no estado, que deveria ser feito pela Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico do Estado do Rio (Agenera), está previsto para começar apenas a partir de agosto de 2015. Isso porque apenas aí prevê-se começar a regulação da Cedae pela Agenera, o que não é realizado até então. A Agenera, até então, tem como campo de atuação apenas a regulação e a fiscalização dos contratos de concessão dos serviços públicos de distribuição de gás canalizado no Estado do Rio (Ceg) e do abastecimento de água e coleta e tratamento de esgoto na Região dos Lagos (concessionárias Águas de Jurnaíba e Prolagos). Ou seja, a agência reguladora de energia e saneamento do estado regula, no caso do saneamento, apenas a Região dos Lagos.

Apesar de a Agenera ter sido criada há quase dez anos, pela lei estadual 4.556 de 2005 (e regulamentada pelo decreto estadual 38.618 de 2005), que determinava que cabe à agência regular e normatizar a atividade de saneamento no Estado do Rio, somente em 2012 viria uma legislação trazendo medidas para a regulamentação e fiscalização da Cedae pela Agenera, o decreto estadual 43.982 de 2012.

No caso do Rio, além de haver essa lacuna de regulação estadual, há o fato de que projetos e obras de esgotamento sanitário passaram a ser, nos últimos anos, responsabilidade não apenas da Cedae, mas também de outro órgão estadual, o Instituto Estadual do Ambiente (Inea). Em São Gonçalo, por exemplo, há projetos no setor que estão sendo realizados pelo Inea.

“Nos dois últimos governos, a Cedae abriu mão de implantar esgotamento sanitário no estado. Precisavam reorganizar a Cedae, sanear financeiramente a empresa, porque se queria abrir ação na Bolsa (de

Valores). Isso teve implicações operacionais, e uma delas, verbalizada, era que ‘a Cedae não vai fazer esgoto’. Porque não é rentável. Mas, até a empresa conseguir vender ação na Bolsa, não vai mais fazer esgoto no estado? Quem vai? Levamos essa questão ao governador (Sérgio Cabral), e o governador indicou o Inea para o esgotamento sanitário. Mas o Inea não é o órgão licenciador? Ele vai ser também o implementador? E, depois que o Inea fizer as obras, ele não vai operar o serviço? [...] O Inea, que estava fazendo obras de dragagem, acabou assumindo essa parte de esgoto. [...] Com aquela premissa de que se precisa primeiro investir em tratar o esgoto já coletado para fazer novas redes de coleta, porque a legislação ambiental no país não permite. [...] Que interesse o Inea tem de fazer esgoto? Ele não vai operar. Não é o negócio dele. A Cedae vai operar depois? Saneamento não é obra, é serviço continuado. A obra é necessária, mas não é suficiente. Estados com boa regulação ainda é coisa recente. A Arsesp (de SP) talvez seja a melhor. O Ceará tem, no RN tem uma reguladora municipal em Natal. Por ser muito frágil ainda a regulação...Como as agências estão numa situação institucional muito precária, e nossos problemas são robustos... Elas são subfinanciadas, e tendem a cobrar da União, querem fazer um convênio com a gente para a gente passar dinheiro para elas fazerem a atribuição delas. Não tem justificativa para isso. Temos contatos, passamos informações (às agências reguladoras), mas é assistemático” (MACHADO FILHO, 2014, em entrevista à autora).

## b) Descentralização, infraestrutura e parcerias com entes privados

Um obstáculo de peso para uma maior solidez da descentralização do setor de infraestrutura no país é não apenas o desenvolvimento de mecanismos de coordenação de vários níveis de governo envolvidos em ações públicas descentralizadas, mas também a ainda necessária consolidação das parcerias governamentais com o setor privado, importante pelo volume de recursos de que o desenvolvimento de infraestrutura urbana precisa (para, por exemplo, instalação de redes coletoras e/ou de tratamento de esgoto). Dados sobre investimento público e privado em infraestrutura urbana em 2009 apresentados pela Associação Brasileira da Infraestrutura e Indústrias de Base (Abdib) apontam que, de 2003 até aquele ano, o setor de saneamento era, dentre os setores de infraestrutura urbana considerados pelo estudo da entidade (transportes, energia elétrica, exploração, produção e abastecimento de petróleo e gás, telefonia fixa e móvel, e saneamento), aquele com menor percentual de investimento em todos os anos do período. Em 2009, por exemplo, enquanto a área de transportes recebeu cerca de R\$ 19,6 bilhões, e a de energia elétrica, cerca de R\$ 18,6 bilhões, a de saneamento teve em torno de R\$ 6,8 bilhões.

O quadro do investimento em saneamento se agrava pela baixa participação do setor privado nos investimentos em infraestrutura no país – essa baixa participação é evidenciada no PAC, como veremos – apesar de, como Correia (2008) aponta, projetos dentro do setor de infraestrutura, por terem características como necessidade de grande volume de capital, serem propícios para a execução por meio de parcerias entre o poder público e agentes privados. No Brasil, a própria vinda de uma legislação de criação das chamadas PPPs, as parcerias público-privadas (a lei 11.079 de 30 de dezembro de 2004), mostrou a preocupação em se criar um marco legal que auxiliasse na institucionalização de investimentos privados em ações públicas.

Exemplo escolhido para esta tese, a experiência do PAC demonstra a baixa participação privada nos investimentos em infraestrutura no país. Segundo estudo da organização não governamental Contas Abertas (que utiliza dados do governo federal vindos de sistemas como o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – Siafi e o Sistema Integrado de Administração Financeira para Estados e Municípios – Siafem), até dezembro de 2010 o setor privado representava uma média de

22% dos recursos aplicados no PAC. Isso equivale a cerca de R\$ 128 bilhões, contra aproximadamente R\$ 267 bilhões da soma dos recursos públicos (estatais, União, estados e municípios) – mais que o dobro investido pelo setor privado –, e contra também cerca de R\$ 216 bilhões representados pelos financiamentos habitacionais no programa. Tais financiamentos, aliás, acabaram tornando-se a grande alavanca de execução do programa: dados de junho de 2010 do balanço do PAC mostravam que, excluindo-se os financiamentos habitacionais, o percentual de execução do programa caía para cerca de 22%.

“É preciso criar mecanismos para se estimular a participação privada. Um dos setores com menor participação privada é o saneamento. É um serviço 100% público. O cerne são as companhias estaduais, empresas públicas. Você não tinha regras no setor, não tinha marco regulatório. Tivemos um ensaio na década de 1990, com privatização. Não deu certo. Agora se retoma a discussão, com relação a PPPs, concessão plena. Hoje 5% da população do país atendida com rede de água e esgoto é de serviços de participação privada com concessão plena. Somando PPPs, bate 10%. [...] Temos no país quatro ou cinco grupos econômicos, quatro ou cinco players que atuam nessa área de saneamento. A Águas de Niterói, por exemplo, é um grupo privado que controla, um grupo de construtoras. Outro grupo forte é a Odebrecht Ambiental, tem concessão, PPP. O setor privado sabe que é rentável por ser uma área de monopólio natural. A questão é se o poder público sabe ou não contratá-lo” (SANTOS, 2014, em entrevista à autora).

Pode-se considerar que um dos motivos para esse quadro de baixa participação privada na área de saneamento é justamente a insegurança jurídica que o setor teve por muito tempo devido à ausência de um marco legal, que veio apenas no fim da primeira década dos anos 2000 (e mesmo assim, como visto anteriormente, carece de consolidação); tal insegurança afastaria o investimento privado. Além disso, esse quadro também demonstra a necessidade de um aperfeiçoamento dos mecanismos de coordenação da interação entre agentes públicos e privados para ações na área de infraestrutura – um dos motivos apontados para o pouco interesse do setor privado nessa área é uma eventual insegurança institucional de contratos que durariam mais de um

governo (pela longa duração de obras de infraestrutura) e que, portanto, poderiam ter suas regras mudadas no meio do próprio contrato.

Além disso, uma das características do setor de saneamento é o custo de instalação inicial, compensado se há economia de escala e capacidade de pagamento dos usuários – ou seja, o retorno econômico acaba sendo um fator que pesa na decisão de investimento privado. Assim, é um quadro que ajuda a explicar o déficit de acesso de áreas mais empobrecidas a esse serviço, pois, como o déficit de coleta e tratamento de esgoto é maior e exigiria maior investimento na instalação das redes, tal retorno econômico seria mais demorado. Trata-se de quadro apontado, por exemplo, por Saiani e Toneto Júnior (2010): “a expansão e a manutenção destes tendem a ter custos reduzidos à medida que aumenta o tamanho da população a ser atingida. Tal fato sugere que os investimentos realizados ao longo do tempo no setor foram motivados mais pela possibilidade de retorno econômico do que pelo grande retorno social que tais serviços podem gerar” (SAIANI, TONETO JUNIOR, 2010, p.80). Além de ajudar a explicar o déficit de certos setores da sociedade, essa é uma característica que auxilia, sobretudo, na demonstração da necessidade de coordenação e indução do Estado para que tal tipo de serviço se desenvolva para áreas e grupos sociais que não ofereçam esse retorno econômico.

O déficit na área é, principalmente, déficit na coleta e no tratamento de esgoto, quando comparado com o abastecimento de água, área também incluída dentro do setor de saneamento. Nessa comparação, a parte relativa a esgotamento sempre foi mais deficitária e menos desenvolvida no país. Segundo Saiani e Toneto Júnior (2010),

“a variação do acesso à coleta de esgoto foi bastante superior à variação do acesso a água nas décadas de 1970 (1,7 vezes) e, principalmente, na de 1990 (4,65 vezes) e um pouco inferior na década de 1980. Apesar disso, [...] a superioridade do acesso a água em relação ao acesso à coleta de esgoto só se reduziu um pouco nos anos 1990. Ou seja, a cobertura da coleta de esgoto por rede geral era tão deficitária que, mesmo crescendo mais, ou praticamente o mesmo (1980), a diferença entre esta e a cobertura de água só diminuiu um pouco na última década – nas anteriores, ocorreu um aumento desta diferença” (SAIANI, TONETO JUNIOR, 2010, p.83).

Ainda dentro da questão do déficit do setor, cabe destacar também que o serviço é mais precário quanto mais rural for a região. Em sua análise do setor dos anos 1970 à primeira década dos anos 2000, Saiani e Toneto Júnior (2010) mostram que “a situação do esgotamento sanitário rural só melhora se também for considerado o acesso a fossa séptica” (SAIANI, TONETO JUNIOR, 2010, p.98), tipo de esgotamento este que não é considerado o ideal. Vale lembrar que o saneamento é serviço essencial e um setor de monopólio natural (ou seja, deve ter serviços providos diretamente pelo Estado ou regulados por ele), devido à existência de economia de escala dos serviços da área (não se justificaria, por exemplo, haver duas redes de esgoto numa única região).

O baixo investimento em áreas de menor renda, mostrando como o retorno econômico pesa na decisão das empresas de investir, tem a ver também com o quadro institucional de precificação do setor. Faria et al. (2005) destacam que

“Até 1978, a prática tarifária no Brasil era conduzida de forma isolada, sem qualquer sistematização de procedimentos, tanto no que diz respeito à base de custos adotada quanto à política de reajustes periódicos. Para disciplinar a situação, segundo Holanda (1995, p. 57), a Lei n.º 6.528/78 atribuiu ao Ministério do Interior a responsabilidade de estabelecer normas gerais de tarifação, coordenar, orientar e fiscalizar a execução de serviços de saneamento e assegurar a assistência financeira quando necessária. Estabelecia, também, que a determinação das tarifas deveria considerar o equilíbrio econômico-financeiro das companhias estaduais, bem como os aspectos sociais dos serviços de saneamento. Neste sentido, as tarifas seriam diferenciadas segundo as categorias de usuários e faixas de consumo, permitindo que os usuários mais ricos subsidiassem aqueles mais pobres (subsídio cruzado) e mesmo assim mantivesse uma tarifa média suficiente para sustentar o equilíbrio financeiro das companhias de saneamento” (FARIA ET AL., 2005, p. 491).

No entanto, após o fim do BNH, somado ao quadro inflacionário do final dos anos 1980, “algumas CESBs conseguiram fixar tarifas quase livremente, sem qualquer tipo de regulamentação ou controle externo” (FARIA ET AL., 2005, p. 491). Na ausência dessa regulamentação, isto é, de um desenho institucional efetivo de regulação do setor, as políticas tarifárias passariam a ocorrer de forma descentralizada, por cada

prestador regional ou local. “Em 1991 o novo Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento formalizou a transferência da responsabilidade pelo controle das tarifas ao poder concedente” (FARIA ET AL., 2005, p.491). Com essa descentralização sem uma política regulatória que a acompanhasse, a saúde financeira dos prestadores de serviços, sobretudo das CESBs, passaria a ficar comprometida. “A pior situação constatada no ano de 1999 foi das companhias estaduais de abastecimento. Em 70% dos casos as tarifas não foram suficientes para pagar os custos dos serviços” (FARIA ET AL., 2005, p. 493).

A importância de uma política tarifária regulada fica explícita tanto porque tal política interfere no equilíbrio econômico-financeiro das companhias públicas do setor (equilíbrio necessário para que elas façam os investimentos que forem precisos), quanto porque essa regulação tarifária também é uma forma institucional de impedir (ou pelo menos reduzir) o uso político-eleitoral das tarifas (por exemplo, um eventual aumento da tarifa que é suspenso na véspera de alguma eleição).

Em relação ao equilíbrio econômico-financeiro das companhias públicas de saneamento, o atual quadro das companhias estaduais que operam os serviços de água e esgoto não é animador. Um ponto que ilustra isso é a baixa capacidade de endividamento e de tomada de empréstimo por parte da maioria dessas companhias, aponta Johnny Ferreira dos Santos, diretor de Água e Esgotos da Secretaria Nacional de Saneamento do Ministério das Cidades, que lida com processos de financiamento de tais companhias realizados com recursos da Caixa Econômica Federal e do BNDES, chamados de recursos onerosos (exigem retorno, sendo ligados a financiamentos e operações de crédito, enquanto os recursos não onerosos são aqueles, por exemplo, de repasses do Orçamento Geral da União a estados e municípios).

“A Cedae, por exemplo, não tem capacidade de endividamento. Como funciona a prestação de serviços de saneamento hoje? Há as companhias estaduais, que são companhias de fato, sociedades de economia mista. E nos municípios impera muita autarquia, que não pode tomar empréstimo; nesse caso, o município tem que ter capacidade de endividamento, a prefeitura toma o empréstimo, é o mutuário, e a autarquia executa. Porto Alegre tem uma autarquia superavitária, bem gerida, mas não pode tomar empréstimo, mas a prefeitura toma. Autarquia não pode ter bens

arrestados, dar garantia; tem a vantagem da imunidade tributária. Já a empresa estadual tem a vantagem de poder ter acesso a crédito. Então, as companhias estaduais são as maiores tomadoras. Mas temos um problema sério, o de que nem todas têm capacidade para isso. Dois terços dos recursos onerosos no setor estão concentrados em cinco estados: São Paulo, Minas Gerais, Bahia, Paraná e Rio Grande do Sul. Aí entra um problema de gestão do setor. O saneamento é autossustentável economicamente, preservando sua função social. Uma empresa pública, se for bem gerida, consegue se sustentar pela tarifa [...] e ter excedente para investir. É um problema de gestão do setor de saneamento” (SANTOS, 2014, em entrevista à autora).

O financiamento para o setor via Caixa e BNDES, comparando-se o PAC 1 e o PAC 2 caiu relativamente, quando cotejado com o total de recursos não onerosos (do Orçamento Geral da União). Segundo Santos, no PAC 1 foram R\$ 40 bilhões para saneamento, sendo R\$ 14 bilhões de recursos do Orçamento Geral da União, R\$ 8 bilhões de recursos de contrapartidas (geralmente estaduais) e R\$ 18 bilhões de recursos onerosos. Já no PAC 2, afirma Santos, “ficou meio a meio entre OGU e financiamentos” (SANTOS, 2014, em entrevista à autora); de um total de aproximadamente R\$ 90 bilhões, foram R\$ 39 bilhões de recursos do OGU, outros R\$ 39 bilhões onerosos, e R\$ 12 bilhões de contrapartidas (que são obrigatórias no caso de empréstimos/financiamentos, enquanto no caso de repasse de recursos do OGU deixaram de ser exigidas a partir do PAC 2, numa tentativa de, segundo Santos, agilizar a execução das obras).

A insegurança institucional no setor do saneamento poderia ser reduzida justamente por um mais efetivo acompanhamento institucionalizado por parte do Estado – ou, como conceitua Evans (1994), a autonomia inserida do Estado, na qual o poder público não ficaria insulado dos agentes e coalizões fora do aparato governamental; criaria ligações com setores estratégicos para a consecução de ações públicas, mas, simultaneamente, mantendo uma autonomia relativa no que diz respeito à orientação da ação. É para qualificar essa orientação, essa coordenação da ação pública por parte do Estado em setores em que o agente privado é necessário, que viria o aperfeiçoamento dos mecanismos de gestão da informação com a qual essa coordenação trabalha.

Nesse sentido, se é controle da ação do governante que um processo de accountability possibilita, tal controle é essencial quando o governante descentraliza sua ação para outros níveis de governo e para entes fora de seu aparato – como para os entes privados que se tornam parceiros do governo na execução de ações públicas. O acompanhamento da execução de uma ação pública por outras esferas governamentais e por agentes fora da própria estrutura governamental – possibilitado por um bem conduzido processo de accountability – é parte da própria coordenação, pelo Estado, dessa descentralização da ação.

Tratando da necessidade de reinvenção da accountability para acompanhar a reinvenção do governo vinda com um processo de “delegation by government at all levels to agents outside the state” (GILMOUR, JENSEN 1998, 256), Gilmour e Jensen (1998), por exemplo, destacam: “Once it has established that nongovernmental entities or agents are acting on behalf of the state, all three branches of government at both the federal and state levels are well equipped to articulate and to demand compliance with standards of protection” (GILMOUR, JENSEN 1998, 255). Daí a relevância de se aperfeiçoar o uso da informação que vem da accountability de uma ação pública com esse perfil, de interação público-privada.

Também em casos como os do desenvolvimento das chamadas Private Finance Initiatives (PFIs) no Reino Unido, que começaram a ser implantadas no início dos anos 1970 lá e viram sua consolidação nos anos 1990, estudos demonstraram a necessidade de um acompanhamento estatal desse tipo de ação. Fonte (2009) aponta que, após a implementação de experiências nesse modelo na Inglaterra, e depois de problemas diagnosticados com essa implementação, como falhas de projeto e execução, o governo daquele país chegou a criar um grupo exclusivamente para cuidar da coordenação de contratos feitos via PFI – o que mostra também, aliás, a importância, para a coordenação de uma política, da informação que pode ser trazida da avaliação e do controle de ações já implementadas.

No exame de um caso específico de interação público-privado, as PPPs, autores como Santos (2006) apontam os riscos inerentes a esse modelo e que só podem ser sanados pelo acompanhamento governamental: atrasos na execução, custos originalmente previstos inferiores aos atualmente necessários (necessidade de aditivos contratuais e ampliação do prazo de obras, por exemplo), alterações nos custos de

manutenção devido a uma menor ou maior demanda, além da qualidade do serviço que será prestado à população beneficiária, já que, apesar da participação do agente privado, trata-se de ação pública.

Outro ponto que explicita o papel do controle de um processo de accountability na coordenação (e numa coordenação institucionalizada) de programas públicos com participação de agentes privados é o fato de que tais tipos de programas têm entre suas características a longa duração – por mais de um governo, o que, sem mecanismos institucionalizados de acompanhamento e coordenação, pode levar a muitos aditivos ou atrasos, e queda na qualidade da ação pública, sem citar a criação de brechas para irregularidades como desvios e sobrepreços em aditivos.

Os desafios de um processo de accountability e coordenação numa ação descentralizada de governo são destacados por Peters (2010). Tais desafios surgem mesmo quando a descentralização se dá entre entes governamentais, segundo o autor – que cita o modelo de federalismo para exemplificar como pode ser complexo o trabalho de controle e acompanhamento de ações em que não apenas recursos financeiros, mas também responsabilidades são descentralizadas.

“Governments now use a wide variety of autonomous and quasi-autonomous organizations to deliver public services. We pointed out above that the creation of agencies, quangos and a host of other such organizations has been justified on the basis of economic efficiency [...]. As was true for public corporations in the past, the dominant assumption is that these less-directly controlled organizations will be able to make decisions on the basis of economic and performance criteria, rather than on the basis of political considerations. These organizations, on the other hand, present new problems of accountability. [...] There is almost invariably a difficulty in controlling public organizations that have been ‘hived off’ from direct political control. [...] The political structure of the country can also prevent significant difficulties for controlling public administration. Federalism is perhaps the most obvious structural factor inhibiting control of administration. [...] A variant of structure that also inhibits control of administration is the separation of policy-making and implementing agencies [...] In this scheme ministries are held responsible

for formulating policy, while boards are responsible for executing those policies. [...] We have noted the financial accountability problems created by the flow of funds among levels of government, and these problems are even grater when something less tangilbe than money, like authority or responsibility, must be audited” (PETERS, 2010, p. 297-300).

### c) Descentralização, infraestrutura e capacidade técnica local

Por fim, outro obstáculo para a consolidação de um processo de descentralização do setor de saneamento – e, aliás, obstáculo para realização também de quaisquer políticas federais descentralizadas na área de infraestrutura – é não apenas a capacidade de veto ou oposição política dos governos locais, como citado anteriormente, mas a capacidade técnica de suas administrações e burocracias, ou a ausência desta, em muitos casos.

No setor de infraestrutura urbana, isso fica explicitado pelo fato de ser uma área na qual a existência de projetos técnicos de execução de obras e serviços (como os de saneamento) é vital. Se recursos para educação e saúde, por exemplo, são transferências constitucionais (e, logo, serão obrigatoriamente transferidos da União para os municípios), no caso de recursos de convênios para realização de obras e serviços de infraestrutura, por exemplo, as transferências são voluntárias, dependendo da existência de projetos técnicos para que o envio de tais recursos seja aprovado e eles cheguem aos governos locais. Também para o acompanhamento do governo local de obras e serviços executados por meio de licitações, por exemplo, é necessário o conhecimento técnico sobre elaboração e execução de projetos por parte das administrações municipais.

De acordo com informações da Associação Brasileira de Municípios,

“que em 2011 participou de um grupo de trabalho na Secretaria de Relações Institucionais (SRI) da Presidência, sobre convênios entre municípios e a União, de 30% a 40% dos projetos apresentados por prefeituras ao governo federal são rejeitados por falta de qualidade técnica. De acordo com a SRI, mais da metade dos municípios com até 20 mil habitantes – 70% das cidades – precisa recorrer a contadores terceirizados na hora de preparar projetos” (DUARTE, BENEVIDES 2012).

Nesse sentido, um dos temas analisados é a capacidade técnica para elaboração e execução de projetos – como aqueles de infraestrutura urbana e saneamento, dentro do PAC – por parte das administrações municipais. “A competência da União é fazer a legislação, fazer programas e fomentar recursos. A União tem feito isso com muita

intensidade. Se as obras não evoluem como gostaríamos, não é culpa da União, é a baixa capacidade dos municípios” (MACHADO FILHO, 2014, em entrevista à autora).

“No setor de infraestrutura, como o país passou um período de duas a três décadas com baixo nível de investimento em infraestrutura, você tinha uma desmobilização. Se você entrar no Banco Central, nas Secretarias de Receita estaduais... um monte de engenheiro, o pessoal todo de 40 anos para cima, a maioria é engenheiro. Você perdeu um contingente de profissionais que foram atuar em outras áreas. Desarticulou. No saneamento, toda a cadeia produtiva do setor, escritório de projetos, empresas executoras de obras, essa cadeia desarticulou. Os órgãos públicos ficaram desarticulados. Está sendo remontada, nos três níveis de governo. É um Estado que reforçou carreiras jurídica, orçamentária e financeira, um modelo decorrente de um período de crise. [...] Desarticulou a cadeia produtiva, questões transversais, como licenciamento ambiental. Há um problema de se operacionalizar a legislação ambiental. O licenciamento ambiental é um gargalo: ter pessoal para emitir licença, para acompanhar... Teria de haver profissionais capacitados, e em quantidade suficiente” (FERREIRA DOS SANTOS, 2014, em entrevista à autora).

Coordenador de Saneamento da Secretaria Municipal de Infraestrutura e Urbanismo de São Gonçalo, Gilson Franco analisa que, mais do que do projeto básico, a necessidade maior hoje do setor público é o projeto executivo. “O projeto básico era uma forma de as empresas garantirem uma vaga no processo licitatório. E muitas vezes, quando a licitação acontecia, esse projeto apresentado não estava a contento, tinha que ser alterado” (FRANCO, 2015, em entrevista à autora).

A necessidade de projetos técnicos para o setor de saneamento é sentida também no nível federal, tanto pelo Ministério das Cidades quanto pelo do Planejamento, na gestão do PAC, ao terem contato com os projetos técnicos enviados pelos outros entes federativos. Manoel Renato Machado Filho, do Ministério das Cidades, afirma que

“um grande gargalo que temos (em saneamento) é projeto, elaboração de projeto. Gargalo de quantidade e, principalmente, de qualidade, com

projeto que não serve para nada, é muito ruim. Se você for olhar a linha de base, foram mais de 20 anos sem se investir (no setor). A lógica anterior, antes de se interromper o fluxo de investimento nas décadas de 1980 e 1990, era a lógica do Estado executor. Antes, a Cedae tinha estrutura de projetos robusta, fazia projetos. Até o início dos anos 80 ela tinha área de projetos, para desenvolver, contratar e orientar projetos” (MACHADO FILHO, 2014, em entrevista à autora).

Titular da Secretaria do PAC (Sepac), Maurício Muniz dá o exemplo das seleções de projetos realizadas pelo PAC para ressaltar a precariedade técnica desse instrumento nas administrações municipais.

“Na execução dos projetos de saneamento, um fator é a capacidade dos municípios de elaboração dos projetos e de execução. Tem a ver com porte, e pela estrutura que os municípios têm. Por isso os menores estão ainda piores. Acho também que a capacidade institucional da Caixa e do Ministério das Cidades é maior que a da Funasa (que lida com os municípios menores, aqueles com menos de 50 mil habitantes); é um órgão que melhorou um pouco, mas que tem ainda uma capacidade institucional menor. Os municípios menores têm mais dificuldade, não têm estrutura, e a própria Funasa tem capacidade institucional menor que a das Cidades e da Caixa. Essa junção Caixa-Cidades é melhor. Mas, ainda assim, mesmo se analisar (os projetos das cidades maiores, sob responsabilidade do) Ministério das Cidades, acho que saneamento tem execução pior que outras áreas, que logística, energia, por exemplo. Primeiro, como você não tinha um processo de seleção contínua (no setor de saneamento), e não tinha recursos definidos, poucos municípios investiam em elaborar projeto. Por que ia fazer projeto se não tinha recurso? Vou perder tempo no quê?” (MUNIZ, 2014, em entrevista à autora).

Outra característica do histórico institucional do setor no país, também ligada ao modo de investimento público no saneamento, contribuiu para o quadro de baixa qualidade de projetos técnicos na área.

“O saneamento é uma área interessante e complicada. [...] Até 2003, tinha um processo de pegar financiamento que os municípios apelidavam de ‘fila burra’. Você entrava com um pedido de financiamento, o governo autorizava, digamos, R\$ 1 bilhão, os municípios apresentavam propostas na Caixa, e funcionava assim: a fila só anda se o primeiro que entrou conseguiu contratar. Então, se o primeiro, por ordem de apresentação das propostas, não conseguia resolver o seu problema, a fila não andava. Então, se o segundo estivesse com tudo pronto, análise de risco, comprovações diversas para tomar recurso, tinha que esperar. Foi mudar com o PAC. [...] Todo ano a gente fez seleção de saneamento; a partir de 2010, já tinha três anos com isso, os municípios ganharam mais confiança. [...] A gente define um valor no PAC, e aí você calibra para cada ano ter um valor. Não é ‘vou selecionar tantos projetos’. Falo assim: ‘tenho R\$ 1 bilhão, apresentem projetos’ ” (MUNIZ, 2014, em entrevista à autora).

Além da realização de seleções contínuas, para dar previsibilidade aos municípios sobre recursos que eles possam contar para o setor, outra forma de estimular o aperfeiçoamento da capacidade técnica municipal no desenvolvimento e no acompanhamento de projetos para saneamento tem sido, mais recentemente, a adoção, por parte do grupo gestor do PAC, de uma tática de “derrubada” de empreendimentos com grandes atrasos.

“Nessa área de saneamento, tem uma coisa interessante, que no PAC 2 principalmente a gente começou, para ver se melhorava o resultado da área, é que a gente começou a derrubar empreendimento que não anda. Aquele empreendimento que não começou é mais fácil de derrubar. Você seleciona, ele tem lá um ano, dois anos, tem um prazo para contratar; a primeira fase é a seleção, a segunda, a contratação. Foi selecionado, tem um prazo para contratar, apresentar projeto, titularidade da área, licenciamento, capacidade de financiamento, análise de risco. Demora 1 ano, 2 anos. Se não contrata, ele cai. A partir do PAC 2, a gente começou a ser bem rigoroso com isso. Ele pode entrar de novo na seleção seguinte;

claro que, na seguinte, um dos critérios que tem lá é desempenho... E tem aquele empreendimento que está em andamento, mas tem um tempo que ele está paralisado; a gente está derrubando também. O primeiro, que não começou a obra, é mais simples. Mas às vezes está com 1%, 2%, ou está parado há mais de 1 ano, a gente começou a pressionar. É complicado, porque tem que devolver recurso, vai ficar com uma obra inacabada, mas é uma forma de monitoramento e de pressão, para que, na seleção seguinte, ele (o proponente, que é um ente federado ou consórcio público, e que pode contar com um interveniente executor, que pode ser um integrante do próprio ente que propôs ou um outro ente; por exemplo, um município proponente que tem o estado ou uma companhia estadual como seu interveniente executor) entre mais preparado” (MUNIZ, 2014, em entrevista à autora).

### *Conclusões da seção*

Nesta seção, vimos que:

- a) O histórico baixo grau de institucionalização do setor de saneamento se somou ao vácuo de planos/políticas para o setor nos anos 1980/1990. O marco legal para o setor veio apenas em 2007, sua regulamentação, em 2010; e o Plano Nacional de Saneamento, apenas em 2013.
- b) Mesmo com a vinda desse marco legal, manteve-se uma lacuna sobre de qual nível de governo seria a responsabilidade por serviços de saneamento no caso das Regiões Metropolitanas: se do município ou do governo estadual. O STF fala na necessidade de gestão compartilhada para cuidar do setor nessas regiões.
- c) No caso do Estado do Rio, há ainda uma lacuna de regulação para o setor, pois a agência reguladora dessa área está prevista para passar a regular os serviços de saneamento no estado apenas a partir do segundo semestre de 2015.
- d) A demora para a vinda de um marco legal e a histórica baixa institucionalização do setor levaram a um quadro de insegurança jurídica que dificultou a participação dos investimentos privados na área. Soma-se a isso o histórico de desequilíbrio econômico-financeiro das companhias estaduais de saneamento, e a falta de capacidade técnica municipal para o desenvolvimento de projetos técnicos para obras no setor.
- e) A dificuldade de institucionalização do setor passa também por uma baixa institucionalização e um baixo desenvolvimento dos sistemas de informação sobre o setor, que poderia auxiliar na coordenação da área.

## 2.4. Gestão da informação e do conhecimento

A análise do campo da gestão da informação e de sua relação com o ciclo da política pública – e com os processos de accountability e planejamento dentro desse ciclo – vai se dar aqui da seguinte forma: 1) será feito um histórico dos termos que emergiram dentro desse campo, uma evolução que vai da noção de gerenciamento de documentos ao conceito de governança do conhecimento, levando-se em conta a interdisciplinaridade do campo; por meio desse exame de conceitos, será vista também a diferença entre dado, informação e conhecimento, vital para este tipo de estudo; 2) será visto qual desses conceitos será utilizado aqui e por quê; 3) será, então, examinada a definição do termo que foi escolhido, assim como as etapas do ciclo da informação que compõem essa definição selecionada; e 4) por fim, no exame dessas etapas, serão analisadas quais delas são as mais relevantes no caso de ações públicas descentralizadas

Vamos agora, então, à análise do histórico dos conceitos que já passaram por esse campo.

### a) Do gerenciamento de documentos à governança do conhecimento

Antes de pensarmos em um campo específico de debate sobre o gerenciamento de dados, informações e conhecimento, devemos considerar, afirma Malin (2006), que a própria noção de Estado moderno e de sua burocracia weberiana já incluía a administração, a documentação, a organização e a publicização de informações governamentais. Antes mesmo do Estado moderno, acrescenta a autora, o poder público já trabalhava a informação por meio da criação de acervos, arquivos e bibliotecas.

“Davenport (1998) destaca que a administração pública foi pioneira no desenvolvimento de técnicas de gerenciamento do ciclo da informação,

primeiro, como gestão de documentos e depois como gestão da informação.

‘os governos foram os primeiros a gerenciar informações estruturadas em papel, ainda que assim não se chamasse esta atividade. A administração das informações requeridas para a condução de uma atividade e apreendidas em formas reproduzíveis ocorreu através de bibliotecas ou arquivos. [...] A França estabeleceu um escritório nacional de registros no século XVIII, a Inglaterra no século XIX e os Estados Unidos, no século XX. O arquivamento de documentos, no qual funcionários numeram e catalogam entradas e saídas de papéis, é o principal foco destas organizações. As corporações propriamente ditas só começaram a administrar o ciclo de vida completo dos documentos em meados de 1940. ( Ibidem, 1998, p.31)’ ” (MALIN, 2006).

Quando veio o Estado moderno, enfatiza Malin (2006), ele passou a desenvolver e se estruturar em torno de sistemas de informações cadastrais (censos, levantamentos socioeconômicos etc.); informações patrimoniais e gerenciais (sobre pessoal, bens imóveis etc.); e informações operacionais de governo (contratos, planos, projetos, programas etc.). Segundo Malin (2006),

“Porat (1977, p. 17, tradução da autora) explicita, na década de 1970, o vínculo entre burocracia e informação recorrendo à uma citação de Karl Marx:

‘[...] burocracia é um círculo de onde não se consegue escapar. Sua hierarquia é uma hierarquia da informação. O círculo superior enxerga os inferiores em detalhes, enquanto os de baixo enxergam o que é universal nos superiores’ ” (MALIN, 2006).

Também Jardim (2008) sublinha o papel da informação na própria estruturação do Estado moderno e de suas funções:

“o Estado moderno configura-se como uma das maiores e mais importantes fontes de informação, além de requisitar uma grande quantidade destas para a sua atuação. Seu funcionamento relaciona-se diretamente com a sua própria ação produtora, receptora, ordenadora e

disseminadora de informações. O objeto de tais ações seria, em última instância, o cidadão que, ao exercer o acesso à informação governamental, constitui-se como sujeito informativo. [...] A administração de um cargo moderno se baseia em documentos escritos ('os arquivos') preservados em sua forma original ou em esboço. O quadro de funcionários que ocupe um cargo 'público', juntamente com os seus arquivos de documentos e expedientes, constitui uma 'repartição' (WEBER, 1982, p. 230). Efetivamente, algumas das características mais comuns na administração pública como função e organização formalmente estabelecidas são a geração, o processamento técnico e a consulta a informações registradas em um suporte material, decorrentes de suas atividades. Neste sentido, os serviços de gerenciamento da informação arquivística representariam um aspecto institucionalizante da administração pública. Por outro lado, os documentos arquivísticos por esta produzidos constituiriam uma linguagem que lhe é própria e indispensável à sua sobrevivência e operações. Dois fenômenos sinalizam, segundo Ampudia Mello (1988, p. 12-13, tradução nossa), os processos informacionais arquivísticos dentro das administrações públicas: 'o primeiro pode denominar-se objetivação e consiste em que a informação institucional se assenta sempre sobre um suporte material...; ao segundo fenômeno pode chamar-se formalização e consiste em que dentro das instituições a informação circula através de canais prévios e claramente estabelecidos, integrando redes que unem hierarquicamente a todas e cada uma das partes que as compõem. [...] tal informação objetivada são os documentos e arquivos que durante tantos séculos a Administração Pública tem se empenhado em produzir, assim como os canais formais de informação são os sistemas internos que esta criou para gerar, distribuir e conservar seus registros' " (JARDIM, 2008, p.81-84)

Já quando enfocamos especificamente o campo do gerenciamento de informação e conhecimento, um primeiro momento dele foi o do debate sobre recursos informacionais. Citando Malin em sua análise, Machado (2012) lembra que um dos primeiros movimentos do setor público em direção à gestão

da informação ocorreu em 1980, quando o Congresso dos Estados Unidos criou uma comissão para examinar e compatibilizar políticas, regulamentos e práticas do governo federal relativos a processos de coleta, processamento, disseminação, gerenciamento e controle de atividades de informação. Também Davenport (1997) afirma que a administração pública foi pioneira em relação ao desenvolvimento do campo de gerenciamento de informações, por meio da gestão de documentos.

Machado (2012) lembra, por exemplo, que em 1985 os Estados Unidos, por meio da Circular A-130 (ou Ato Legal 130), estabeleceu o Information Resources Management (IRM) – ou gestão de recursos informacionais, o que, na avaliação de Malin (2006), oficializou a gerência da informação como recurso organizacional. Importante já ressaltar aqui que a definição de organização utilizada neste estudo é o de um sistema determinado de meios voltados para a execução de objetivos específicos, na conceituação de Malin (2009), citando Castells; nesse sentido, a palavra “organização” será aqui utilizada para tratar tanto das organizações públicas quanto das organizações privadas.

Também Malin (2006), conforme destaca Machado (2012), afirma que, a partir dos anos 1990, a ótica processual, nos estudos sobre organizações, passou a ganhar relevância em relação ao ponto de vista estrutural; isso permitiu “retratar a organização sob o ponto de vista de fluxos e estoques de informação usados e transformados por todos os processos de trabalho organizacionais” (MACHADO, 2012, p. 21).

Calazans (2008) destaca que, segundo análise de Bergeron (1996), a ideia de gestão de recursos informacionais (GRI) tinha uma perspectiva integrativa, que reconhecia a informação como recurso, via a necessidade de se gerenciar o ciclo de vida da informação, e também via a informação como apoio a objetivos organizacionais e estratégicos. Ao lado dessa perspectiva integrativa haveria a perspectiva tecnológica, que enfatizaria apenas o aspecto técnico da GRI, ou seja, teria como limitação o fato de focar somente o campo da tecnologia da informação.

Pela perspectiva integrativa, a GRI seria considerada um modo de fazer convergir “fontes internas e externas de informação organizacional. Essa perspectiva é ainda duplamente importante porque coloca a GRI no contexto

do processamento de informações organizacionais e também no contexto das necessidades de informação” (ALVARENGA NETO, 2005, p.64).

“A ideia de GRI como uma função integrada havia sido proposta inicialmente na década de 60 por Robert S. Taylor. Em finais da década de 70 e na década de 80, o conceito ficou mais visível na literatura devido, em parte, à adoção nos EUA, do PRA/1980 (‘Paperwork Reduction Act’ – ‘Lei da Redução da Papelada – 1980’). A adoção e implementação do PRA/1980 despertou um grande interesse por parte de estudantes e profissionais liberais de estudos de informação, sistema e demais grupos de interesse público e governamental” (ALVARENGA NETO, 2005, p.60).

O desenvolvimento do debate sobre planejamento estratégico – trazido por autores como Porter, Drucker e Mintzberg, e já tratado em outro momento do estudo aqui empreendido –, assim como da discussão sobre gestão por resultados, também auxiliaram na consolidação da ideia de informação como recurso informacional. Segundo Alvarenga Neto (2005), a vinda do debate sobre administração por objetivos, dentro do campo de planejamento estratégico, fez com que o ambiente organizacional se tornasse fonte de informações – o que passou a permitir análises como a chamada SWOT, em que são examinadas informações internas e externas sobre pontos fracos e fortes da organização, ameaças a ela e oportunidades que ela tem.

A partir da ideia de gerenciamento de recursos informacionais, o debate nesse campo passou a conviver com outro conceito: o de gestão da informação. Alvarenga Neto (2005), citando Chiavenato, traça um panorama da evolução de termos e conceitos na área. No fim dos anos 1970, por exemplo, Argyris & Schon trouxeram o conceito de aprendizagem organizacional. Já no início da década seguinte, Porter desenvolveria o debate falando das vantagens competitivas que a organização poderia ter, por meios justamente como o planejamento estratégico – que incluiria aprender, e considerar as lições aprendidas no momento de serem traçadas as estratégias organizacionais.

Se nos anos 1980 viria a discussão sobre gestão de recursos informacionais, como já visto anteriormente, na década de 1990 as escolas de planejamento estratégico seriam examinadas em análise de referência de Mintzberg. Também na década de 90,

Kaplan e Norton trariam seu modelo denominado Balanced Scorecard para a área de planejamento estratégico.

“Pelo lado do Estado, com a ascensão do neoliberalismo e com o deslocamento discursivo do campo estratégico do Estado para o campo dos negócios e da economia, os novos movimentos surgidos no campo da administração, inclusive a informacional, despontam na área privada, migrando posteriormente para a área pública. O setor público perde a vanguarda nas questões da gestão dos recursos de informação (MALIN, 2003)” (MALIN, 2006).

Podemos considerar aqui que foi a união desses dois debates – o do planejamento estratégico e o de recursos informacionais – que acabou levando ao conceito de gestão da informação, em que, mais do que o gerenciamento de documentos e bancos de dados (como no gerenciamento de recursos informacionais), a organização passou a enxergar que sua estratégia depende de como ela maneja as informações que detém, um manejo não apenas para registro e controle, mas também para a correção de rumos e para a promoção de melhores estratégias e tomadas de decisão.

Estava aberto o campo para a gestão da informação – que desembocaria, mais tarde, na gestão do conhecimento. No fim dos anos 1990, Davenport (1997) traria seu conceito de “ecologia da informação” para se referir à cadeia de informações dentro de um ambiente organizacional, e mais tarde desenvolveria suas análises sobre a área juntamente com Prusak; os estudos de Choo (1998), também referência, viriam na mesma época, relacionando informação à tomada de decisão.

Segundo Malin (2009), processos e atividades de informação passaram a ser considerados fatores constitutivos de todas as demais atividades da organização – com o foco passando dos processos de informação para a informação nos processos.

Tais conceituações e análises sobre gestão da informação, e sobre suas etapas e fatores, serão mais bem examinadas pelo estudo aqui empreendido mais à frente, já que o diagnóstico realizado por este estudo abarca principalmente as etapas de gestão da informação das ações públicas.

Por fim, chegamos à gestão do conhecimento – ou governança do conhecimento, como muitos autores também definem essa área, afirmando que a noção de governança

traria melhor do que a palavra “gestão” a ideia de coordenação de processos de conhecimento. Michailova e Foss (2009), por exemplo, definem o que seria o conceito de governança do conhecimento:

“ ‘Governing knowledge process’ means choosing governance structures (e.g., markets, hybrids, hierarchies) (Williamson 1996) and governance and coordination mechanisms (contracts, directives, reward schemes, incentives, trust, management styles, organizational culture etc.), so as to favorably influence processes of transferring, sharing, integrating, using, and creating knowledge. Such structures and mechanisms matter to organizational-level knowledge processes because they define the incentives and coordinate the actions of organizational members in knowledge processes (Foss and Mahnke 2003)” (MICHAILOVA, FOSS 2009, p.8).

Ao tratar da vinda desse novo conceito de gestão/governança do conhecimento dentro do campo de debate de gestão da informação, Lima (2010) aponta que nos Estados Unidos, por exemplo, a política de gestão do conhecimento do governo federal

“teve origem no ano de 2000, com a criação do Federal Knowledge Management Working Group - FKMWG (Grupo de Trabalho Federal de GC), que criou um subgrupo denominado Federal Knowledge Management Initiative Committee – FKMIC (Comitê Federal de Iniciativa em GC). (McNabb, 2009). O FKMIC é um subgrupo, com mais de 650 funcionários federais, empreiteiros e acadêmicos. Sua proposta é aprimorar a colaboração, conhecimento e aprendizagem no Governo Federal através da aplicação de gestão de conhecimento. Em 2008, foi elaborada uma proposta de roteiro/guia para GC, pelo comitê no governo federal americano (KM.GOV, 2008)” (LIMA, 2010, p. 62).

No estudo aqui empreendido, entende-se que a gestão/governança do conhecimento inclui a gestão da informação. Também se entende, aqui, que uma das diferenças essenciais entre gestão da informação e gestão/governança do conhecimento

é que a gestão/governança do conhecimento abarcaria não apenas conhecimentos explícitos (como na gestão da informação), mas também conhecimentos tácitos. Outra diferença fundamental seria que a gestão/governança do conhecimento e o aprendizado que ela propicia levam a que a organização consiga inovar; essa preocupação com a inovação não existiria em um processo de gestão da informação, que até leva a um comportamento adaptativo da organização que pode ser considerado uma aprendizagem, mas é uma aprendizagem que não levaria à inovação – pois, quando leva à inovação, aí já se torna um processo de geração de conhecimento, e não apenas de informação.

“Marchand & Davenport (2004) reconhecem que há um grande componente de gestão da informação na gestão do conhecimento e que grande parte do que se faz passar por gestão do conhecimento é, na verdade, gestão da informação. Contudo, ainda segundo esses autores, a verdadeira gestão do conhecimento vai, de muitos modos, bastante além da gestão da informação, ao endereçar aspectos como a criação e o uso do conhecimento” (ALVARENGA NETO, 2005, p. 20).

Vale ressaltar a diferença entre conhecimento explícito e conhecimento tácito (este último presente apenas em processos de gestão/governança do conhecimento, e não em processos que visem apenas à gestão de informação). O explícito é aquele, por exemplo, em bancos de dados, relatórios gerenciais, mapas de fontes de informação, mapas de necessidades de informação. É o conhecimento codificado, transmissível de maneira formal. Já o tácito viria apenas dos indivíduos e da troca de experiências entre indivíduos. Alvarenga Neto (2005) destaca que

“o conhecimento prático é, em grande parte, tácito. Polanyi (1967) define o conhecimento tácito como pessoal, intransferível e específico ao contexto, sendo assim de difícil formulação e comunicação. Acrescenta ainda que os seres humanos adquirem conhecimentos criando e organizando ativamente as suas próprias experiências. Segundo Choo (1998), o conhecimento tácito é aquele conhecimento implícito utilizado pelos membros da organização para fazerem seu trabalho e construir sentido [...]. o conhecimento tácito é um conhecimento não codificável e de difícil difusão e [...] vital para as organizações, visto que

as organizações só podem aprender e inovar através da alavancagem do conhecimento implícito dos seus membros” (ALVARENGA NETO, 2005 p. 133).

Nesse debate, o autor também cita Davenport e Cronin (2000) para falar da existência de uma “tríade” da gestão do conhecimento, tríade esta que

“é resultado da análise de três domínios da GC [gestão do conhecimento] nas organizações contemporâneas: GC-1 ou gestão de informações, GC-2 ou tecnologia de informação, e GC-3 ou iterações [repetições] entre as dinâmicas do conhecimento: tácito e explícito. [...] Grande parte do que se convencionou chamar ou atribui-se o nome de gestão do conhecimento é na verdade gestão da informação e a gestão da informação é apenas um dos componentes da gestão do conhecimento. Contudo, acredita-se que a gestão do conhecimento vá além da pura gestão da informação por incluir e incorporar outros aspectos, temas, abordagens e preocupações, como as questões de criação, uso e compartilhamento de informações e conhecimentos, criação do contexto adequado ou contexto capacitante, dentre outros” (ALVARENGA NETO, 2005, p.21-22).

O contexto capacitante, aponta o autor, é um conceito trazido por Von Krogh, Ichijo e Nonaka em 2001: tal contexto seria a reunião de condições, dentro da organização, que capacitariam a organização para um processo de gestão do conhecimento. O contexto capacitante vê aspectos como “a cultura organizacional e o comportamento humano nas organizações, as questões da criação, compartilhamento e uso/aplicação, a política de informação e a visão organizacional do conhecimento e até mesmo as questões referentes aos locais de encontro e as políticas de seleção, contratação e manutenção do capital humano” (ALVARENGA NETO, 2005, p.23).

Nonaka e Takeuchi (1997) também definem outro conceito, o de “espiral de criação do conhecimento”, que seria a interação contínua entre os diversos conhecimentos de uma organização; essa interação e esse compartilhamento de conhecimento é que levariam a que a organização crie conhecimento e, assim, inove.

Esses dois autores trouxeram uma noção de referência para esse campo de discussão: a de que a criação do conhecimento ocorre por meio da interação contínua e dinâmica entre conhecimentos explícitos e tácitos. Tal interação aconteceria por meio de quatro modos: socialização (interação entre um conhecimento tácito e outro conhecimento tácito, como na realização de brainstorming entre indivíduos, ou na observação entre indivíduos); externalização (interação de conhecimento tácito para conhecimento explícito, como quando um conhecimento prático é formalizado); combinação (interação entre um conhecimento explícito e outro conhecimento explícito, como na educação formal e em treinamentos); e internalização (interação de conhecimento explícito para conhecimento tácito, como no aprendizado de um indivíduo pela prática).

Além de Nonaka e Takeuchi, outro autor de referência na área da gestão da informação e do conhecimento é Choo, que será bastante tratado aqui. Alvarenga Neto (2005) afirma que, segundo as análises de Choo (1998) nesse campo, as organizações com gestão do conhecimento “utilizam estrategicamente a informação e o conhecimento para atuar em três arenas distintas, porém imbricadas: construção de sentido, criação de conhecimento e tomada de decisão” (ALVARENGA NETO, 2005, p. 23). Segundo Alvarenga Neto,

“a verdadeira gestão do conhecimento vai além por se preocupar com uma miríade de outros temas pertinentes às questões da informação e do conhecimento nas organizações, como, por exemplo: (a) a criação e uso do conhecimento, (b) a gestão da inovação e da criatividade, (c) o compartilhamento de informações, (d) a aprendizagem organizacional e a preocupação com os registros e documentos que levam à criação e manutenção de repositórios de conhecimento e memória organizacional, (e) a mensuração e consolidação do capital intelectual encontrado nos capitais humano, estrutural e do cliente e, por fim, mas não menos importante, (e) a criação das condições favoráveis que devem ser propiciadas pela organização – doravante denominado ‘contexto capacitante’ ou o ‘ba’ – que engloba, dentre outros muitos aspectos, (1) definições estratégicas quanto à política de informação, (2) a visão do conhecimento que é bem-vindo e que será nutrido pela organização, (3) a cultura organizacional e políticas de seleção e contratações de novos

colaboradores e (4) a criação de locais ou espaços de encontro e troca de informações – reais ou virtuais” (ALVARENGA NETO, 2005, p.56)

No contexto brasileiro, Moraes (2011) aponta que, dentro da administração pública do país, “gestão do conhecimento é descrita pelo Comitê Executivo do Governo Eletrônico (2004, p. 7) como o ‘conjunto de processos sistematizados, articulados e intencionais, que governam as ações de criação, captação, armazenamento, tratamento, disseminação e utilização de conhecimentos, com o propósito de atingir objetivos institucionais’ ” (MORAIS, 2011, p.32). Criado por decreto pelo governo federal em 29 de outubro de 2003, o Comitê Técnico de Gestão do Conhecimento e Informação Estratégica (CT-GCIE), do Comitê Executivo do Governo Eletrônico (este criado em 2000), escolheu o método Organizational Knowledge Assessment (OKA), desenvolvido pelo Banco Mundial, para implantar a gestão do conhecimento no governo federal brasileiro, ressalta Moraes (2011), citando Fonseca e Fresneda, e Fresneda e Gonçalves.

“O método OKA é estruturado em três grandes elementos: Pessoas, Processos e Sistemas. Estes elementos estão subdivididos em 14 Dimensões do Conhecimento, e cada uma delas, por sua vez, é composta por um conjunto de métricas. Essas métricas foram escolhidas como resultado de entrevistas com especialistas, de pesquisas na área de gestão do conhecimento e da experiência acumulada pelo Banco Mundial” (MORAIS, 2011, p.55-56).

Angelis (2011) destaca que, no método OKA, a dimensão Pessoas

“considera os elementos: cultura e incentivos, criação e identificação de conhecimento, compartilhamento de conhecimento, comunidades de prática e aprendizado. Na dimensão Processos consideram-se os elementos: liderança e estratégia, fluxos de conhecimento, alinhamento, operacionalização do conhecimento, métricas e monitoramento. No que diz respeito a Sistemas, são abordados os elementos: programas de gestão do conhecimento, gerência de conteúdos de conhecimento, acesso ao conhecimento e tecnologia” (ANGELIS, 2011, p.141).

Enfim, com a vinda do debate sobre gestão/governança do conhecimento, esse conceito passou a abrigar os estudos e discussões também de gestão da informação. Alvarenga Neto (2005) conclui, por exemplo, que o termo “gestão do conhecimento” acabou se transformando numa “área guarda-chuva”,

“que incorpora várias abordagens gerenciais, observadas as interfaces, comunicações, relacionamentos e imbricações:

(a) com a gestão da informação e a ciência da informação (DAVENPORT & CRONIN, 2000; DAVENPORT, 1998; BERGERON, 1996; BORKO, 1968; SARACEVIC, 1992; GORDON, 1997; McGEE & PRUSAK, 1995; dentre outros) – aspectos relativos a coleta, tratamento, organização, indexação, recuperação, disseminação e aspectos intrinsecamente ligados às questões técnicas: tesouros [vocabulário controlado de descritores que cobrem determinado tema], taxonomias, ontologias, vocabulários controlados, sintagmas, mapas conceituais, entre outros;

(b) com a gestão de recursos humanos, gestão de competências e gestão dos talentos humanos (STEWART, 1998; SENGE, 1990; GARVIN, 1993; FLEURY & OLIVEIRA JR., 2001; DUGUID & BROWN, 2000, 2001; WENGER & SNYDER, 2001; ARGYRIS & SCHON, 1978, NEVIS, DiBELLA & GOULD, 1998; dentre outros) – capital intelectual, capital humano, aprendizagem organizacional;

(c) com a contabilidade e a área financeira (STEWART, 1998; EDVINSSON & MALONE, 1998; BONTIS, DRAGONNETI, JACOBSEN & ROOS, 1999; SVEIBY, 1998; dentre outros) – métricas e mensuração de ativos intangíveis, contabilização do valor do capital intelectual, reconhecimento do capital estrutural

d) com a inteligência empresarial e competitiva (CHOO, 2002; AGUILAR, 1967; CHOO & AUSTER, 1993; DAFT & WEICK, 1984; MILLER, 2002; CRONIN & DAVENPORT 2002; dentre outros) – ambiente organizacional como fonte de informações, inteligência do

concorrente, competitiva, empresarial, social e gerenciamento de questões estratégicas;

(e) com a criação de conhecimento e a gestão da inovação. (LEONARD-BARTON, 1998; NONAKA & TAKEUCHI, 1997; DAVENPORT & PRUSAK, 1998; VON KROGH, ICHIJO & NONAKA, 2001)” (ALVARENGA NETO, 2005, p. 73).

Também Michailova e Foss (2009) ressaltam que o interesse sobre gestão do conhecimento “is clearly evidenced in the fact that various theoretical disciplines, such as philosophy, information and library science, strategic management, organizational economics, sociology, organization theory, organizational behavior, and cognitive psychology, all have contributed to the theoretical debates centered around ‘knowledge’ and its ‘management’. Jointly, they have established a very broad body of discourse” (MICHAILOVA, FOSS, 2009, p.2).

Para concluirmos, vale destacar, no entanto, que, nessas ramificações que o campo da gestão do conhecimento passou a abrigar, não aparece de forma específica uma ramificação que ligue a gestão da informação e do conhecimento com o campo da accountability e do controle da ação do governante – apesar de processos de accountability serem grandes geradores de informação estratégica, e de uma gestão adequada dessas informações permitir um maior controle da ação do governante e da eficácia dessa ação. Como lembram Souza e Giacobbo (2006), o processo “de controle externo consiste, basicamente, em capturar dados e informações, analisá-los, produzir um diagnóstico e formar um juízo de valor. Os insumos necessários são informação e conhecimento” (SOUZA, GIACOBBO, 2006, p. 39).

Se a face da accountability que trata da prestação de contas financeira-orçamentária e do acompanhamento do desempenho das ações públicas se liga à esfera técnica da gestão da informação e do conhecimento, a face da accountability que se refere ao conceito de transparência e responsividade do governante frente a seus representados tem a ver com o elemento político de um processo de gestão da informação e do conhecimento. “O papel da gestão do conhecimento na Administração

Pública transcende [...] a finalidade de melhorar o desempenho organizacional, cumprindo importante função na sociedade democrática” (BATISTA, 2004, p.10).

Da mesma forma, outra conclusão importante aqui é que, nessas ramificações que o campo da gestão da informação e do conhecimento passou a abrigar, também não aparece de modo específico uma ramificação que relacione a gestão da informação e do conhecimento com o planejamento, a tomada de decisão e a coordenação de ações de descentralização do setor público – apesar de, como já afirmado anteriormente por este estudo, a descentralização de ações e políticas públicas poder ser vista como uma grande rede de compartilhamento de informações entre os vários níveis de governo (e entre os setores público e privado, no caso de participação de entidades não governamentais nessa descentralização).

## b) Gestão da informação, suas etapas e seus conceitos

Um primeiro e essencial conceito que deve ser examinado aqui é a diferença entre dado, informação e conhecimento. Machado (2012) destaca que informação não é apenas dado coletado, mas, sim, dado coletado, organizado, ordenado e ao qual são atribuídos significados e contextos.

O autor também cita Valentim (2002) para afirmar que outra classificação dentro da análise sobre dado, informação e conhecimento é a das fontes de informação, levando em conta que o entendimento aqui é que tanto dados quanto informações e conhecimento podem servir como fonte de informação. Tais fontes podem ser divididas em estruturadas, estruturáveis e não estruturadas: as fontes estruturadas são os bancos e bases de dados internos e externos, e redes de comunicação como intranet e internet; as estruturáveis são aquelas produzidas internamente pela organização, mas sem tratamento, seleção e formas de acesso definidas; e as não estruturadas são produzidas externamente, sem filtragem e tratamento.

Para Davenport e Prusak (1998), destaca Calazans (2008), o conhecimento é “a informação com um contexto, um significado, uma interpretação, [...] compreende a geração de uma ideia ou invenção” (CALAZANS, 2008, p. 40). Enfim, é o conhecimento que possibilita a inovação. Segundo Davenport e Prusak (1998),

“conhecimento é uma mistura fluida de experiência condensada, valores, informação contextual e insight experimentado, a qual proporciona uma estrutura para a avaliação e incorporação de novas experiências e informações [...]. Nas organizações, ele costuma estar embutido não só em documentos ou repositórios, mas também em rotinas, processos, práticas e normas organizacionais” (DAVENPORT, PRUSAK, 1998, p.6)

Alvarenga Neto (2005) traz uma diferenciação, com base em Davenport (1998), para dado, informação e conhecimento:

“Dado – Simples observações sobre o estado do mundo: facilmente estruturado; facilmente obtido por máquinas; frequentemente quantificado; facilmente transferível. Informação – Dados dotados de relevância e propósito: requer unidade de análise; exige consenso em relação ao significado; exige necessariamente a mediação humana. Conhecimento – Informação valiosa da mente humana. Inclui reflexão, síntese, contexto; de difícil estruturação; de difícil captura em máquinas; frequentemente tácito; de difícil transferência” (ALVARENGA NETO, 2005, p. 32)

Detendo-se mais especificamente na conceituação de informação – porque, entre os conceitos de dado, informação e conhecimento, informação é aquele que tem maior relevância neste estudo –, podemos ressaltar as formas como dado pode ser transformado em informação, de acordo com a análise que Alvarenga Neto (2005) faz de Davenport e Prusak (1998). Segundo esses dois autores, dado pode ser transformado em informação por processos como:

- contextualização: sabe-se qual a finalidade dos dados coletados;
- categorização: conhecem-se as unidades de análise ou os componentes essenciais dos dados;
- cálculo: os dados podem ser analisados matemática ou estatisticamente;
- correção: os erros podem ser eliminados dos dados;
- condensação: os dados podem ser resumidos para uma forma mais concisa” (ALVARENGA NETO, 2005, p.33).

Alvarenga Neto (2005) também traz o conceito de Drucker para informação – dados dotados de relevância e propósito, e que, por isso, fazem com que o receptor da informação avance em seu entendimento sobre o contexto do que é transmitido. Na passagem de informação para conhecimento, o avanço que ocorre é na capacidade de ação de quem adquire o conhecimento, pois conhecimento seria a informação para ação. Como ressalta Alvarenga Neto (2005),

“Sveiby (1998), baseando-se em Polanyi (1967) e Wittgenstein (1962), define o conhecimento como a capacidade de agir e inferir-se imediatamente que o conhecimento é extremamente valioso visto que ele está próximo ou leva à ação. Dixon (2000) afirma que o conhecimento se resume aos elos significativos que as pessoas fazem nas suas cabeças entre informação e a sua respectiva aplicação em ação quando em um dado contexto” (ALVARENGA NETO, 2005, p.33).

Segundo Michailova e Foss (2009), o conhecimento seria uma informação que tem valor, por ser uma informação contextualizada, selecionada e interpretada; conhecimento, aliás, poderia até ser visto como a própria capacidade de selecionar, interpretar e agregar informação. Ou seja, pode-se colocar, dentro da discussão empreendida neste estudo, que a informação bem utilizada em um programa público cria melhor conhecimento sobre ele.

A dificuldade na delimitação entre os conceitos de dado, informação e conhecimento leva Choo (2002) a falar em um processo contínuo que liga esses três conceitos,

“um continuum de valores e fundamentalmente marcados pela contribuição humana crescente – processamento, gestão, ação, resultado, aprendizagem e retro-alimentação. Choo (2002) afirma que o resultado do gerenciamento do continuum dado-informação-conhecimento é a capacitação organizacional para ações que gerem os resultados desejados no nível organizacional. O continuum é retroalimentado uma vez que as ações e os resultados geram novos sinais e mensagens (novos dados a serem processados), repetidos ciclos de processamento de informações e a criação de conhecimento que propicia aprendizagem e adaptação organizacional ao longo do tempo” (ALVARENGA NETO, 2005, p. 34-35).

Outro conceito necessário para este estudo é o da própria gestão da informação. Para o Office of Management and Budget (OMB), dos EUA, em definição de 2004 trazida por Machado (2012), gestão da informação é o “processo cujo objetivo é planejar, mensurar os custos, executar, monitorar e avaliar a informação em seu ciclo de vida” (MACHADO, 2012, p. 34), sendo que o OMB trata, aqui, de informação governamental, que é, segundo o órgão americano, aquela que é “produzida, coletada, processada, disseminada, arquivada ou disponibilizada pelo governo ou através dele” (MACHADO, 2012, p. 34). É também a definição de informação governamental adotada pelo estudo aqui realizado.

McGee e Prusak (1994) definem a gestão da informação, destaca Machado (2012), como um “conjunto de atividades com aspectos dinâmicos, conectadas logicamente e que cruzam limites funcionais das organizações” (MACHADO, 2012, p. 22). De acordo com esses autores, a gestão da informação começa com o mapeamento das necessidades e requisitos de informação da organização, vendo-se as fontes de informação disponíveis e realizando-se um plano para coleta de informações. Em seguida, após esse mapeamento e essa coleta, vêm a classificação e o armazenamento, etapas nas quais ocorre o tratamento da informação, que é então colocada na forma como será apresentada e poderá ser acessada. Por fim, vêm as etapas de desenvolvimento de produtos e serviços de informação, que é o que será oferecido aos usuários dessa informação; e de distribuição e disseminação da informação.

Dessa forma, a gestão da informação pode ser vista como um processo contínuo, “gerando assim uma retroalimentação positiva na organização, ou seja, informação gera mais informação” (MACHADO, 2012, p. 23). Tal ideia de retroalimentação numa cadeia de informações é essencial no estudo aqui empreendido, como já dito anteriormente.

Para Machado (2012), a gestão da informação tem como requisito o estabelecimento de processos, etapas e fluxos informacionais sistematizados e estruturados. Além disso, quando a gestão da informação se dá em organizações do setor público, o autor ressalta ainda que tal gestão deve levar em conta os aspectos de publicidade, compreensibilidade e utilidade para tomada de decisão. Uma das conceituações para tomada de decisão (veremos outras mais à frente), como destaca Calazans (2008), é aquela dada pela definição de Simon nos anos 1970, ou seja, o

“curso de ações escolhidas e determinadas como mais eficientes à disposição para o alcance dos propósitos visados” (CALAZANS, 2008, p. 73), conceito, porém, restringido pela noção de racionalidade limitada. Também nesse período, em 76, Mintzberg e outros autores desenvolveriam um modelo de tomada de decisões com três fases, que seriam a identificação do problema, de suas causas e efeitos; o desenvolvimento de soluções e alternativas; e a seleção da alternativa mais adequada.

Na conceituação de Drucker, afirma Calazans (2008), a gestão da informação abrange a aquisição de informação, a aplicação da informação de forma sistemática, a identificação e a potencialização dos recursos de informação, tudo isso de forma que a organização esteja mais preparada e adaptada para as mudanças do ambiente externo.

É necessária na organização, acrescenta Alvarenga Neto (2005), a existência de um “agente vinculador”, que atua como intermediário entre as necessidades e as fontes de informação da organização. Podemos considerar que esse papel é o que Strong et al (1997) chama de “custodiantes” ou “curadores” da informação, uma das três funções dentro de um sistema de informação; as outras duas funções nessa classificação, ressaltada por Calazans (2008), seriam as de produtores de informação (que geram/fornecem a informação), e as de consumidores de informação (que utilizam a informação para executar suas funções).

Outra definição que pode ser pensada para o conceito de gestão da informação é a metáfora criada por Davenport (1997) de “ecologia da informação”: como destaca Machado (2012), ela leva a uma visualização das dimensões que a informação assume na cadeia de informações em uma organização, como se houvesse uma espécie de cadeia ecológica da informação dentro de uma organização e da relação dessa organização com o ambiente externo. Ecológica devido ao fato de os fluxos de informação nos três ambientes que compõem essa metáfora de Davenport – o organizacional, o informacional e o externo – estarem interligados e se influenciarem.

O núcleo desse modelo ecológico de Davenport seria o ambiente informacional, que inclui: a estratégia de informação da organização (por exemplo, a avaliação de cenários da organização referente ao uso que faz da informação); sua política de informação (as responsabilidades e papéis dos integrantes da organização em relação à informação); a cultura organizacional em relação à informação (se há, por exemplo, valorização do compartilhamento de informação); os processos de informação

(atividades como definição das necessidades informacionais dos usuários da informação, obtenção da informação, distribuição e uso da informação); e a arquitetura de informação (o modo de organizar as informações, de forma que atenda às necessidades dos usuários, um termo que, destaca Machado (2012), foi concebido por Saul Wurman em meados dos anos 1970). Dessa forma, a gestão da informação segundo Davenport (1997) seria “um conjunto estruturado de atividades que incluem o modo como as empresas obtêm, distribuem e usam a informação e o conhecimento” (MACHADO, 2012, p.99).

No entanto, é a definição de Choo (2003) a que mais se aproxima do diagnóstico aqui realizado neste estudo – e é esta, portanto, a definição que será adotada aqui para gestão da informação. Choo olha a gestão da informação sob o ponto de vista dos processos que a compõem; por isso é a definição que mais se adequa ao diagnóstico desta tese, pois tal diagnóstico é justamente a identificação desses processos na cadeia de informações para controle e tomada de decisões de projetos de saneamento do PAC. Calazans (2008) destaca que, na análise de Choo (2003), as organizações usam a informação para três finalidades: criar significado, construir conhecimento e tomar decisões.

Segundo Choo, a gestão da informação é a gestão de uma rede de processos, um conjunto de processos inter-relacionados que adquirem, criam, organizam, distribuem e usam a informação numa organização. São seis os processos de gestão da informação de acordo com Choo: 1) identificação das necessidades de informação; 2) aquisição da informação; 3) organização e armazenamento da informação; 4) desenvolvimento de produtos e serviços de informação; 5) distribuição da informação; e 6) uso da informação.

Choo (2002), destaca Alvarenga Neto (2005), coloca que o objetivo da gestão da informação

“é maximizar a utilidade e a contribuição dos recursos e capacidades de informação da organização na perseguição dos objetivos organizacionais. Em um nível operacional, a equipe responsável pela gestão da informação aloca a maior parte de seu tempo provendo acesso à informação e agregando valor à informação com o propósito de aumentar sua relevância e utilização. Uma frase comum e amplamente utilizada é

‘levar a informação correta, para a pessoa correta, no formato correto e na hora certa’. Questões importantes giram em torno de um ciclo de atividades interconectadas e vão desde a determinação das necessidades de informação dos usuários, operacionalizado por um diagnóstico de necessidades de informação, até o desenvolvimento de produtos e serviços de informação. Este ciclo é definido e dimensionado a partir da política de informação organizacional” (ALVARENGA NETO, 2005, p.35-36)

Em um fluxograma baseado na análise de Choo para a gestão da informação, Calazans (2008) aponta um processo de retroalimentação, que ocorreria devido ao comportamento adaptativo que a organização passa a adotar por meio do uso de informação estratégica para ela. Esse comportamento adaptativo incluiria não apenas a interação com informações estratégicas produzidas internamente, mas também a interação com o ambiente externo à organização. É esse comportamento adaptativo que acaba gerando “novas necessidades informacionais” (CALAZANS, 2008, p. 34) – o que, por sua vez, retroalimenta a cadeia de informações.

Nesse sentido, a definição de Choo seria, como afirma Machado (2012), um gerenciamento processual da informação. Um gerenciamento baseado nos fluxos de informação teria formato semelhante. Segundo o autor, incluiria: 1) identificação das necessidades e requisitos de informação; 2) criação, recepção e captura de informação, de fontes internas e externas; 3) tratamento da informação, isto é, o ato de processar a informação e torná-la mais acessível aos usuários; 4) distribuição da informação, interna e externamente; 5) uso da informação; 6) armazenamento e conservação da informação para uso e reuso (ideia esta que é importante ao se aproximar da noção de retroalimentação da cadeia de informações vista anteriormente); e 7) descarte da informação, por obsolescência ou inutilidade (sendo esta uma etapa que não estaria presente na definição anterior de Choo).

Em outro exame das etapas que compõem a gestão da informação, Candido et al., citados por Calazans (2008), afirmam que, numa estratégia eficaz de gestão da informação, o uso da informação é uma etapa que inclui o compartilhamento e a retroalimentação da cadeia informacional. Para os autores, essa cadeia é formada pelos seguintes processos: 1) prospectar/monitorar a informação, que incluiria

captação/coleta/aquisição de informação, o que significa também que essa informação passa a ser selecionada e filtrada; 2) tratar a informação, o que inclui análise, interpretação, transformação e acréscimo de valor à informação anteriormente captada e filtrada; 3) comunicar a informação, o que abarca atividades de circulação, difusão, disseminação, transferência de informação; e 4) utilizar a informação, que significa, ao compartilhar a informação, retroalimentar o sistema. Com mais informação, a cadeia vai para outro nível de necessidade informacional – o que a faz começar tudo de novo, com a prospecção, o monitoramento e a seleção de outras informações que satisfaçam esse novo nível de exigência informacional.

Ao falar de feedback ou retroalimentação, podemos pensar no papel do feedback dentro de um sistema. Segundo os princípios da teoria geral dos sistemas, afirma Miranda (2004), citando Bertalanffy, um sistema tem como elementos: objetivo (do usuário do sistema ou do próprio sistema); entrada (input), que é o material, a força, a informação fornecida ao sistema (para um processo); processo, que permite a transformação de um insumo (input) em um produto, serviço, resultado (output); saída (output), o resultado do processo de transformação (que deve estar de acordo com o objetivo do sistema); controle e avaliação, que são a verificação entre entradas e saídas, e delas com os objetivos; e retroalimentação ou feedback, que é o “processo de comunicação que reage a cada entrada de informação, a qual afetará seu comportamento subsequente” (MIRANDA, 2004, p. 19).

A despeito das diferenças entre essas diversas definições, há etapas dentro da gestão da informação que podem ser encontradas em várias análises. Como diz Calazans (2008): “Posteriormente, Davenport (1993), McGee e Prusak (1994), Drucker (1999), Choo (2003a), Beal (2004), entre outros, utilizam o termo gestão da informação relacionada aos processos sistemáticos que adquirem, criam, organizam, distribuem e usam a informação de forma a criar valor para a organização” (CALAZANS, 2008, p. 33).

Desse modo, consideramos aqui (numa conceituação baseada na análise de Choo, como dito antes) que *gestão da informação é o encadeamento de um conjunto de processos institucionalizados e que se retroalimentam para que uma organização identifique suas necessidades e suas fontes de informação; obtenha a informação necessária; armazene a informação obtida de forma que ela possa ser acessada;*

*desenvolva produtos e serviços de informação a partir do que foi obtido, armazenado e acessado; distribua internamente e compartilhe externamente a informação desenvolvida; e, nesse uso da informação nas suas relações internas e externas, a organização aprenda, adequando melhor suas ações à sua estratégia, e adaptando melhor sua própria estratégia às ações e mudanças do ambiente externo. O aprendizado – ou o comportamento adaptativo de que nos fala Choo – ocorre com a retroalimentação: ao adequar melhor suas ações à sua estratégia e ao se adaptar melhor ao ambiente externo, a organização acaba tendo novas necessidades e exigências de informação, o que a faz voltar ao início da cadeia de informação – e, assim, retroalimentar o sistema.*

Podemos ver que, apesar de não abarcar o aprendizado que leva à inovação – já que inovação faz parte do campo da gestão/governança do conhecimento –, a gestão da informação inclui aprendizado, mas, nesse caso, é um aprendizado que leva à adaptação, a um comportamento adaptativo da estratégia da organização frente a fatores internos e externos. É nesse sentido que, como afirma Miranda (2004), para Tarapanoff, o principal objetivo da gestão da informação é “identificar e potencializar os recursos informacionais de uma organização e sua capacidade de informação, ensiná-la a aprender e adaptar-se às mudanças ambientais” (MIRANDA, 2004, p.47).

Quando enfocamos a análise da gestão da informação no setor público, o volume de estudos é bem menor do que os já feitos sobre o setor privado. Ao analisar as pesquisas no campo da gestão da informação e do conhecimento para organizações públicas, Lima (2010) observa o volume ainda incipiente de trabalhos na área, apesar do impacto que processos de gestão da informação e do conhecimento podem ter para o setor público.

“Wiig (1999) destaca a importância do conhecimento na administração pública em que julga que a viabilidade de qualquer sociedade depende da qualidade do fornecimento dos serviços públicos e essa qualidade é influenciada por fatores como estrutura governamental, responsabilidades, capacidades, informação, especialização do quadro de servidores e conhecimento disponível. Porém entre todos esses fatores o autor considera o conhecimento como o recurso básico que governa a natureza e a direção das ações. Sem o conhecimento adequado, as ações

terão como base a ignorância e serão arbitrárias ou sem efetividade. Wosniak (2007), em uma pesquisa sobre as iniciativas de Gestão do Conhecimento em uma prefeitura, afirma que se observam com muita clareza a insipiência e a relativa fragilidade de trabalhos voltados à discussão da importância das práticas de GC nas organizações públicas, bem como de avaliações de impacto de tais práticas sobre os processos, produtos e serviços prestados. O que pode ser explicado de um lado, pelo fato de se tratar de algo ainda novo na administração pública, sendo, portanto, algo desconhecido ou ignorado pela maioria dos gestores. Por outro lado, deve-se também considerar a resistência quanto à utilização de diferentes e inovadoras estratégias de gestão. Na visão de Fresneda & Gonçalves (2007), implantar gestão do conhecimento no setor público não significa apenas colocar os serviços públicos on-line e melhorar sua forma de acesso por parte do cidadão, mas implementar um conjunto de processos, mediados pela tecnologia, que podem modificar as interações, em uma escala maior, entre os cidadãos. Para os autores a utilização da Gestão do Conhecimento (GC) no setor público é uma estratégia de um novo caminho para o melhor desempenho e para o melhor relacionamento interno e externo das organizações desse setor” (LIMA, 2010, p.54)

Mas podemos destacar estudos já feitos nesse campo, como o realizado pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que em 2003 analisou os resultados de experiências de gestão do conhecimento em 140 organizações governamentais. Alguns dos principais resultados observados foram:

- “• Melhoria de eficiência do trabalho e produtividade;
- Aumento da transparência: agilidade no compartilhamento externo de informações;
- Aumento da horizontalidade e descentralização de autoridade;
- Promoção do conceito de aprendizado continuado;
- Melhoria dos relacionamentos e confiança dentro da organização e entre diferentes organizações;

- Tornar as organizações públicas mais atrativas para talentos. [...]
- Melhoria no acesso à informação;
- Maior contribuição e uso de informações;
- Melhor qualificação e agilidade na tomada de decisões;
- Ganhos de produtividade e eliminação de duplicidades;
- Acordos e compartilhamento de procedimentos entre diversos órgãos com atividades similares, com maior interação entre as pessoas” (LIMA, 2010, p.52).

Batista (2004) também realizou estudo na área de gestão da informação e do conhecimento no setor público brasileiro, especificamente no nível federal. Examinou, para isso, análises de Terra (2001) e a pesquisa realizada pela OCDE, além de avaliações da American Productivity and Quality Center (APQC), da Price Waterhouse Coopers e da KPMG; e de instrumentos de avaliação da gestão. O estudo de Batista (2004) analisou “experiências de implementação de GCO no Serviço de Processamento de Dados (Serpro), na Caixa Econômica Federal, na Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), no Banco do Brasil (BB), Banco Central do Brasil (Bacen) e na Petróleo Brasileiro (Petrobras). Cada uma dessas organizações é considerada de referência na implementação de determinadas práticas de GCO [gestão do conhecimento]” (BATISTA, 2004, p.7). A conclusão a que chegou o autor: “A implementação de Gestão do Conhecimento é bastante recente nas organizações analisadas (a experiência mais antiga – a do Serpro – foi iniciada em 1999). Por isso, apenas o Serpro e o Banco do Brasil conseguiram estender as práticas para todas as áreas da organização” (BATISTA, 2004, p.73).

Em 2012, o mesmo autor voltou a analisar a aplicação do campo da gestão da informação e do conhecimento no setor público. Defendendo a necessidade de um modelo específico de governança do conhecimento para a administração pública, Batista (2012) cita como processos de gestão do conhecimento “identificar, criar, armazenar, compartilhar e aplicar conhecimento” (BATISTA, 2012, p. 13). Já as dimensões da gestão do conhecimento seriam a humana, a de organização, a de tecnologia e a de gestão de processos.

“Heisig analisou 160 modelos oriundos da pesquisa e da prática organizacional para identificar componentes de GC e descobrir diferenças e semelhanças. Os processos de GC (identificar, criar, armazenar, compartilhar e aplicar conhecimento) e as dimensões de GC: i) dimensão humana (categorias: cultura, pessoas e liderança); ii) dimensão de organização (categorias: estruturas e processos); iii) dimensão de tecnologia; iv) dimensão gestão de processos (categorias: estratégia e controle) identificados por Heisig no seu estudo são relevantes tanto para organizações privadas como públicas (HEISIG, 2009)” (BATISTA, 2012, p. 13).

Se considerarmos esses quatro tipos de dimensões, o estudo aqui empreendido enfoca as dimensões de organização e de gestão de processos, já que analisa tanto a estrutura de informações de parte do PAC quanto seus processos de controle (justamente por meio dessa estrutura de informações) e de estratégia (justamente porque a gestão dessas estruturas de informação auxilia não só no controle, mas no planejamento de novas ações). Nesse sentido, podemos dizer que, no setor público, a gestão da informação e do conhecimento (sobretudo essas suas duas dimensões) contribui estrategicamente para os processos de accountability do setor – já que melhor controle é melhor accountability.

Batista (2012) mostra a relevância do estudo da gestão da informação e do conhecimento no setor público ao apontar o levantamento que fez sobre esse tópico:

“A revisão sistemática da literatura foi realizada com uma pergunta em mente: ‘O que já foi publicado sobre o tema Knowledge Management (KM) Frameworks in the Public Sector? (Modelos de GC no setor público?)’. Optou-se pelo Scopus por se tratar do maior banco de dados com citações e resumos da literatura de pesquisa e fontes de qualidade na internet com quase 18 mil títulos de mais de 5 mil editores. No levantamento, foram identificadas 26.570 publicações com o termo Knowledge Management, 8.933 publicações com a palavra Knowledge Management Framework e 245 publicações com o termo KM Framework in the public sector. Com base na análise do resumo dessas 245 publicações foi possível concluir que:

- quarenta e cinco referências são repetidas;
- cento e trinta e duas não abordam o tópico Gestão do conhecimento no setor público (KM in the Public Sector);
- sessenta tratam do tópico GC no Setor Público, mas não do tema Modelos de GC no setor público (KM Frameworks in the public sector); e
- cinco abordam o tópico Modelos de GC no setor público.

Das cinco referências que abordam o tópico KM Frameworks in the Public Sector, descartou-se o trabalho Research on Knowledge management of public sector porque nele é proposto um modelo de portal de conhecimento para o setor público e não um modelo genérico. [...] Esses resultados mostram o número reduzido de estudos na literatura sobre modelos de GC no setor público, pois do total de 63 referências sobre GC no Setor Público apenas 6,3% (quatro) tratam do tema” (BATISTA, 2012, p. 23-24).

Após analisar uma série de modelos e instrumentos de implementação de gestão de conhecimento em organizações públicas – como o Organizational Knowledge Management, do Banco Mundial, o Modelo de Avaliação do Fórum Europeu de Gestão do Conhecimento, um instrumento de avaliação de gestão pública usado pelo Gespública, e um questionário usado pela OCDE para uma pesquisa sobre práticas de gestão do conhecimento em órgãos públicos –, Batista (2012) sugere um modelo de gestão do conhecimento “genérico, holístico e específico para a administração pública brasileira” (BATISTA, 2012, p. 28-29); e que também é, diz o autor, tanto descritivo (apontando elementos da gestão do conhecimento na área pública) quanto prescritivo (sugerindo como implementar esse modelo descrito).

Entre os elementos da gestão do conhecimento no setor público apontados estão: ferramentas de colaboração (como portais, intranets); ferramentas que funcionem como repositórios de conhecimento (para armazenamento e preservação de informações); ferramentas de gestão de conteúdo, que é “a representação dos processos de seleção,

captura, classificação, indexação, registro e depuração de informações. Tipicamente, envolve pesquisa contínua dos conteúdos dispostos em instrumentos, como bases de dados” (BATISTA, 2012, p. 58); ferramentas de gestão eletrônica de documentos, para informatização da emissão, da distribuição e do armazenamento da informação; e ferramentas de data mining, que são instrumentos de tecnologia da informação “com alta capacidade de associação de termos, permitindo-lhes “garimpar” assuntos ou temas específicos” (BATISTA, 2012, p. 58), o que auxilia na filtragem e na distribuição de informações.

Além dessa série de ferramentas de tecnologia da informação, outros elementos citados no modelo proposto para gestão do conhecimento no setor público ligam-se mais aos processos organizacionais do setor: sistemas de workflow, ou “práticas ligadas ao controle da qualidade da informação apoiado pela automação do fluxo ou trâmite de documentos” (BATISTA, 2012, p. 58); e administração de processos de gestão do conhecimento, administração esta que incluiria, por exemplo, definição de competências organizacionais e de sistemas de trabalho; e atividades de avaliação e melhora contínua de processos de apoio e finalísticos.

Já Malin (2006) examinou a gestão da informação nas organizações públicas tomando como base três modelos de práticas: as Diretrizes para Gestão dos Recursos Federais de Informação do governo federal dos EUA (na versão de 2004), conhecidas como Circular A-130, e que tratam de políticas de gestão da informação e do modo como agências governamentais devem gerenciar sistemas e tecnologias da informação, além dos papéis e responsabilidades nesse processo; as Diretrizes e Avaliação da Gestão de Ativos de Informação do governo da província de Alberta, no Canadá, de 2003, e segundo as quais a gestão dos “ativos de informação” deve seguir os princípios de acessibilidade, utilidade, responsabilidade, gestão integrada do ciclo de vida da informação, planejamento e coordenação, e otimização dos investimentos nesses ativos; e Avaliação da Capacidade de Gestão da Informação do governo nacional do Canadá, de 2003, e que se trata de uma metodologia cujos objetivos são, por exemplo, comparar práticas de gestão da informação e assessorar o desenvolvimento de planos de gestão da informação dos ministérios do governo, considerando fatores como a perspectiva do usuário da informação e o ciclo de vida das informações.

Dessa forma, Malin (2006) construiu um modelo de avaliação de gestão da informação em organizações públicas baseando-se em elementos vindos dos três modelos:

“A estratégia usada para construir o modelo de referência foi agregar os diferentes aspectos abordados por cada um dos modelos estrangeiros, o que, sinteticamente, foi feito da seguinte maneira:

1) Foi tomada como base a grade de critérios do framework de auto-avaliação do Governo Nacional do Canadá, considerada de melhor cobertura para ver os diversos aspectos que retratam um ambiente de informações.

2) O escopo coberto pelo modelo foi tomado do documento norte-americano. Se o objetivo da Gestão da Informação Governamental é que as informações apoiem com efetividade as operações de governo, não há como deixar de contemplar todos os recursos que diretamente dificultem, ou contribuam para tanto. Assim, o escopo usado é o do IRM que inclui a gestão dos conteúdos (ativos informacionais), da tecnologia, dos recursos humanos e financeiros.

3) No entanto, para compensar as limitações do modelo do IRM na gestão do conteúdo informacional (DAVENPORT, 1998; HERNON, 1993; DONOHUE, 1985; LYTLE, 1986; BURK, 1984), os critérios relativos este quesito foram retirados do modelo do Governo da Alberta.

Assim, ao lado de uma avaliação detalhada da gestão dos ativos e do conteúdo da informação, existem critérios relativos à gestão da tecnologia da informação, dos recursos humanos e financeiros associados” (MALIN, 2006)

Vistos os conceitos e correntes do campo da gestão da informação, e abordados exames e estudos desse campo na realidade brasileira, vamos agora, então, analisar as

etapas da gestão da informação, segundo a conceituação escolhida para este estudo e já citada anteriormente.

A primeira dessas etapas, a identificação das necessidades e fontes de informação, é descrita por Calazans (2008) como composta por ações como: observação e caracterização dos documentos e outras fontes de informação mais importantes para as atividades gerenciais da organização; mapeamento da informação disponível, informação esta que pode estar dispersa ou em duplicidade, pode ser divergente ou excessiva.

Observação importante a ser feita no caso dessa etapa é o fato de que, numa ação pública descentralizada (como os projetos pesquisados aqui), não apenas o compartilhamento de informações ou conhecimentos já registrados e processados se torna mais difícil (dado que são vários agentes participantes, cada um com sua cultura organizacional e seu desenho institucional), como também se torna mais difícil essa etapa anterior de identificação de necessidades e de fontes de informação/conhecimento, pelo mesmo motivo: muitos agentes participantes, cada um com suas necessidades informacionais e com as respectivas fontes que atendem essas necessidades.

“[...] organization also shapes knowledge: the organizational division of labor implies that processes of knowledge creation become path dependent. As Loasby (1976: 133) noted, an organizational structure ‘...not only determines where an organization’s problems are worked on, but also helps to determine what problems they shall be, how they are defined, and what solutions will be attempted’ ” (FOSS, MICHAILOVA, 2009, p. 274-276).

Também Christensen e Knudsen (2009) apontam para uma relação entre o desenho da organização e o uso dos recursos de informação/conhecimento que ocorre nela – o que, podemos considerar, faz com que, dependendo do desenho da esfera de governo participante de uma ação descentralizada, sua relação com necessidades e fontes de informação muda.

“Even when abstracting from issues of motivation, organizational structure will influence both the quality of the decisions that get made

and the way individuals acquire new knowledge. [...] An organizational architecture comprises the following fundamental building blocks: organizational members, channels through which the members can pass information or control to each other, and a set of rules that help define the flow of information or control among them. The organizational-level knowledge is endogenously defined as an aggregate derived from the fundamental building blocks” (CHRISTENSEN, KNUDSEN, 2009, p.47-48).

As dificuldades de se gerenciarem informações e conhecimentos que não estão concentrados em um local/agente, mas, ao contrário, estão dispersos, foram um ponto bastante analisado por Foss e Foss (2009), que apontam que “[...] the issue of whether or to what extent authority can be deployed to efficiently govern activities in systems with distributed knowledge is a very general knowledge governance problem” (FOSS, FOSS, 2009, p.108-109). O que os autores chamam de “distributed knowledge” podemos tomar como informação/conhecimento disperso (no caso aqui estudado, disperso entre os vários níveis de governo e entes privados participantes de um projeto público descentralizado). Segundo Foss e Foss (2009), “[...] knowledge is distributed when a set of agents knows something no single agent (completely) knows. [...] Knowledge still ultimately resides in the heads of individuals; however, when this knowledge is combined and 'aggregated' in certain ways, it means that considered as a system, a set of agents possesses knowledge that they do not possess if separated” (FOSS, FOSS, 2009, p.119).

No debate trazido pelos autores, eles analisam como esse conhecimento disperso pode ser gerenciado por um modelo baseado numa autoridade central – exemplo importante aqui, pois podemos tomar autoridade central como sendo, no caso aqui estudado, o governo federal, que é o nível mais alto das três esferas de governo e é o gestor do PAC.

“[...] how is it possible rationally to govern activities, such as work activities carried out by employees, by means of the authority mechanism when the holder of authority is partially ignorant about some, and potentially much, of the knowledge possessed by the employees, knowledge that may be vital for carrying out the relevant activities? This

question is a subset of a broader question on the role of centralized resource allocation in social systems where the central authority is, to a certain extent, ignorant of knowledge held by individual agents. [...] Hayek (1945) famously argued that any economy-wide manager – a central planner – would be inherently constrained by the distributed (or ‘dispersed’) and tacit nature of knowledge in the economy. [...] For example, many of Mintzberg’s (e.g. 1990) critiques of ‘design’ and ‘planning’ in the strategic management process invoked Hayek-like arguments, such as the notion that emergent strategies would be able to mobilize much more locally held knowledge than a centralized strategy process. [...] As a final example consider the increasingly prevalent argument, forcefully put forward by Grandori (2002: 257), that ‘[d]istributed knowledge causes authority (as a centralized decision-making system) to fail in all its forms’. [...] First, it is argued that authority – that is, the right to make decisions which guide the decisions of another person (Coase 1937; Simon 1951, 1991) – presupposes considerable knowledge about the knowledge (and perhaps also the action set) that is available to those that are being directed. Second, the presence of distributed knowledge means that this condition cannot be fulfilled. Therefore, authority is an inefficient coordination mechanism, and alternative coordination mechanisms (Grandori 2001) emerge to handle the coordination task implied by distributed knowledge, such as prices (Cowen and Parker 1997; Hayek 1945), communication (Garicano 2000), and norms (Grandori 1997, 2002)” (FOSS, FOSS, 2009, p.111-112).

Os autores realizam análise concluindo que seria apenas aparente tal contradição entre o modelo de autoridade como forma de coordenação e a existência de informação/conhecimento disperso: não há essa contradição quando a autoridade é utilizada para orientar – ou balizar, ou coordenar – a arquitetura institucional usada para a resolução de problemas dos agentes entre os quais as informações/os conhecimentos estão dispersos.

“Simon (1973) provides several examples of problems [...] that are initially extremelly ill structured, but which through the imposition of

constraints *become* [grifo dos autores] well structured. A key point in his discussion is that initial choices of constraints define the major interdependencies in the problem-solving effort; in the sense that these constraints define what are the (first levels of) subproblems and the relations between these. Not all constraints can be defined initially, and new constraints (around new subproblems) arise endogenously in the process. The necessity of iteration between subproblems and succeeding design changes, follow from the impossibility of getting the decomposition right initially (cf Simon 1973: 191). This provides a continued role for deliberate problem solving, and the use of authority in defining problem and creating architectures (Nickerson and Zenger 2004). [...] there is no apparent contradiction between the use of authority and the existence of distributed knowledge. This conclusion seems to be at odds with Hayek's famous claim that distributed knowledge puts binding constraints on the size of an economic system for which central planning is feasible (Hayek 1935, 1945). However, [...] some degree of decentralization in the use of distributed knowledge [...] expands the binding constraints on 'central planning' as a feasible mode. Second, Hayek's argument refers to the decline in the quality of planning and direction as more economic activities are subsumed under a central planner. Thus, it is not a matter of whether authority can be used at all, but at what *scale* [grifo do autor] it becomes inefficient *relative* [grifo do autor] to market contracting; that is, the issue is comparative-institutional (Williamson 1985)" (FOSS, FOSS, 2009, p. 129-132).

Vamos agora a outra etapa da gestão da informação, a aquisição ou obtenção de informação. Tal etapa, afirma Calazans (2008), abarcaria atividades como a formatação de dados coletados para que sejam transformados em informação, e a criação de critérios para combinar ou separar registros de informação. Esse tratamento da informação que vem a ser obtida já se relacionaria também à etapa seguinte, o armazenamento da informação. Nessa fase, a informação precisa ser registrada, classificada e guardada de forma que facilite sua busca e seu acesso depois.

“A dimensão Adequação da Indexação e Classificação está relacionada com as atividades dos processos de obtenção ou aquisição da informação. Refere-se à forma de acesso às informações. Por exemplo, a correta identificação de palavras-chave facilita a identificação das informações desejadas pelos usuários. Para as organizações, a informação de qualidade deve estar corretamente indexada, caso contrário não poderá ser considerada uma informação já obtida e que esteja pronta para distribuição e compartilhamento. Além disso, a correta indexação e classificação das informações é um dos recursos mais importantes no processo de compartilhamento das informações nas organizações (DE SORDI, 2008)” (MACHADO, 2013, p. 92).

A quarta etapa, o desenvolvimento de produtos e serviços de informação, seria a criação de informação – ou seja, transformação de dados em informação (por métodos já citados anteriormente), e/ou criação de informação a partir da análise de informações já existentes e anteriormente adquiridas e registradas/armazenadas (por exemplo, a criação de um indicador de desempenho a partir do exame de informações já obtidas acerca de um determinado setor socioeconômico).

Nessa etapa de desenvolvimento de produtos e serviços informacionais, vale destacar que um fator a ser levado em conta é o da qualidade da informação desenvolvida ou criada. Em quadro adaptado de Lee et al (2002), Calazans (2008) aponta diferenças entre o que seria a qualidade do produto informacional e a qualidade do serviço informacional. A do produto significaria uma informação livre de erro, concisa, consistente (sound information, ou informação sólida), além de também relevante, compreensível, interpelável e objetiva (useful information, ou informação útil). Já a qualidade do serviço significaria uma informação atualizada e segura (dependable information, ou informação confiável), com credibilidade e acessível (usable information, ou informação “utilizável”).

Também nessa discussão sobre qualidade de dados e informações, Machado (2013) lembra um estudo de Wang e Strong apontando que, para terem qualidade, dados e informações devem apresentar acessibilidade, interpretabilidade, precisão e

relevância. Analisando esses dois autores e também Repo, Machado (2013) reúne quais seriam as dimensões da qualidade da informação, baseadas em um contexto de uso:

\_eficácia da recuperação (dentro de um sistema)

\_utilidade (para determinadas situações, para determinados assuntos)

\_valor de uso (atribuído pelas partes interessadas; não monetário; há autores que o dividem em valor esperado e valor de fato percebido)

\_completude (com amplitude, profundidade e alcance suficientes)

\_quantidade adequada (em volume necessário para a eficácia da informação)

\_indexação e classificação adequadas

\_relevância (utilidade para a organização, para suporte à tomada de decisão e para construção posterior de conhecimento)

\_valor esperado (expectativa de valor antes do uso, dimensão importante, visto que o uso ou não de determinada informação é definido pela expectativa do usuário sobre o valor que essa informação pode ter ou não)

\_valor percebido (depois do real uso)

\_valor agregado (com significado)

\_impacto (capacidade de resolução, dimensão associada ao contexto da informação)

\_pontualidade (a informação está disponível no momento em que ela é necessária, ou seja, podemos dizer que se trata da tempestividade da informação)

Em seguida, vêm a distribuição e o compartilhamento da informação que foi desenvolvida/criada; pode ser tanto uma distribuição interna, entre setores de uma organização, quanto um compartilhamento externo, entre organizações. “A distribuição é o processo que dissemina a informação pela organização de maneira que seja disponibilizada no momento, local, de forma adequada e correta” (CALAZANS, 2008, p. 35). Como esta é uma etapa essencial para o caso aqui examinado – o de ações públicas descentralizadas, como são os projetos de saneamento que fazem parte do PAC –, vamos discutir melhor essa etapa mais à frente. Mas já fica aqui destacado que um

dos principais fatores de êxito de um processo de distribuição/compartilhamento de informação é o fato de a informação ter sido, antes, adequadamente registrada e armazenada, como citado anteriormente.

E, por fim, vem a etapa do uso da informação, que seria a utilização dos produtos e serviços informacionais pelos usuários da organização nas suas atividades. “O uso da informação é um processo dinâmico de pesquisa e construção, e a utilização da informação resulta em criação de significado, conhecimento e decisões” (CALAZANS, 2008, p. 35).

Para Davenport (1998), por exemplo, um desses usos da informação seria a informação para a tomada de decisão. Braman (2004) também afirma que

“information policy is always a reflexive matter of the nation-state or other system from which it emanates because it creates the conditions under which all other decision-making takes place. [...] Monitoring and verification systems, for example – whether in defense, agriculture, or environmental situations – are examples of the use of information policy as a tool in the service of other types of policy goals” (BRAMAN, 2004, p. 30).

Importante lembrar que tais processos de tomada de decisão, se pensados pelo método racional, são restringidos pelo princípio da racionalidade limitada. Isso faz com que a organização, auxiliada por uma gestão adequada de informações, deva escolher

“a melhor opção dentre todas as que se configuram e persegui-la com base na estratégia. [...] Várias decorrências podem ser enumeradas da teoria das decisões, Choo (1998), March & Simon e Chiavenato (2000) numeram algumas delas: (a) o processo decisório é dirigido pela busca de alternativas que sejam boas o bastante, em detrimento da busca pela melhor alternativa existente; (b) a escolha de uma alternativa implica a renúncia das demais; c) uma decisão completamente racional iria requerer informações além da capacidade de coleta e um processamento de informação além da capacidade de execução” (ALVARENGA NETO, 2005, p.105).

Mattos (1998) elenca outras escolas de pensamento dentro do campo de tomada de decisão. Também nesses campos, podemos ver o papel essencial da informação. Um deles, por exemplo, é a análise incrementalista de Lindblom (1980), que “definiu o incrementalismo, um processo de aproximações sucessivas e sequenciais a algum objetivo desejado. Essa abordagem procura adaptar estratégias de tomada de decisão às limitadas capacidades cognitivas dos tomadores de decisão e reduzir o raio de ação e o custo de coleta e computação das informações” (MATTOS, 1998, p. 46). Já uma abordagem comportamental do processo decisório,

“que tem SCHOEMAKER (1993) como um de seus representantes mais expressivos, é especialmente importante para o campo da teoria das organizações. O autor analisa quatro abordagens sobre o processo decisório: racional, organizacional, político e contextual. [...] O modelo racional (unitário) é aquele em que uma pessoa busca alcançar objetivos bem definidos; o organizacional pressupõe múltiplos atores que partilham os mesmos objetivos; o político pode ser aplicado quando objetivos ou interesses individuais se tornam prioritários; o contextual, quando existem vários conflitos não resolvidos e uma baixa eficiência na coordenação das funções e problemas. O autor sugere a criação de um meta-modelo que possa contemplar os aspectos descritos separadamente por cada modelo de tomada de decisão e cita como elementos básicos desse meta-modelo a natureza do problema, as condições organizacionais (tamanho, idade, estágio de desenvolvimento) e o clima ambiental (as pressões de competição, o potencial de aprendizagem por feedback)” (MATTOS, 1998, p.46-47).

Há ainda abordagens sobre tomada de decisão que veem o aspecto de negociação política e de grupos de poder. Dentro desse espectro, Mattos cita os estudos de Cyert e March, que examinam a organização como uma coalizão de poder, com grupos de interesses internos e externos e que, por isso, permitem analisar o processo decisório como fluxos de informações entre esses diversos grupos e seus objetivos e problemas.

“As informações veiculadas no interior de uma organização podem ser imaginadas como insumos de uma cadeia de produção (intangível) que

são processados em cada grupo de pessoas integrante dessa cadeia, sendo transformados (no conteúdo ou na forma) até chegar ao setor onde finalmente será tomada a decisão. No processamento específico de cada um desses grupos, as variáveis citadas por CYERT, MARCH (1963) exercem influência sobre o produto gerado por cada grupo [...], transformam a informação recebida [...] de acordo com as características desse grupo. [...] cada grupo desenvolverá características peculiares para processamento das informações e seu produto final (do grupo) será influenciado por elas. Esse produto final, elaborado por um grupo que faz parte de uma cadeia em um processo decisório, poderá influenciar todo o processo, uma vez que é entrada para o processamento de um próximo grupo dessa cadeia” (MATTOS, 1998, p.51-52).

Por fim, e embora não seja este o enfoque deste estudo, vale destacar, dentro dos processos e etapas da gestão da informação, o papel da tecnologia da informação – mais especificamente, a importância da escolha da tecnologia mais adequada para as necessidades de informação da organização, pois a tecnologia, por si só, não resulta numa gestão adequada de informação.

Miranda (2004) elenca os tipos de tecnologia que servem a processos de gestão da informação. São eles: business intelligence; benchmarking; data warehouse; groupware e equipes virtuais; intranets e portais corporativos; multimídia e hipertexto; ERP (sistemas integrados de gestão); tecnologia COLD [Computer Output to Laser Disk – digitalização de dados em discos laser]; repositórios e mineradores de dados (data mining).

Como veremos em outro capítulo, o monitoramento de projetos de saneamento do PAC no nível federal ocorre, por exemplo, com auxílio de softwares de business intelligence, que fornecem relatórios gerenciais sobre os projetos.

“Segundo Jamil (1999, p.10), por Business Intelligence compreendemos técnicas, métodos e ferramentas que possibilitam ao usuário analisar dados e com base nestas análises emitir respostas que possam subsidiar objetiva e confiavelmente os processos de decisão numa empresa. Entre estas tecnologias podemos citar o uso de Data Warehouses e Data Marts (armazéns de dados), Sistemas de Suporte à Decisão (DSS-Decision

Support System), Sistemas de Informações Executivas (EIS-Executive Information System) e Ferramentas de ‘mineração’ (do inglês mining) de dados. O Data Mart é um Data Warehouse em menor escala, utilizado para armazenar dados de um segmento específico do negócio e não os dados da empresa como um todo. A MICROSOFT (1999, p.2) entende BI como sendo um conjunto de tecnologias que permitem o cruzamento de informações e suportam a análise de indicadores de desempenho de um negócio, tornando-se assim uma ferramenta de suporte à tomada de decisão. Para a MICROSOFT (1999, p.3) o termo BI compreende as tecnologias de Data Warehouse, Data Mining, ferramentas analíticas OLAP (On-Line Analytical Processing) de consulta aos dados e sistemas de modelagem analítica e previsões” (CARVALHO, 2000, p.102-103).

### c) O papel do compartilhamento

Vamos agora tratar especificamente da etapa da distribuição e do compartilhamento de informações, dada sua importância para uma ação pública descentralizada, com a participação de mais de um nível de governo, e por vezes também com entes privados – logo, uma ação pública que envolve a distribuição de informações entre diversas culturas organizacionais e desenhos institucionais.

Um dos pontos destacados para um modelo de gestão da informação e do conhecimento no setor público é a importância, dentro desse processo, do elemento do compartilhamento de informação/conhecimento – não apenas dentro da organização pública, como também entre órgãos públicos. É o que Batista (2012) chama de compartilhamento interorganizacional, ao analisar pesquisa da OCDE sobre o tema:

“É possível identificar no questionário da pesquisa da OCDE fatores considerados por aquela organização como críticos para o sucesso da implementação da GC nas organizações públicas, tais como: i) o papel da alta administração; ii) a participação ativa das pessoas (servidores públicos e demais colaboradores); iii) o uso das tecnologias da informação e comunicações e do governo eletrônico; iv) a definição de estratégia e política de GC; v) a implementação de práticas de GC relacionadas aos processos de GC; vi) a instituição de uma estrutura de governança de GC; vii) o estabelecimento de um sistema de reconhecimento e recompensa para promover uma cultura de compartilhamento do conhecimento; viii) a implementação de iniciativas de compartilhamento da informação e do conhecimento entre as organizações públicas; e ix) ter foco em resultados (eficiência, descentralização, mudança da cultura organizacional, entre outros). Merece destaque no questionário da pesquisa da OCDE a preocupação com a promoção do compartilhamento do conhecimento com outras organizações [...]. Esse aspecto é relevante, pois as organizações públicas dependem fortemente do compartilhamento do conhecimento com outras

organizações para alcançar os seus objetivos organizacionais. Assim, a GC ultrapassa as fronteiras organizacionais e leva as instituições públicas a ter uma preocupação com a GC Interorganizacional” (BATISTA, 2012, p. 34).

Compartilhamento interorganizacional é o que, podemos dizer, ocorre na troca e integração de informações em um processo de planejamento, monitoramento e controle de um projeto que envolve mais de uma instância federativa – caso de um projeto do PAC, que envolve os níveis federal, estadual e municipal. Ao contar com um processo adequado de compartilhamento de informações, um projeto público descentralizado e envolvendo os três entes federativos teria também processo de *accountability* com grau maior de enforcement, além de ter o que esta tese chama de *accountability federativa* – ou seja, a integração e a complementaridade entre instituições/processos de controle dos três níveis de governo, conceito que poderia ser chamado também de *accountability intrafederativa*, pois destaca o controle dentro de uma federação, entre os seus diferentes níveis de governo.

Enfocamos aqui não apenas a relevância do compartilhamento no campo da gestão da informação/conhecimento, e não somente a necessidade da criação de uma cultura de compartilhamento e da institucionalização desse compartilhamento, como também os elementos que a citada pesquisa da OCDE aponta para que se desenvolva esse compartilhamento interorganizacional: “i) coordenação conjunta de projetos; ii) colaboração na elaboração e implementação de políticas; iii) encontros; iv) redes de servidores e/ou gestores; e v) banco de dados e sítios conjuntos” (BATISTA, 2012, p. 34).

“O compartilhamento, isto é, o intercâmbio sistemático de conhecimento entre os membros da organização, pode ocorrer por meio do Método de armazenamento ou do Método de fluxo (APO, 2009). No método de armazenamento o conhecimento é armazenado em repositórios ou base de conhecimentos e, depois, disponibilizado para todos que dele necessitem. No Método de fluxo a transferência do conhecimento se dá diretamente entre as pessoas. Essa é a forma mais eficaz de compartilhamento” (BATISTA, 2012, p. 63).

Souza e Giacobbo (2006) sublinham a importância da etapa de distribuição para a retroalimentação de uma cadeia de informação e conhecimento, e também para a aprendizagem organizacional:

“Debortolli (2001) afirma que a etapa de disseminação do conhecimento é, ao mesmo tempo, o fim e o início do processo. Fim, porque concretiza a distribuição de conhecimento aos consumidores finais da inteligência. Início, pois irá suscitar novas necessidades de busca, coleta e processamento, retroalimentando o processo. [...] A aprendizagem organizacional observa três estágios distintos. No primeiro, ocorre a aquisição do conhecimento. Etapa na qual há o desenvolvimento ou criação de habilidades, insights e relacionamentos. No segundo, há o compartilhamento do conhecimento – disseminação do que foi aprendido. O último estágio refere-se à utilização propriamente do conhecimento. A aprendizagem organizacional somente se completa com a integração e internalização da aprendizagem de tal modo que se torne disponível e possa ser generalizada para novas situações” (SOUZA, GIACOBBO, 2006, p.20-23).

Levando em conta que o processo “de organização e armazenamento da informação abrange a definição de como e onde guardar a informação adquirida ou criada em arquivos, bancos de dados computadorizados e outros sistemas de informação de modo a facilitar a recuperação” (CALAZANS, 2008, p. 35), podemos considerar que a condição para uma distribuição e para um uso adequados de informação ou conhecimento é a existência de um armazenamento adequado.

“O armazenamento adequado das informações e a externalização do conhecimento são práticas fundamentais para permitir o acesso, a qualidade e a utilização e reutilização desses elementos nas ações de controle externo. A possibilidade de cruzamento e cotejo de informações e de definição e aplicação de trilhas de auditoria são importantes para a atividade de fiscalização e para a análise de contas. Por isso, o armazenamento das informações e a externalização do conhecimento assumem papel significativo no processo de gestão do conhecimento.

Caso a informação seja de difícil acesso ou manipulação, não há como aproveitar o seu potencial tanto para identificação de pontos de atuação, como para a elaboração de diagnósticos. Assim como senão há a prática de externalização do conhecimento, as possibilidades de disseminação e de aprendizado organizacional ficam reduzidas" (SOUZA, GIACOBBO, 2006, p.43).

Além de registro e armazenamento adequados e que facilitem o acesso à informação, outro fator essencial para a etapa de distribuição e compartilhamento de informação e conhecimento é o valor que é dado, dentro da organização, tanto à informação e ao conhecimento quanto ao compartilhamento deles. Se o usuário da informação não perceber benefício em dividir determinada informação com outros usuários – ou com outras organizações, no caso de compartilhamento interorganizacional –, esse compartilhamento tende a ficar prejudicado.

Wang et al (2011) fazem análise interessante sobre a necessidade de incentivos para o compartilhamento de informação e conhecimento numa organização. Os autores sugerem que esses incentivos podem tomar a forma, por exemplo, de mecanismos de accountability; ou seja, o próprio ato de prestar contas de alguma atividade já seria uma ação de distribuição/compartilhamento de informação/conhecimento.

“Providing clear expectations for knowledge sharing through accountability-inducing management practices for knowledge sharing are likely necessary for employees not only to use a new KMS to Interact with others to recognize what knowledge is available and withdraw it for their own personal benefit but also to exchange or deposit knowledge that might benefit others. Accountability-inducing management practices may be necessary to facilitate knowledge sharing in a KMS for a number of reasons. Knowledge can be considered the individual’s intellectual property. Knowledge can be valuable for individuals by enhancing their job opportunities and helping them increase their performance, resulting in higher levels of compensation. That is, individuals are selected to join companies and to move to better Jobs within companies based on their knowledge, skills, and abilities. Knowledge also gives individuals the opportunity to meet or exceed performance standards, resulting in both

intrinsic and extrinsic rewards (e.g., increased feelings of self-worth, pay increases). It may also be unnatural for individuals to share knowledge because of self-perceptions that their knowledge is not valued by others or is inaccurate or because of fears that knowledge sharing makes them expendable and puts their job at risk (Davenport, 2005). Although sharing knowledge promotes learning and likely has collective benefits such as increasing the resources that all employees can use to solve problems, in the absence of organizational conditions holding individuals accountable for sharing knowledge, withholding (rather than sharing) knowledge likely results in greater personal benefits (Haas & Park, 2010; Lepak & Snell, 2003). Therefore, we expect there to be low levels of knowledge sharing in an organizational context with management practices that encourage but do not reward or hold employees responsible for knowledge sharing. It is important to investigate what types of accountability-inducing management practices, if any, facilitate knowledge sharing” (WANG ET AL, 2011, p.982).

Peariasamy (2006) também elenca fatores que encorajam e que inibem o compartilhamento de informações e conhecimento nas organizações:

“There are four factors of knowledge sharing that enable an employee to share knowledge with colleagues. The factors are: (1) Openness: One determining factor is the person’s openness in terms of willingness to share knowledge and partner interaction. Openness explains the partner’s willingness to put all cards on the table, eliminate hidden agendas, make their motives, feelings, and biases known, and invite other opinions and points of view. (2) Channels of Interaction: According to Wathne et. al. (1996), partner representatives working on projects share experience with each other in various ways, such as mail, telephone, computer conferences, and face-to-face. Interaction seems to be an importante factor in sharing knowledge. (3) Trust: Trust is an important facilitator in communication that creates good relationship and people are more willing to engage in knowledge sharing (Sharratt and Usoro, 2003). Trust is developed upon a reliable person, someone who is honest and can be counted on after a long-term relationship that gives way for better

knowledge sharing. Ives et al. (2001) believe that knowledge sharing is a human behaviour and cannot be fostered without genuine trust and care. (4) Prior Experience: Prior experience helps effective knowledge sharing between partners when prior knowledge is used in exploring new knowledge in the organisation. An employee, however, based on any one of the factors can share knowledge with his colleagues with the intention of improving his job. Skyrme (2002) in his findings explains that although there are factors that encourage knowledge sharing in workplace, there are also factors that discourage sharing of knowledge. He identified five common reasons, why employees do not share knowledge. The reasons are: a) Afraid of losing trade secrets b) Pride in not seeking advice from others c) Unaware of the usefulness of particular knowledge d) Lack of trust e) Lack of time” (PEARIASAMY, 2006, p.4-5).

Ainda nesse debate sobre fatores que estimulam ou que inibem o compartilhamento de informação/conhecimento dentro de uma organização (ou entre organizações, caso de governos e entes do setor privado participantes de uma ação pública descentralizada), podemos lembrar a importante discussão trazida por Hirschman (1970) sobre como a percepção de agentes participantes de um processo (no caso, governos/entes privados participando de um projeto descentralizado) em relação à “voz” que eles têm nesse processo influencia sua “lealdade” ou não a ele – e influencia, nesse sentido, a legitimidade que tal processo tem sobre esses agentes, conforme eles se sintam mais ou menos “ouvidos”. Lealdade, no caso estudado aqui, pode ser vista como uma cultura organizacional (de uma esfera de governo ou de um ente privado) propensa a seguir orientações vindas do nível federal, por exemplo, ou propensa a contribuir com informações/conhecimento para determinado projeto.

Koppell (2010) também trata da questão da legitimidade que a sensação de participação traz, legitimidade que, para o autor, pode ser normativa ou pragmática. “Participation is another core expectation that extends beyond representation or elections and is vital to bureaucratic legitimacy as well (Bernstein 2004; Borzel and Risse 2005)” (KOPPELL, 2010, p. 57).

Na análise trazida por Koppell (2010), quanto mais o agente vê seu interesse/demanda satisfeito por uma postura responsiva da organização, mais ele tem estímulo para seguir as normas da organização e ele próprio se tornar “accountable” – o que leva à legitimidade tanto normativa quanto pragmática da organização e de suas ações. No caso aqui estudado, podemos considerar que quanto mais cada esfera de governo (ou ente privado) participante de um projeto público descentralizado sente ter “voz” – ou sente sua demanda sendo satisfeita – nesse projeto, mais ela tem estímulos para seguir orientações do nível hierárquico mais alto no caso de projetos do PAC, ou seja, o nível federal; e mais estímulos tem também para querer cooperar com esse nível mais alto.

Justamente por haver essa importância da percepção individual e da cultura organizacional para a adesão a normas e a cooperação com outros agentes, além da maior ou menor legitimidade de um processo com vários agentes, o conceito de “contexto capacitante” (já trazido anteriormente e que trata das condições em uma organização para a utilização, a criação e compartilhamento de conhecimento) elenca entre seus aspectos a cultura organizacional a respeito da informação e do conhecimento – o que inclui, por exemplo, a existência de incentivos ao compartilhamento, além da própria percepção, pelos integrantes da organização, do valor dado à informação e ao conhecimento manejados.

“Segundo Hayes & Erickson (1982), seis fatores principais influenciam o valor percebido da informação:

- custo evidente – compras, equipamentos e pessoal;
- retorno incerto – a informação só tem valor quando é utilizada, e a organização deve decidir se os benefícios trazidos pela informação compensam os custos envolvidos para providenciá-la;
- retorno de curto prazo vis-à-vis retorno de longo prazo;
- não diretamente produtivo: ausência de ligação entre informação e o core business;
- informação vista como despesas gerais;

- uso diferencial – poucas pessoas diretamente usam ou têm contato pessoal com funções de informação” (ALVARENGA NETO, 2005, p.65).

Em outra análise sobre o valor da informação para uma organização, Machado (2013) afirma que o valor da informação está no fato de que informação reduz incertezas – logo, quanto mais incertezas ela reduzir, mais valiosa será. O autor também cita Repo para lembrar que, apesar da dificuldade em se mensurar o valor da informação, abordagens econômicas sobre o tema propõem que o valor da informação seria a diferença entre o valor esperado para ela e o valor que foi de fato percebido.

Podemos dizer, nesse sentido, que o valor esperado seria, por exemplo, quanto a informação contribuiu para a definição de um indicador e de uma meta baseada nesse indicador, enquanto o valor percebido seria o quanto a informação contribuiu para que essa meta fosse alcançada.

Se fatores como confiança e percepção de valor são essenciais para o compartilhamento de informações, isso se torna ainda mais crítico quando esse compartilhamento é entre organizações, cada uma com sua cultura organizacional – caso de ações públicas descentralizadas, que passam por mais de um nível de governo, como os projetos de saneamento do PAC aqui examinados. No caso de compartilhamento interorganizacional, portanto, os incentivos ao compartilhamento têm papel vital – assim como incentivos negativos, ou seja, condicionalidades e sanções para o caso de não compartilhamento.

Formas de incentivo podem ser pensadas nesse caso também sob a ótica, por exemplo, da teoria econômica do agente-principal, sendo que, aqui, o principal seria o nível federal, que é o gestor do PAC, e o agente que realizaria ações de interesse do principal seriam os outros níveis de governo e eventuais entes privados que também participem da ação pública descentralizada. “[...] as the vast body of agency theory shows, a well-designed incentive contract makes the agent act in the interest of the principal, even in the presence of asymmetric information concerning the agent’s actions (Holmström 1979)” (FOSS, FOSS, 2009, p. 125).

“Quando você cria um sistema de informação, se você detalha demais, a tendência é que ninguém alimente, então você acaba tendo um sistema

legal, mas que não é atualizado, acaba não servindo para nada. Mas, se você padroniza muito, mesmo que seja tudo infraestrutura, as características de cada um se perdem. [...] E se você cria um sistema que só serve para você acompanhar os outros, mas não serve para eles, a tendência é que acabe morrendo, se for só para controlar os outros. Porque ninguém gosta de ser controlado. E ainda ter que parar para preencher um sistema complexo, que não serve para a pessoa... [...] Tem de ser algo no trabalho dela, que sirva para ela também” (MUNIZ, 2014, em entrevista à autora).

Além disso, justamente por lidar com culturas organizacionais diversas e com risco de falta de confiança devido ao fato de os detentores/usuários da informação serem de organizações distintas – e com distintos níveis de poder –, o compartilhamento interorganizacional também precisa fortalecer o outro fator de peso para um compartilhamento adequado, qual seja: um registro e um armazenamento de informações adequados. Seria uma forma de tentar contrabalancear a questão trazida pelas diversas culturas organizacionais numa ação pública descentralizada. Tratando dos problemas de gestão da informação na administração pública brasileira, Malin (1998) afirma que

“talvez seja nas questões relativas à esfera da distribuição da informação governamental que o caráter pernicioso da situação se manifeste com repercussões políticas mais fortes. A ausência de diretrizes sobre a maneira de se proceder, o que disseminar, para quem, quando e quanto cobrar faz da informação uma moeda negociada segundo opacos critérios, além de desincentivar a organização de um mercado de informações no país. Nesse contexto, a interação verdadeiramente eficaz dentro e com o Estado, tanto no ambiente de trabalho quanto no exercício do poder, é a rede de relações pessoais, que passa a valer mais do que as estruturas voltadas para atender aos clientes/usuários de forma impessoal” (MALIN, 1998, p. 34-35).

O exame de compartilhamento de informações no caso de ações públicas descentralizadas também nos leva a considerar outro tipo de modelo organizacional que

não seja a hierarquia, mas, sim, a rede. Isso porque é uma rede de organizações, ou uma rede de cadeias de informação, o que nos traz uma ação pública descentralizada, que envolve mais de um nível de governo, e, às vezes, também atores privados.

“International regimes have historically dealt with two types of organisational forms: the market (as conceptualised in ideal form) and organisations (called hierarchies by economists) (Williamson and Winter, 1991). The emergent international information policy regime also takes into account – indeed, is most preoccupied by – a third type of organisational form of great importance in today's environment, the network. The emergent information policy regime must deal with all three types of social structures; the inability to clearly distinguish among them for the purposes of designing policies and policy tools is one of the problems confounding the regime formation process. [...] One manifestation of the acceptance of networks among organisational forms of political importance is the appearance of policy networks in which decision making is shared by public and private entities. Policy networks are related to but different from forms of corporatism and neo-corporatism seen in the past and still in evidence, particularly in Europe, today. These networked forms of policy-making reflect not the influence of capital upon the nation-state but, rather, awareness that private sector decision-making has significant structural impact and a fundamental shift in power relations among types of players active on the international scene” (BRAMAN, 2004, p.33-34).

Dentro dessa discussão sobre rede de informações interorganizacionais, podemos considerar o conceito de “nós de conhecimento” trazido por Michailova e Foss (2009). Esses “nós” seriam justamente os pontos de conexão entre organizações numa cadeia de informações e conhecimento – conceito que, se pensado dentro de uma organização, remete à ideia de elos entre programas de governo, metas, órgãos e recursos governamentais que o debate sobre governo matricial traz (como visto anteriormente); e que, se pensado não dentro de uma organização, mas entre organizações, podem ser considerados os contatos institucionalizados entre os vários níveis de governo (e entre governos e entes privados) participantes de um projeto público descentralizado.

“Network ideas emphasizing connections between knowledge nodes – often, although not exclusively, based on sociology ideas on network ties – have been and continue being influential (Kogut 2000; Powell 1990). The literature on collaborative networks highlights the importance of, to mention but a few issues, social capital and exchange (Tsai and Ghoshal 1998), network position and absorptive capacity (Tsai 2001), and coordination, competition, and innovation/knowledge sharing (Powell, Koput, and Smith-Doerr 1996; Teece 1992; Tsai 2002). Relevant [...] is the fact that while (interorganizational) networks have often been studied in isolation from governance approaches, there are studies that testify to the fruitfulness of combining ideas and insights from both approaches (Gerlach 1992; Lomi and Grandi 1997; Nohria and Garcia-Pont 1991)” (MICHAILOVA, FOSS, 2009, p. 3-4).

### *Conclusões da seção*

Nesta seção, vimos que:

- a) O debate dentro do campo da gestão da informação começou no setor público, com a necessidade de arquivamento e de gerenciamento de documentos, e na própria estruturação do Estado moderno, que se baseou na organização de informações
- b) Nos anos 1980, surgiu nesse campo de debate o conceito de gerenciamento de recursos informacionais; os EUA aprovam na época uma legislação para “redução de papelada”
- c) Da década de 1980 à década de 1990, a discussão sobre planejamento estratégico também passou a ver a informação como recurso organizacional. Nesse período, o setor privado passou a orientar o debate
- d) No fim dos anos 1990, viria o debate sobre gestão da informação. Em vez do foco em processos de informação, o enfoque passou a ser a informação nos diversos processos da organização, levando a organização à aprendizagem e à adaptação frente a dificuldades internas e mudanças externas
- e) Dos anos 1990 à primeira década dos anos 2000, veio outro conceito nesse campo, o de gestão do conhecimento – ou governança do conhecimento, quando a ênfase é na coordenação de processos e atividades ligados ao conhecimento numa organização. A gestão/governança do conhecimento inclui a gestão da informação, mas tem duas diferenças essenciais em relação a ela: inclui não apenas conhecimento explícito (como faz a gestão da informação), mas também conhecimento tácito (individual, ligado à experiência e à cultura dos indivíduos); o aprendizado que resulta da gestão/governança do conhecimento leva não apenas à adaptação da organização (como na gestão da informação), mas também à inovação
- f) A gestão da informação, mais enfocada nesta pesquisa, possui seis etapas: identificação de necessidades e de fontes de informação; obtenção de informação; armazenamento de informação; desenvolvimento de produtos e serviços de informação; distribuição/compartilhamento de informação; uso de informação

g) No caso de ações públicas descentralizadas, tem papel essencial a etapa de distribuição/compartilhamento de informação, pois se trata de processo que envolve mais de um nível de governo (logo, com distribuição/compartilhamento de informação entre esses níveis). Também por isso tem papel essencial a etapa de armazenamento da informação, dado que o registro e o armazenamento de forma inadequada dificultam o acesso e a recuperação posterior da informação, e, portanto, seu compartilhamento

### *3. Análise das evidências empíricas*

Para iniciarmos a exposição e a análise dos dados empíricos coletados, cabe primeiramente um exame dos objetos que tiveram os dados empíricos analisados à luz da revisão da literatura – ou seja, um exame do SGI-PAC e dos projetos de saneamento escolhidos para o estudo.

#### 3.1. Sistema de Gestão de Informações do PAC (SGI-PAC)

Inicialmente, é necessário destacar a existência de dois sistemas federais de monitoramento das ações do PAC. Têm nomes parecidos, o que pode causar confusão; mas sua estrutura e suas funções são bastante distintas. Falamos do Sistema de Informações do PAC, cuja sigla é SISPAC; e do Sistema de Gestão de Informações do PAC, o SGI-PAC, que é o objeto do estudo aqui realizado. Enquanto o SISPAC é utilizado para o controle e monitoramento orçamentário e financeiro do programa, o SGI-PAC trata do controle e monitoramento das metas e indicadores de desempenho do PAC.

“O SISPAC é muito restrito a questões orçamentárias. O monitoramento mesmo não se dá nele, ele é um sistema que tem o objetivo muito mais financeiro e orçamentário do que mais amplo de monitoramento, de gestão, de execução de meta. Então, cada ministério começou a desenvolver, a gente definiu um pouco as características, quais informações cada empreendimento tem que ter. A gente deve ter uns 4 ou 5 sistemas, dadas as características de cada ministério. Minas e Energia tem o WebPAC. O do Ministério das Cidades, do saneamento, é um sistema de monitoramento a partir do banco de informações da Caixa” (MUNIZ, 2014, em entrevista à autora).

Em relatório sobre a prestação de contas da Presidência da República de 2010, a Controladoria-Geral da União (CGU) chega a afirmar, sobre o SISPAC, que “o escopo do sistema foi sempre bastante reduzido, tendo a função monitoramento entrado em funcionamento apenas em outubro de 2010” (CGU, 2010, p. 175-176).

Já o SGI-PAC é a ferramenta de gestão da execução física e dos resultados dos projetos do PAC, é o que fornece informações para tomada de decisões dos gestores do programa em relação ao andamento e ao planejamento da continuidade do programa; por isso foi o sistema escolhido como objeto do estudo aqui empreendido. Titular da Secretaria do PAC, Maurício Muniz afirma que não seria o caso de integrar o sistema de monitoramento financeiro-orçamentário com o de gestão, pois “do ponto de vista orçamentário e financeiro, quanto mais eu detalho, dadas as características da nossa lei, mais eu acabo criando algumas restrições que prejudicam o desempenho. Na lei orçamentária, você vai criando um monte de restrição. Se eu crio uma ação específica dentro do Orçamento, e marco lá R\$ 1 milhão, para eu mexer nesse recurso e fazer alterações, vou depender de alterações de lei” (MUNIZ, 2014, em entrevista à autora).

Apenas a título de descrição do SISPAC, e até para diferenciá-lo melhor do SGI-PAC, vamos dar uma definição geral desse sistema, para, então, passar ao exame do SGI-PAC, objeto desta pesquisa.

Segundo apresentação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (2011), o SISPAC, instituído pelo decreto 6.025/07, é alimentado por uma série de outros sistemas federais de informação. São eles:

\_o Sistema de Informações Organizacionais do Governo Federal (Siorg), com dados sobre a estrutura, as competências e o histórico legal dos órgãos do governo federal;

\_o Sistema Integrado de Dados Orçamentários (Sidor), utilizado na execução do Projeto de Lei Orçamentária enviado ao Congresso todo ano (e que dá origem à Lei Orçamentária Anual, a LOA); segundo informações no site do Serpro, o Sidor deverá ser desativado e substituído por outro sistema, o Sistema Integrado de Orçamento e Planejamento (Siop);

\_o Sistema de Informações das Estatais (Siest), com dados das empresas estatais como orçamento de investimento, balanços patrimoniais e endividamento, fornecendo

informações para o Programa de Dispêndios Globais (PDG) do governo federal e para o Balanço Geral da União;

\_o Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (Siasg), utilizado como ferramenta de apoio para informatizar o setor de serviços gerais do governo federal, trabalhando com dados como cadastro de fornecedores e de preços de materiais e serviços, além de dados de processos de licitação;

\_o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi), a principal ferramenta de registro e acompanhamento da execução orçamentária, financeira e patrimonial de cada exercício fiscal do governo federal, sendo organizado em subsistemas, que tratam, por exemplo, de controle da dívida pública e programação orçamentária;

\_o Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento do Plano Plurianual (Sigplan), utilizado para a elaboração, o monitoramento e a revisão dos programas do Plano Plurianual (PPA) do governo federal, com dados sobre a evolução física e financeira desses programas;

\_o Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse do Governo Federal (Siconv, também chamado de Portal dos Convênios), utilizado para o acompanhamento das transferências voluntárias da União a estados, municípios e organizações não governamentais (ONGs);

\_e os Infrasigs (Sistemas de Informações Gerenciais do Órgão Setorial), que são os sistemas gerenciais de cada órgão setorial do Executivo federal (ou seja, os ministérios).

Vamos agora ao SGI-PAC, objeto da pesquisa. Também na apresentação citada anteriormente, o Ministério do Planejamento aponta a cadeia de decisões que se relacionam com as informações do SGI-PAC. Nessa cadeia, as informações sobre os projetos do PAC são examinadas pelo que o ministério chama de Salas de Situação, reuniões dos ministérios do Planejamento e da Fazenda, da Casa Civil e do ministério setorial em questão (de acordo com o projeto que está sendo discutido), coordenadas pela Secretaria do PAC, a Sepac.

Para realizar esse exame nessas reuniões, as Salas de Situação usam informações do SGI-PAC. Mas, a partir dessa análise, as Salas de Situação produzem relatórios (de previsão mensal) sobre o andamento e os entraves que o projeto está enfrentando – e alimentam com mais dados e informações o próprio SGI-PAC, auxiliando o monitoramento do programa e a tomada de decisões das instâncias decisórias superiores (o Grupo Executivo do PAC, ou Gepac; o Comitê Gestor do PAC; e a Presidência da República).

Dados estaduais e municipais sobre determinado projeto que faça parte do PAC entram nessa cadeia de informações por meio do gestor/responsável pelo projeto, que envia relatórios gerenciais ao ministério setorial em questão – no caso do saneamento, é o Ministério das Cidades.

“Assim que terminou a eleição em 2002, o presidente Lula definiu que ia criar um programa de investimento para viabilizar o crescimento do país. E aí nós começamos o primeiro processo. Houve duas experiências no governo Lula que serviram de base para o lançamento do PAC. Uma que chamava metas presidenciais, que o presidente Lula implantou em 2004. No primeiro mandato, tinha algum nível de acompanhamento. No primeiro ano dele, 2003, ele identificou que, se a Presidência não definisse metas para cada ministério, uma meta de governo, da Presidência, cada ministério faria sua própria agenda, sua própria pauta, desarticuladamente. Então, a primeira experiência de coordenação, de planejamento, chamava Metas Presidenciais. Cada ministério tinha uma meta; ele poderia ter outras, do PPA, do Orçamento anual, mas a gente marcava e definia conjuntamente quais eram suas metas presidenciais. Isso valia para todos os ministérios: sociais, econômicos, de infraestrutura. Definir o que era prioritário. E a gente já tinha elaborado, a partir dessa demanda, um sistema de informações para fazer esse acompanhamento das Metas Presidenciais. [...] A gente aproveitou um sistema existente. Chamava Sigob, Sistema de Gobierno. Depois mudou-se para Sigov. Ele articulava, tinha um sistema de acompanhamento, era atualizado mensalmente” (MUNIZ, 2014, em entrevista à autora).

Em 2004, havia sido feita uma separação entre Casa Civil e Secretaria de Relações Institucionais, e foi criada então a Subchefia de Articulação e Monitoramento. “Toda essa história do PAC foi nessa subchefia, que foi criada para fazer esse processo de acompanhamento [...]. Foi a primeira experiência de pegar Casa Civil, Fazenda, Planejamento” (MUNIZ, 2014, em entrevista à autora).

Apesar da experiência do Sigov para as Metas Presidenciais, quando veio o lançamento do PAC em 2007, o programa inicialmente foi montado sem sistema próprio de monitoramento, que foi então criado, a partir do que se tivera de experiência no Sigov. “Quando se montou o PAC, o que a gente tinha era Power Point e planilha de Excel. Não tinha sistema. Foi um processo de pegar o que os ministérios tinham de planejamento, foram definidos critérios para cada área, empreendimentos, e definição da carteira. Depois de lançar, e agora, como é que vamos monitorar? Não podemos ficar com planilha Excel e alimentar a planilha, né? A gente começou a trabalhar em um banco de informações” (MUNIZ, 2014, em entrevista à autora).

Participante do processo de desenvolvimento do SISPAC e do SGI-PAC desde seu início, Miriam Chaves, diretora de Programas do Ministério do Planejamento e autora de apresentação do Planejamento sobre a composição e o funcionamento do SGI-PAC, narra como o governo federal criou primeiramente o SISPAC, com previsão de ter três módulos: o de cadastro, o de liberação orçamentária e o de monitoramento.

“A história toda do sistema de acompanhamento e monitoramento do PAC começa no fim de 2006, quando foi desenhado o PAC. [...] O PAC dialogava diretamente com o Orçamento Geral da União, parte do PAC é OGU, parte, financiamento e empresas públicas, e mesmo privadas. Pensou-se em criar o SISPAC, ligado a toda uma plataforma de sistemas do Orçamento. Essa plataforma na qual o SISPAC se encaixou era a plataforma do Sigplan e do Sidor. Alocação de responsáveis, usuários, isso era dentro dessa plataforma, que atendia o Ministério do Planejamento na época. O SISPAC foi começado com o Serpro, que foi desenhando, a gente fazia com o Serpro levantamento de requisitos (do sistema), cadastro de empreendimentos, elaboraram uma forma de identificar esses empreendimentos. A experiência foi uma herança do

PPI, Projetos Prioritários de Investimentos” (CHAVES, 2014, em entrevista à autora).

No entanto, o governo federal passou a sentir necessidade de ter um sistema de informações que, mais do que o controle financeiro e orçamentário feito pelo SISPAC, monitorasse e auxiliasse na própria gestão do PAC e das suas metas de desempenho. Previa-se que o próprio SISPAC teria, em algum momento, um módulo de monitoramento mais ligado à gestão, mas esse módulo nunca chegou a ser plenamente efetivado, e na época não existia. Nesse período, a gestão do PAC estava na Casa Civil – e, paralelamente ao desenvolvimento do SISPAC com o Serpro, começou a ser desenvolvida ali uma outra ferramenta de monitoramento e gestão do PAC. Era o início do SGI-PAC.

“Na Casa Civil, a gente precisava fazer o primeiro balanço do PAC. Começamos a fazer, caseiramente, com pessoas que entendiam de TI (tecnologia da informação), eu estava nessa ocasião, a gente desenhou um processo de coleta de informações em cima de uma base de dados SQL. Isso para fazer o primeiro balanço, enquanto o SISPAC não tinha o módulo de monitoramento. Os módulos de cadastro e liberação orçamentária do SISPAC foram construídos em tempo razoável: entregues em junho, julho de 2007. O terceiro módulo (monitoramento) nunca foi efetivo; foi concluído, mas sem ser efetivo” (CHAVES, 2014, em entrevista à autora).

Identificando e descrevendo os empreendimentos do PAC (com o módulo de cadastro), e acompanhando as decisões orçamentárias em relação a eles (com o módulo de liberação orçamentária), o SISPAC faz um cronograma físico-financeiro dos projetos. “Mas esse cronograma físico-financeiro não é muito realista em comparação com a dinâmica da gestão, feita pelo órgão executor. [...] Mostra o valor previsto para aquele ano e no PPA, guarda essa série de informações. E faz um reconhecimento oficial dos empreendimentos do PAC ligados ao Orçamento Geral da União. Serve para a SOF (Secretaria de Orçamento Federal). Todo empenho em cima de uma ação ligada a um empreendimento do PAC passa a ser marcado [...]. Mas é distante do cotidiano da gestão” (CHAVES, 2014, em entrevista à autora).

Esse cotidiano da gestão envolvia, por exemplo, precisar do que Miriam Chaves chama de sistema colaborativo de informações, para gerir informações qualitativas, como indicadores de desempenho, e não informações transacionais, como as liberações orçamentárias controladas pelo SISPAC.

“O SISPAC é muito transacional. Os módulos de cadastro e liberação orçamentária são parecidos, registros duros. O módulo de monitoramento foi desenhado desde o início para o SISPAC, só que teve muito mais dificuldade de ser implementado. O monitoramento do PAC precisava de uma série de dados, a Sala de Situação do PAC precisava de informações sobre estágio da obra, não por cronograma físico-financeiro, não apenas uma informação orçamentária auditável, mas uma informação qualitativa [...]. A gente também queria guardar a evolução de tudo que já tinha acontecido com cada empreendimento, não ter apenas um sistema transacional que fosse apagando o que foi feito no passado” (CHAVES, 2014, em entrevista à autora).

A própria plataforma sobre a qual o Serpro trabalhava e na qual foi incluída o SISPAC era para desenvolvimento de sistemas transacionais, não para sistemas colaborativos, como as Salas de Situação. “O processo da Sala de Situação é colaborativo, em que informações de várias locais colaboram, do sujeito que sabe mais da obra até o sujeito que sabe que o TCU barrou a obra. Isso precisava estar lá dentro (do sistema de informações da Sala de Situação), e era difícil para um sistema transacional fazer. O Serpro era lento, era um ambiente duro para isso” (CHAVES, 2014, em entrevista à autora).

Com o SISPAC registrando os dados orçamentários e financeiros legais dos empreendimentos do PAC, outro sistema de monitoramento do programa federal era construído com “alternativas caseiras, ali a gente podia fazer o que achasse que devia para prestar as informações dos balanços do PAC. [...] Os resultados alcançados no período anterior, restrições (ao empreendimento), as providências que estavam sendo tomadas” (CHAVES, 2014, em entrevista à autora).

Informações qualitativas de que a gestão do PAC percebeu que necessitava são, por exemplo, informações sobre restrições feitas às obras dos projetos; sobre acompanhamento de metas de desempenho; e sobre o estágio em que a obra se encontra,

com carimbos (verde, amarelo, vermelho) sobre a situação da obra, uma herança do sistema de monitoramento das Metas Presidenciais. Antes cores e carimbos utilizados para um controle interno, eles foram aproveitados e ajustados para os balanços públicos do PAC. “Houve uma releitura do que significava cada cor. Vermelho era (necessidade de) intervenção; amarelo, em atenção, tem que fazer algo senão não vai avançar; e verde significa que (o empreendimento) está andando” (CHAVES, 2014, em entrevista à autora). Já exemplos de informações transacionais, “duras”, como diz Miriam Chaves, são dados de valores empenhados e pagos.

Depois de tentar usar o módulo de monitoramento do SISPAC, que foi concluído em 2009, e de trabalhar em paralelo com um desenvolvimento “caseiro” de seu próprio banco de dados para monitoramento, a gestão do PAC passou a estudar a utilização de ferramentas de gestão de conteúdo que na época estavam sendo usadas pelo Ministério do Planejamento. “O Planejamento estava usando algumas ferramentas de gestão de conhecimento, de conteúdo, que nos pareceram interessantes. A gente precisava de algo parecido para criar um ambiente colaborativo de trabalho, em que as informações ali possam ser acessadas por várias pessoas, com muita flexibilidade” (CHAVES, 2014, em entrevista à autora). Eram ferramentas de business intelligence, softwares para gestão de dados, adquiridas por meio de licitação, feita pelo Serpro.

“Compraram o Netuno, uma ferramenta de business intelligence, nos apresentaram a uma empresa que tinha começado a trabalhar com o Netuno, que era a Calandra (fornecedora do Netuno). Era uma ferramenta que permite que você faça um sistema privilegiando colaboração e gestão de conhecimento. Começamos a conversar com o suporte do Ministério do Planejamento. Começamos a desenvolver nossa solução. A fazer prova de conceito, como seria o ambiente. A gente foi desenhando um sistema sobre essa plataforma, que é o que a gente usa hoje, e que é usada pelo (programa federal) Brasil Sem Miséria também. Criamos um ambiente colaborativo, que tem o conceito de alçadas, com o responsável pela informação, o monitor em cima dessa informação, o último nível, que é o gestor. E todos têm acesso a todos. Mas nem todos podem alterar a informação, só podem alterar na alçada em que você estiver. Permite fazer um ciclo, guardar. [...] É o SGI-PAC. [...] É um monitoramento para a ação. [...] A ideia é ter bases de dados e informações estruturadas e

não estruturadas, para poder informar os níveis hierárquicos de tomada de decisão” (CHAVES, 2014, em entrevista à autora).

Dessa forma, hoje o grupo gestor do PAC trabalha com: o SGI-PAC propriamente dito, que foi o sistema desenvolvido com base na plataforma colaborativa da Calandra; o Netuno e o ClikView (outra ferramenta de business intelligence, também adquirida pelo Planejamento), que também fazem parte do SGI-PAC e que são utilizados para alguns setores, entre eles o saneamento; e o SISPAC.

No saneamento, afirma Chaves, optou-se por utilizar o Netuno e o ClikView devido ao perfil do setor, pulverizado em diversos empreendimentos. Como ferramentas de business intelligence conseguem trabalhar grandes volumes de dados para produzir relatórios com informações agregadas a partir deles, era o que um setor com um grande volume de obras e projetos – e, portanto, com grande volume de dados desses empreendimentos – necessitava para ser mais bem gerido. Já no caso de outros setores, como transportes ou energia, a análise pode ser feita empreendimento a empreendimento (por exemplo, uma rodovia, uma usina hidrelétrica), e, por isso, é menor a necessidade de se agregar grandes volumes de dados de vários projetos. “No saneamento, a gente não compreende a obra em si, são milhares. [...] Agregamos. A gente faz agregações para poder entender aquele bloco de empreendimentos. [...] Então, no SGI, o que serve para o saneamento é o Netuno e também o ClikView” (CHAVES, 2014, em entrevista à autora).

Para as Salas de Situação, o SGI-PAC produz fluxos de informação para as decisões tomadas nelas – informações qualitativas, sobre metas de desempenho, planos de ação de grupos de trabalho, gestão de indicadores. “A gente fez uma plataforma com séries históricas que deveriam dar instrumentos de análise sobre indicadores” (CHAVES, 2014, em entrevista à autora).

Nas “alçadas” de acesso a informações do SGI-PAC trabalhadas nas Salas de Situação, o responsável pela informação é o ministério do setor da obra (e não o proponente, como estados e municípios, pelo fato de ali ser um ambiente de decisões macro, segundo Chaves; dados de estados e municípios entram na Sala de Situação por meio dos ministérios, além de serem feitas reuniões com prefeitos sobre os editais do PAC); o monitor da informação é a Secretaria do PAC (Sepac), sendo que outras secretarias, como SOF, podem estar juntas; e o gestor é o Comitê Gestor do PAC.

Órgãos de controle externo, como o TCU, não participam das Salas, mas informações vindas deles, como recomendações sobre determinado projeto, entram no fluxo de informações do SGI-PAC na forma de “restrições” ao projeto. “A partir do PAC Interoperabilidade, a gente (o SGI) terá informações para o TCU” (CHAVES, 2014, em entrevista à autora).

O PAC Interoperabilidade de que fala Miriam Chaves é um projeto do governo federal que pretende fazer com que sistemas de informação relativos ao PAC possam se comunicar. Importante ressaltar que o programa federal Governo Eletrônico já utiliza o conceito de interoperabilidade, chamado de “arquitetura ePING”: “A arquitetura ePING – Padrões de Interoperabilidade de Governo Eletrônico – define um conjunto mínimo de premissas, políticas e especificações técnicas que regulamentam a utilização da Tecnologia de Informação e Comunicação (TIC) no governo federal, estabelecendo as condições de interação com os demais Poderes e esferas de governo e com a sociedade em geral” (BRASIL, 2015). O Governo Eletrônico define interoperabilidade como a

“capacidade de diversos sistemas e organizações trabalharem em conjunto (interoperar) de modo a garantir que pessoas, organizações e sistemas computacionais interajam para trocar informações de maneira eficaz e eficiente. [...] Integração pode acontecer de muitas formas, entre as quais o compartilhamento de sistemas ou bases de dados. Neste caso, dois ou mais órgãos usariam o mesmo sistema e não precisariam trocar informações. Na interoperabilidade, os sistemas são distintos, mas, por seguirem padrões, podem trocar informações entre si” (BRASIL, 2015).

A adoção da arquitetura ePING, cuja primeira versão foi em 2005, é obrigatória para os órgãos federais do Poder Executivo, mas facultativa para as outras esferas de governo e demais Poderes. Em 2015, segundo o Ministério do Planejamento, desde a criação da arquitetura ePING “mais de 70 órgãos públicos federais, estaduais e municipais participaram da construção das versões da ePING” (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, 2015).

No caso do setor de saneamento dentro do PAC, Miriam Chaves relata a tentativa, em anos anteriores, de se desenvolver um sistema que integrasse as bases de dados e informações dos empreendimentos do setor: “A gente tentou de 2010 para 2011. Foi feito um grupo de trabalho, uma arquitetura, a ideia de que o Ministério das

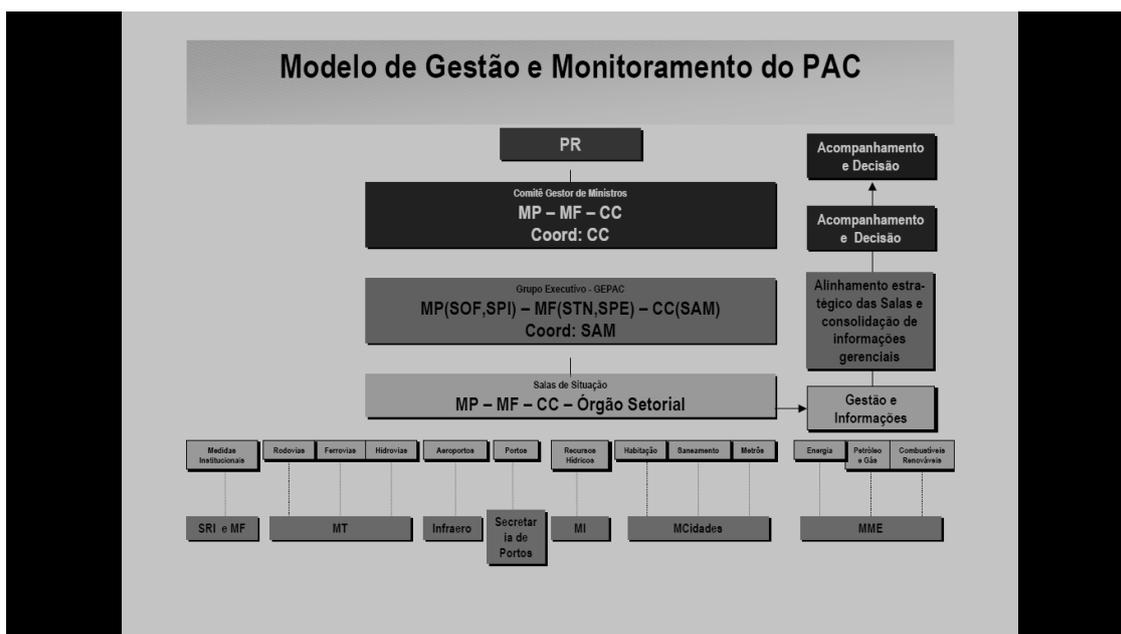
Cidades gerenciasse. Mas o ministério não conseguiu fazer a amarração, teve descontinuidade administrativa” (CHAVES, 2014, em entrevista à autora). Nesse sentido, Chaves (2014) chega a afirmar que o setor de saneamento

“não é bem resolvido do ponto de vista federativo. A quem você está servindo, a água vai para quê, o esgoto vai para onde. A obra de saneamento tem particularidades também; com PAC ou sem PAC, sempre teve tempo grande. Isso é um desafio que sempre me coloquei: a área de saneamento tem tantas peculiaridades, muitos atores na ponta, a própria relação com a Caixa, um agente intermediário. Um sistema único de informações, a gente tentou fazer. É muito difícil. Institucionalmente tem um pouco de problema, o Ministério das Cidades é dividido. Um sistema único pode ajudar, sim. A gente tentou de 2010 para 2011. Foi feito um grupo de trabalho, uma arquitetura, a ideia de que o Ministério das Cidades gerenciasse. Mas o ministério não conseguiu fazer a amarração, teve descontinuidade administrativa... Fizemos um relatório com propostas... A gente meio que desistiu de intervir nessa questão. Não adianta portaria se não entrar num acordo. Depois tem que ter a portaria para institucionalizar. A gente fez um monte de reunião... Não tem as condições políticas, de recursos,, Os atores são muito importantes para um sistema. Você tem que torcer para as pessoas não sumirem, não trocarem. Para o SGI-PAC ter saído, foi pelo envolvimento nosso; naquele nível, a gente tem força” (CHAVES, 2014, em entrevista à autora).

O saneamento no PAC é gerido na esfera federal por meio das Salas de Situação sobre blocos de empreendimentos do setor e também pelo uso de relatórios de gestão produzidos por meio do Netuno e do KlikView; segundo Chaves (2014), são relatórios gerenciais globais e análises de inconsistências desses blocos de empreendimentos. “O Netuno e o KlikView permitem que você organize as informações (dos blocos de empreendimentos) de diversas formas: por UF, por tipo etc. Permite várias formas de ver o mesmo dado. [...] O saneamento faz parte do SGI pelo Netuno e pelo KlikView, no sentido de que o Netuno e o KlikView fazem parte do SGI” (CHAVES, 2014, em entrevista à autora).

As informações enviadas por cada ministério para o grupo gestor do PAC, para alimentarem o SGI, são enviadas por meio de relatórios ao Ministério do Planejamento, que então alimenta o sistema. No caso do Ministério das Cidades, responsável pelo setor do saneamento, esse envio é “quase mensal” (CHAVES, 2014, em entrevista à autora), sendo que é obrigatório a cada quatro meses, para que sejam produzidos os balanços quadrimestrais do PAC. “No saneamento não é possível o Ministério das Cidades entrar no SGI e alimentar (o sistema). Nos outros setores, o DNIT faz, por exemplo, acrescenta um novo resultado; no saneamento não dá, porque (a análise) não é por empreendimento” (CHAVES, 2014, em entrevista à autora). Para que o próprio Ministério das Cidades entrasse no SGI e o alimentasse, essa alimentação teria de ser, por exemplo, de informações sobre blocos, portfólios de empreendimentos, “se a gente tivesse bolado isso” (CHAVES, 2014, em entrevista à autora).

Todo esse processo pode ser visualizado no quadro a seguir, que indica os diferentes patamares de controle e tomada de decisão dentro da gestão federal do PAC, com a Presidência da República (PR) no alto, seguida dos ministérios que compõem o Comitê Gestor do PAC; depois, dos ministérios do Grupo Executivo do PAC; dos ministérios que participam das Salas de Situação; e, no patamar mais baixo, dos setores participantes do PAC com seus respectivos ministérios/órgãos responsáveis:



Fonte: CHAVES, Miriam. 2009. Monitoramento do Programa de Aceleração do Crescimento

Apesar do desenvolvimento de sistemas colaborativos de informação, da consolidação do uso de relatórios de gestão de ferramentas de business intelligence e do avanço institucional que foi a vinda das Salas de Situação e dos GGIs, é preciso uma ressalva aqui, feita, aliás, pela própria Miriam Chaves: ao analisar os indicadores produzidos e utilizados para essa gestão do PAC no nível federal, verifica-se a existência de indicadores mais de eficácia (comparação de metas obtidas com metas alcançadas, como já visto anteriormente) do que de eficiência (comparação entre custo e o resultado que foi alcançado, também como já visto) e do que de efetividade (a medição do impacto que a ação pública teve no local ou na população que foi alvo dessa ação, também como já se viu aqui).

“No saneamento, a medição das obras é complexa. Uma rodovia, uma obra linear, é mais fácil. No saneamento, a curva S (comparação entre o planejado e o obtido durante a execução de um projeto), o resultado físico é a coisa mais difícil do mundo. No saneamento, a curva S é cinco anos para começar a ter resultado das obras, é um acúmulo de contratos. [...] Eu nunca tive ilusões de que tínhamos informação da ponta dessa forma. [...] A gente tem poucos indicadores no PAC, relativamente: indicadores de estágio, de situação, de datas de conclusão, os valores, quanto previsto de dinheiro para o período, o que acha que vai ter que ficar para depois. Não tem indicadores setoriais. Tentamos em algum momento. Por exemplo, ferrovias: quanto que o PAC está atendendo a demanda do Brasil de carga. Saneamento: quanto está atendendo em termos de demanda, de déficit daquela cidade. Com o PAC está resolvendo efetivamente? Indicador de impacto, a gente não faz. A gente faz indicador de processo. Faz indicador do produto PAC, mas a meta é do empreendimento, não do setor. Não se conseguiu articular isso. Dentro de uma cidade, cada ETE (Estação de Tratamento de Esgoto) vai mudar esse tanto da vida daquele bairro. A gente é muito pobre de indicador. Tem a meta do produto dentro do PAC, meta do próprio empreendimento, mas não de efetividade, de impacto. Nem regionalizado não é, territorializado não é. Para medir impacto, teria de ter metas setoriais” (CHAVES, 2014, em entrevista à autora).

Sobre a questão da tentativa de desenvolvimento de um sistema que integrasse informações do setor de saneamento narrada por Chaves (2014), Machado Filho (2014) também traz relato similar sobre essa tentativa e sobre os obstáculos que esse processo enfrentou.

“O sistema dá conta? Vou te responder que não, nem para eles (gestores do PAC). É um agregado de informações. A alimentação deles é manual, claro que não é um sistema adequado. O certo é um sistema ascendente, de baixo para cima, alimentado pelo proponente e visto por todo mundo. Mas não existe isso. São muitas instituições envolvidas, com olhares diferentes. Outro problema grave: orçamentariamente, isso não tem merecido prioridade, a gestão de informação. [...] A Caixa resiste. Não topamos que esse sistema seja operado pela Caixa, porque esse sistema permite que eu veja o trabalho dela, não podemos permitir que a Caixa gerencie. [...] Tem uma arquitetura proposta (para esse sistema), desde 2008 tem uma discussão, uma arquitetura, de 2009 para 2010... Seria uma evolução do GeoSNIC (sistema geográfico de informações e indicadores das cidades do Ministério das Cidades). [...] Qualquer sistema de informação, para você ter informação tempestiva e de qualidade, o alimentador tem que sentir necessidade de alimentar o sistema; senão, não sobe na hora certa, ou não sobe com qualidade, se for mais uma obrigação para ele. Se esse boletim de medição (da Cedae) for eletrônico, a informação que a Caixa vai ter eu vou ter aqui, o Mauricio (Muniz, secretário do PAC, outro entrevistado deste estudo) da Sepac vai ter lá. A gente poderia ver o que a Caixa está vendo. Quando o cara (o fiscal) entrou com o boletim de medição? Uma reclamação do proponente é que "já entreguei (o serviço), e a Caixa demora 90 dias (para enviar o boletim de medição, para ser feito o pagamento). [...] Não tenho como apurar a qualidade do trabalho da Caixa. [...] Com um boletim eletrônico, o trabalho do monitor (do Ministério das Cidades) estaria facilitado. Um sistema único de informação que seja o instrumento de trabalho do cara mais da ponta. [...] Aproveitando as informações do Saci para o planejamento de novas etapas. [...] Com um nível de acesso em que nem todo mundo pode acessar tudo, mas o nível

mais alto pode; por isso não podemos topar que a Caixa gerencie isso. A Caixa queria fazer esse sistema. Ninguém quer ser avaliado, né?” (MACHADO FILHO, 2014, em entrevista à autora)

Ainda em relação a essa questão de distribuição e compartilhamento de informações por meio do desenvolvimento de um sistema que integrasse informações, David Costa (2015) afirma que, tecnologicamente, seriam viáveis o desenvolvimento e a implantação de um sistema único que integrasse sistemas de informação nos três níveis de governo. No entanto, para que isso ocorra institucionalmente, deveria haver uma coordenação por parte do nível federal, no sentido de orientar essa integração e comunicação de sistemas, com a aplicação, inclusive, de condicionalidades para que os outros agentes do processo aderissem.

“Tem-se muito medo pelo lado político. A informação, oficialmente, é pública. Mas condensar a informação te dá poder político, né? Tenho dez obras que custaram esse tanto; quando começo a condensar, quanto paguei no mês tal, para quem eu paguei, começo a ter poder político: quem pode filtrar ou não. [...] Um projeto do PAC que tenha as três instâncias (de governo) tem que ter um sistema em que tanto a prefeitura pudesse entrar e alimentar, o estado, o governo federal, por serem projetos do PAC. Trabalho com informática há anos. Para mim, todo sistema de informação tinha que ser desenvolvido pelo nível federal e imposto aos estados e municípios. Se o governo federal vem com um sistema, obriga a adotar aquele sistema, a decisão (sobre implantar o sistema) seria só de um local, em vez de vários locais. E seria padronizado. Este aqui estadual não se comunica com o sistema da Caixa. Pego o código do Siafem (Sistema Integrado de Administração Financeira para Estados e Municípios), entro, depois pego o código de outro sistema, digito...[...] Tem que ter um sistema que faça a pessoa colocar a informação, o registro, enquanto executa a ação dela, em vez de registrar depois. Se começo a registrar quem entra nessa sala, se para entrar na sala tem que dizer apenas nome e sexo; quando quiser saber a idade? Não, então para entrar na sala tem que registrar idade também.

[...] Posso fazer um sistema em que entra aquela teoria dos conjuntos, ‘Contém’ e ‘Está contido’, para dizer o que o nível federal, o que o estadual, o que o municipal precisa saber. Quando é algo que envolve os três, a parte de interseção (do conjunto) seria maior. Tecnicamente, é 100% viável. [...] Na relação federativa, só vou te dar dinheiro se você aprender a usar esse sistema. [...] Posso ter um módulo municipal, um módulo estadual, um federal. O contrário é que é complicado. Cada um faz o seu. Volta Redonda tem a CSN (Companhia Siderúrgica Nacional), a prefeitura é rica, faz. São Gonçalo não é rica; vai contratar quem para fazer? O mais viável tecnicamente seria desenvolver um sistema geral, que o nível federal mandasse para as prefeituras e estados. Os governos se conversam, se dão satisfação e se dão dinheiro. Nada mais prático do que algo que junte tudo isso. Para trabalhar com sistemas que já existem, para adaptar o sistema de cada um demoraria mais, seria mais custoso. Faço o contrário: gero um sistema com uma interface para as particularidades de cada um; crio uma interface para o Sigeobras. Tem como se criar comunicação entre quaisquer dois sistemas. [...] A gente chama isso de casca, para acesso a um banco de dados de grande porte. Quando você vai no caixa eletrônico e acessa com sua senha, você está acessando um banco de dados de grande porte, com um programa de comunicação de ambientes diferentes, um de grande porte com um de baixa plataforma. Esse sistema único poderia ter um monte de cascas acessando informações. Eu não deixaria de lado o Sigeobras. Os governos trabalhariam suas particularidades. Antigamente, você fazia seu Imposto de Renda no papel, preenchia e dava lá para alguém que pegava e digitava; o governo foi lá e disse: "O programa de IR que quero é esse. Não interessa se você faz seu controle de IR no Excel". [...] Com preenchimento gradual de um sistema, tem-se previsão gradual” (COSTA, 2015, em entrevista à autora).

E o que o agente na ponta acharia de um sistema nesses moldes, que unificasse as informações nos vários níveis? Rogério Santos (2015) aponta que, também para o participante mais na ponta da política pública descentralizada, a integração e a

comunicação de informações seriam bem-vindas, se conseguissem romper os empecilhos político-institucionais.

“Se tivesse um sistema de informação em que o boletim de medição não fosse só em papel, que a Caixa pudesse ir acompanhando, seria muito interessante para a Caixa e até para o Ministério das Cidades. Porque nem sempre a falta do boletim de medição reflete a paralisação da obra. Com essa metodologia da Caixa, a obra está andando, mas não posso medir porque, como está, sei que a Caixa ainda não vai aprovar. Pode ter um sistema de informação que acompanhe até o produto boletim de medição. Vamos dizer que houvesse um Sigeobras em que a gente alimentasse, em que a Caixa tivesse informação física. Eles acompanhariam independentemente do boletim de medição. Tenho foto mostrando que chegou esse equipamento lá. Seria um gerenciamento mais ágil. A ETE de São Gonçalo fica quatro, cinco meses sem boletim; o equipamento tem que entrar em fase de teste, enquanto não está aprovado, não mede. Fazer uma grade (de sistema de esgotamento) pode levar seis meses. A Caixa só vai ter informação dessa grade depois. "Agora que estão fazendo essa grade?". Não. Poderia ser um sistema de informação que coletasse essa informação de campo, que os fiscais enviassem. Temos problemas de obras por conta de outros órgãos, travessia na BR, desapropriação... É um gargalo que às vezes a Caixa não sabe, que o Ministério das Cidades não sabe. Se eu fosse gestor da Caixa já teria criado isso. Alimentaria melhor o Ministério das Cidades numa visão de andamento de obra. O boletim de medição não reflete fielmente a realidade do avanço da obra. O sistema da Caixa não bate com o nosso percentual de (obra) concluído. Com esse sistema, a Caixa também poderia apontar algo antes, se anteciparia. Não evitaria a visita deles às obras, mas já se antecipariam. Estamos na ponta do sistema. A gente acompanha diariamente. A gente sabe do fio que arrebitou, chega nesse detalhe, e isso não interessa para a Caixa. Mas um sistema de informação mais macro sobre a evolução da obra, se eu fosse gestor da Caixa, já teria criado; iria estar sempre mais adiantado que o boletim de medição. O sistema ia ratificar o que viria no boletim. Quando o fiscal (da Caixa) vai

lá (na obra) ver, a válvula já está enterrada. Se estiver com defeito, ele não vai ver. A execução desse tipo de obra prima por uns serviços em que você tem que estar ali na hora para ver. Assentamento de tubo: tem que ter pó de pedra debaixo do tubo; quando o fiscal chega lá, já está debaixo da terra. Em algumas situações pedem sondagens. "Abre aí, quero ver se o tubo está lá". Tem que quebrar na lateral, para ver o tubo, ver se tem pó de pedra. [...] Eles estão sempre defasados. [...] O saneamento tem vários gargalozinhos que às vezes dão entaves. Autorização de outros órgãos... Faturamento, pagamento... [...] Esses projetos têm contrapartida estadual. Teve atraso de contrapartida, muito, muito problema de atraso de contrapartida. Por questão orçamentária, de documentação que a Caixa exigia. E problemas de projeto, mudanças de concepção. Nem sempre a gente tem o domínio de tudo que está embaixo da terra. Encontra uma rocha, demora para cortar a rocha. Um monitoramento ao longo disso ia facilitar bastante. Hoje já melhorou muito. Mas esse monitoramento ao longo disso poderia antever a necessidade de uma autorização de outro órgão, de outra concessionária, de desapropriação pela prefeitura. [...] Poderia antever algumas coisas" (SANTOS, 2015, em entrevista à autora).

### *Conclusões da seção*

Nesta seção, vimos que:

- a) O PAC tem dois sistemas de informação: o SISPAC (Sistema de Informações do PAC), utilizado para o controle e monitoramento orçamentário e financeiro do programa; e o SGI-PAC (Sistema de Gestão de Informações do PAC), que trata do controle e monitoramento das metas e indicadores de desempenho do PAC. É o SGI-PAC o objeto deste estudo.
- b) Na criação e no desenvolvimento do SGI-PAC, os gestores do programa no nível federal viram que, para monitorar e tomar decisões sobre o desempenho do PAC, precisavam não de um sistema “transacional” como o SISPAC (que apenas registra a série de operações financeiro-orçamentárias do programa), mas de um sistema “colaborativo”, com várias “alçadas” de acesso à informação e de acréscimo de informação.
- c) Além do desenvolvimento desse sistema colaborativo, que é o hoje chamado SGI-PAC, a gestão do PAC também conta com outra prática institucionalizada de colaboração: a realização de reuniões chamadas Salas de Situação, das quais participam a Secretaria do PAC, os ministérios que compõem o Comitê Gestor do PAC e o ministério do setor que está sendo tratado (no caso do saneamento, o Ministério das Cidades).
- d) No caso do saneamento, como o setor é pulverizado, com muitos empreendimentos, as Salas de Situação tratam de blocos de empreendimentos, e não de empreendimentos isolados, como ocorrem em outros setores

### 3.2. Projetos de saneamento selecionados

Os projetos, ou empreendimentos, de saneamento escolhidos para este estudo são: “Recuperação da Estação de Tratamento de Esgoto (ETE) de São Gonçalo” e “Implantação do Sistema de Esgotamento Sanitário nas bacias dos rios Mutondo e Coelho”, ambos parte do PAC 1, executados no município de São Gonçalo e cujos contratos com o governo federal, de 2007, foram feitos pelo governo estadual do Rio de Janeiro, por meio da Cedae. Ou seja, trata-se de projetos iniciados no segundo governo Lula e que chegaram ao segundo governo Dilma ainda sem conclusão.

O primeiro projeto tem valor total de cerca de R\$ 25,3 milhões, dos quais R\$ 22,2 milhões seriam repassados pelo governo federal, com dinheiro saído do Orçamento Geral da União (até janeiro de 2012, R\$ 8,7 milhões tinham sido liberados), e mais uma contrapartida estadual de R\$ 3 milhões. Já o segundo projeto tem valor de R\$ 6 milhões, com cerca de R\$ 5,3 milhões repassados pela União e mais contrapartida de R\$ 720 mil.

Sobre o município no qual os empreendimentos estão sendo realizados, importante sublinhar o motivo para sua escolha: o quadro precário de serviços de saneamento básico numa cidade que é a segunda maior em população no Estado do Rio. Segundo um ranking com as 100 maiores cidades do país em termos populacionais, produzido pelo Instituto Trata Brasil em setembro de 2013, com dados do Snis de 2011, São Gonçalo está entre as dez piores (em 96º lugar) em relação ao número de novas ligações de esgoto e de ligações faltantes de esgoto para se atingir a universalização: de 2010 para 2011, o município não realizou nenhuma nova ligação de esgoto (o número de ligações permaneceu o mesmo, 84.114), sendo que faltam 131.066 ligações de esgoto (quase o dobro do número existente em 2011) serem feitas para que a cidade universalize o acesso ao serviço.

No ranking geral de saneamento dos 100 mais populosos municípios (ranking levando em conta todos os indicadores do Snis usados pelo Trata Brasil), São Gonçalo piorou de 2010 para 2011, indo do 75º lugar para o 86º. Essa piora de 11 posições no ranking ocorreu, segundo o instituto, devido ao fato de o município não ter feito

nenhuma ligação de esgoto faltante para a universalização, além de ter feito apenas 1% das ligações de água faltantes para a universalização.

Já no ranking de 2013 apresentado pelo Trata Brasil, que compara dados de 2012 e 2013 (estes os mais recentes do Snis), São Gonçalo continua entre os 20 últimos municípios (considerando os 100 mais populosos do país): em 2012, caiu de novo, desta vez para a 90ª posição; em 2013, manteve-se na 90ª colocação. Segundo os dados de 2013 do ranking do Trata Brasil, o atendimento total de esgoto na cidade é de 39,1%. E, enquanto o município realizou 252 novas ligações de esgoto em 2013, o número de ligações faltantes na cidade, naquele ano, para que seja atingida a universalização, era de 131.670. Segundo o Trata Brasil, porém, quando são comparados esses 20 últimos municípios entre si, apenas São Gonçalo tem perspectiva de alcançar a meta de universalização de coleta de esgoto até 2033, “se mantiver a atual média de evolução nos indicadores. [...] Os outros dezenove estão muito aquém do desejado, pode-se notar que os 20 últimos possuem níveis de coleta abaixo dos 50%. Com relação ao tratamento, nenhum município irá atingir a universalização em 2033, devido ao baixo nível de tratamento, que não ultrapassa 35%” (INSTITUTO TRATA BRASIL, 2015, p.54).

Concessionária prestadora de serviços de água e esgoto em São Gonçalo, a Cedae é também a executora dos dois projetos de saneamento do PAC na cidade selecionados para este estudo. A empresa construtora responsável pelas obras é a Delta, que tem nesse contrato o único atualmente que ela continua a realizar no Estado do Rio, após ter seu nome envolvido em denúncias e ter chegado a ser declarada inidônea pela Controladoria-Geral da União (CGU). Nesse contrato com a Delta estão, além dos dois empreendimentos selecionados neste estudo, outros três empreendimentos também na área de saneamento em São Gonçalo.

Chefe do Departamento de Obras da Diretoria do Interior da Cedae, responsável na companhia pelos projetos de saneamento do PAC em São Gonçalo, Rogério Santos afirma que o projeto de recuperação da ETE de São Gonçalo (um dos dois projetos do PAC analisados neste estudo) – localizada na Rodovia Niterói-Manilha (trecho da BR-101), na altura do bairro Boa Vista, perto do Piscinão de São Gonçalo – tem como objetivo fazer com que a estação opere realizando não apenas tratamento primário de esgoto, mas também tratamento secundário.

“A fase primária do tratamento tem alcance de até 30% de redução da carga orgânica do esgoto. É primário porque é um sistema bem rudimentar: faz o gradeamento, os detritos sólidos ficam na grade; o esgoto é depositado no decantador e, por digestão anaeróbia, começa a se fazer o tratamento de esgoto ali; gera-se lodo, e ele é descartado para uma afluenta ou córrego. [...] O tratamento secundário é a continuação disso. Depois do decantador, o esgoto é tratado com oxigênio, em vez de ser jogado num canal” (SANTOS, 2015, em entrevista à autora).

Até o início de 2015 a ETE de SG operava apenas com tratamento primário; se realizasse o secundário – como foi projetada inicialmente para realizar –, reduziria em até 95% a carga orgânica do esgoto que chega para ser tratado nela, em vez do percentual atual de cerca de 30%.

Além de o tratamento realizado pela ETE ser num nível menos eficiente, há o problema de que ainda é baixo o volume de esgoto que chega para ser tratado naquela que seria a principal ETE em funcionamento no município. Atualmente, afirma Santos, a ETE de SG está com cerca de 40% de vazão de seu projeto original – ou seja, só está chegando da rede coletora de esgoto, para a ETE tratar, apenas 40% do que ela poderia tratar. Concluída nos anos 1990, ela foi projetada para uma vazão de 650 litros de esgoto por segundo chegando até ela; hoje, duas décadas depois, chegam até ela apenas cerca de 250 litros por segundo, “porque ainda falta instalar muito da rede coletora. Temos rede coletora (em SG), mas não temos ligação domiciliar. [...] Se não tem a ligação, essa rede coletora fica sem ser utilizada. Temos vários trechos não utilizados ou subutilizados” (SANTOS, 2015, em entrevista à autora).

De acordo com Santos, cerca de 60% do município de São Gonçalo possuem rede coletora construída atualmente – no entanto, destes 60%, apenas metade estaria sendo utilizada, devido à ausência de ligações domiciliares até a rede. É das redes coletoras que o esgoto vai para um coletor central e, de lá, é bombeado para uma estação de tratamento.

Sobre o andamento das obras de recuperação da ETE, Santos afirma que a reforma foi iniciada em 2009 e hoje estaria com cerca de 70% da obra concluída. Ele admite o atraso no cronograma originalmente previsto e aponta que os problemas judiciais pelos quais passou a construtora dos empreendimentos em São Gonçalo, a

Delta, contribuíram para esse atraso. A previsão para as obras do contrato com a Delta, diz, era chegar a 2014 com 100% das obras concluídas.

“Tivemos alguns atrasos por questões burocráticas. Agora, a previsão é chegar até fim de 2015 com 100%. Um dos motivos principais do atraso foi que a empresa Delta, que é a dona do contrato, teve problemas com CGU, MP (Ministério Público), entrou em recuperação judicial. O único contrato dela no Estado do Rio hoje é esse. Ela vem trabalhando. O ritmo diminuiu, mas não paralisou. Como é melhor, em termos financeiros e sociais, manter trabalhando do que aceitar rescisão contratual e ter de licitar de novo, ela está executando. Ano passado (2014), entregamos todo o sistema primário reformado. O projeto é a reforma do primário e do secundário, que já existia mas que nunca entrou em funcionamento” (SANTOS, 2015, em entrevista à autora).

Apesar de a licitação desse contrato ter ocorrido em 2009, o projeto de reforma da ETE de SG utilizado nele era de 2006. Sofreu um aditivo, segundo Santos, para poder contemplar aumento de vazão e modernização de alguns equipamentos. “Havia um levantamento de quem operava a ETE de todos os serviços necessários (para a reforma). Mas, como ela nunca operou plenamente, nunca teve sequência de funcionamento, ficava difícil mensurar o que estava bem dimensionado e o que não estava; com o andamento, vimos que alguns equipamentos não atendiam (o projeto)” (SANTOS, 2015, em entrevista à autora).

Embora ainda não esteja concluída, a ETE de São Gonçalo foi “reinaugurada” pelo governo estadual do Rio em outubro de 2014; na ocasião, o governo anunciou que estava entrando em operação o tratamento primário da ETE. Na mesma ocasião, a Cedae anunciou que estava colocando a ETE em “pré-operação”; segundo a Cedae destacou nesse anúncio, a ETE de São Gonçalo era a última grande estação do antigo Plano de Despoluição da Baía de Guanabara (PDBG) que ainda faltava entrar em operação.

Já em relação ao projeto nas bacias do Mutondo e do Coelho, Rogério Santos afirma que foi aproveitado um projeto antigo da prefeitura de SG, de meados dos anos 1990. Esse projeto consistia em

“um sistema de coleta de esgoto em tempo seco. Como não havia rede de esgoto, a maioria dos moradores ligava o esgoto na galeria de águas pluviais, que jogava esse esgoto em um rio. [...] Só que, nesse projeto, o esgoto era coletado numa caixa antes de sair no rio, e jogado para a ETE. Coletavam na galeria pluvial, em vez de ligar casa a casa, de fazer a ligação domiciliar. Coleta em tempo seco, porque só funciona quando não está chovendo; quando chove, o volume de água é muito maior que o de esgoto, então você não capta nada, passa direto. [...] É um modelo combatido pela Cedae, porque a eficiência é muito baixa. Quando chove, não funciona. Além disso, galeria pluvial coleta areia, lixo da rua, e a galeria de esgoto é bem mais fina, então fica sempre entupida, as bombas vão embora por causa da areia” (SANTOS, 2015, em entrevista à autora).

De acordo com Santos, quando o PAC encampou o projeto, em 2009, foi mudada sua concepção, para “uma galeria de esgoto convencional, com ligação domiciliar, e uma elevatória que leva esse esgoto para a ETE de Jardim Catarina” (SANTOS, 2015, em entrevista à autora). Isto é, o projeto no PAC é a construção de uma galeria de esgoto e de ligações domiciliares, além da construção da elevatória até a ETE de Jardim Catarina. “Hoje temos mais ou menos 90% executados. As ligações domiciliares já foram feitas, a galeria de esgoto, também. Falta construir a elevatória e a linha de recalque que vai levar o esgoto até a ETE” (SANTOS, 2015, em entrevista à autora).

Sobre o Rio Alcântara, que tem afluentes nessa região, ele afirmou que esse rio – a maior bacia no município – não está incluída no projeto. “Se não me engano, é o Inea que está trabalhando ali. [...] Os projetos que a Secretaria (de Obras) coloca para a Cedae, a Cedae assume. Em Maricá (RJ) estão fazendo esgoto com o Inea, mas não tem água, tem problema de abastecimento de água. [...] Não sei explicar por que alguns projetos ficam conosco e outros, com o Inea” (SANTOS, 2015, em entrevista à autora).

Sobre a recente reestruturação financeira da Cedae, e de como isso poderia afetar a relação de projetos que a companhia assumiria ou deixaria de assumir para se sanear financeiramente, Santos afirma que o argumento de que uma eventual não incorporação de novas redes de esgoto ao sistema da Cedae para que a companhia não aumente seus custos não se justificaria, pois essa nova rede de esgoto incorporada ao sistema da

companhia “gera manutenção, correção de ligação clandestina, mas também gera receita. [...] Em São Gonçalo, a concessão (para prestação de serviços de água e esgoto) é nossa. Quando a gente implementa ligação (de esgoto), traz ônus, mas também receita. [...] O Inea pode até assumir (algum projeto) e depois passar para a Cedae. Manutenção de sistema de esgoto é caro, complicado” (SANTOS, 2015, em entrevista à autora).

Há um desencontro de informações sobre o andamento dos dois projetos do PAC selecionados para esta pesquisa. A recuperação da ETE de São Gonçalo aparece no sistema de acompanhamento de obras da Caixa Econômica Federal (em consulta em julho de 2015) com percentual de execução da obra de 72,54%, obra que, segundo o sistema da Caixa, encontra-se “Paralisada”, com data da última medição em 18/07/2011, tendo entre as pendências “Reprogramação em análise” e “Imprevisto na implantação ou execução do empreendimento”; já no último balanço regional do PAC, de 01/04/2015, aparece como “Em obras”; na Cedae informou-se que ela tem cerca de 70% executados; e na Secretaria de Obras do Estado do Rio informou-se que são 80% executados.

Já a implantação do esgotamento sanitário das bacias dos rios Mutondo e Coelho aparece no sistema de acompanhamento de obras da Caixa (em consulta em julho de 2015) com percentual de execução da obra de 69,86%, como “Paralisada”, e com última medição datada de 26/05/2011; no último balanço regional do PAC, de 01/04/2015, aparece como “Em obras”; na Cedae informou-se que ela tem cerca de 90% executados; e na Secretaria de Obras do Estado do Rio informou-se que são 70% executados.

A Secretaria de Obras do Estado do Rio informou no início de 2015 que os dois empreendimentos tiveram o prazo de conclusão prorrogado para dezembro de 2015.

Coordenador de Saneamento da Secretaria Municipal de Infraestrutura e Urbanismo de São Gonçalo, Gilson Franco afirmou em janeiro de 2015 não ter informações sobre o estágio atual das obras dos dois projetos de saneamento do PAC no município selecionados para este estudo. “O Ministério das Cidades está entendendo que infelizmente a Cedae, como empresa estadual, não está atendendo a contento a todos os seus contratados. [...] A gente levou um bom tempo sem nenhuma satisfação da Cedae: o que ela fazia, por quê. Esgoto ela não quis assumir” (FRANCO, 2015, em entrevista à autora).

O coordenador municipal de Saneamento afirma ter mais informações e contato sobre projetos de saneamento com o Inea do que com a Cedae, apesar de ser a Cedae a prestadora de serviço de água e esgoto no município. De acordo com Franco, o Inea, antes responsável apenas pela limpeza de rios das bacias da região, atualmente é responsável também por dois projetos de saneamento em São Gonçalo: a canalização do Rio Imboassu e a ETE de Luiz Caçador.

Gilson Franco traça o quadro de problemas na coleta e no tratamento de esgoto em São Gonçalo:

“As ETEs (Estações de Tratamento de Esgoto) estão praticamente paradas em São Gonçalo. A ETE que funciona é a que fica na Niterói-Manilha, da Cedae, no bairro Boa Vista; mesmo assim funcionando aquém da sua capacidade. Pega os bairros Boa Vista, Portão do Rosa, um trecho do Porto Novo e do Porto da Pedra... [...] Com a implantação do PDBG (Programa de Despoluição da Baía de Guanabara), construiu-se a rede coletora de esgoto, mas não se fez a ligação da rede coletora com a Estação de Tratamento. Essa ETE na Niterói-Manilha tinha sido projetada para pegar a maior parte do esgoto da cidade e tratar para jogar na Baía (de Guanabara)” (FRANCO, 2015, em entrevista à autora).

Além da ETE localizada na Niterói-Manilha – que é a “ETE de São Gonçalo” alvo de um dos dois projetos do PAC selecionados para este estudo –, Franco cita outra de responsabilidade de Cedae, a ETE de Jardim Catarina, que, segundo ele, atenderia apenas o bairro homônimo.

Sobre os projetos tocados pelo Inea no município citados por Franco, um deles é a ETE que está sendo construída no bairro Luiz Caçador.

“A ETE de Luiz Caçador vai desafogar parte do Rio Alcântara. Deve pegar os bairros de Mutondo, Trindade e Nova Cidade. [...] A obra começou há cerca de três meses. A responsabilidade é do Inea, com recursos da União e do estado, em um terreno do estado. A atuação do município foi na parte de posturas: havia comércio clandestino no terreno, e fizemos notificação para saírem do local. [...] A previsão é entrar em funcionamento até o final deste ano (2015). Tem que fazer o

tronco coletor de esgoto até esse local, mais a ETE; (o projeto) é a ETE e o tronco coletor com esses bairros. [...] Vai desafogar os afluentes do Rio Alcântara, diminuir o volume de resíduos jogados dentro do Rio Alcântara. [...] Foi uma proposta direta do Inea para a gente, porque faz parte de um termo de ajuste de conduta para as Olimpíadas de 2016, para despoluição da Baía de Guanabara” (FRANCO, 2015, em entrevista à autora).

O outro projeto de saneamento no município sob responsabilidade do Inea, a canalização do Rio Imboassu também foi uma proposta vinda do governo estadual para a prefeitura de São Gonçalo, afirma Franco. O projeto, que trata da canalização do rio e da implantação de coleta de esgoto na sua região (enquanto o tratamento do esgoto que é lançado no Imboassu é feito, segundo Franco, justamente pela ETE de São Gonçalo na Niterói-Manilha, que hoje funciona parcialmente e é alvo de um dos dois projetos do PAC aqui analisados), está tendo de ser reavaliado, pois seu “dimensionamento” não teria levado em conta as desapropriações necessárias.

É um exemplo que mostra as contingências que um projeto na área de saneamento encontra pelo caminho.

“Começou há cerca de um ano. Depois de mais ou menos cinco meses pararam, por conta de desapropriações. [...] Hoje o processo está sendo reavaliado. [...] Quando você vai trabalhar num processo de canalização, dragagem, obra para fazer manutenção das laterais de um rio, você se depara muitas vezes com processo erosivo, tem que fazer contenções; e às vezes com desapropriações de imóveis, de invasão nas margens de rio. [...] Em toda a São Gonçalo, Itaboraí, Tanguá, se você for fazer uma inspeção... Na divisa de São Gonçalo com Itaboraí, tem um trecho de bacia (hidrográfica) ali. Fomos vistoriar ali e vimos uma casa dentro do rio. Uma casa, com coluna de concreto, dentro do rio; o cara tá na sala dele vendo o rio passar embaixo. Na bacia do Rio Imboassu, fez-se levantamento para retirar população das margens; há um ano que essa obra começou por quatro, cinco meses, e parou. Tem desapropriação. Quando trouxeram esse projeto para cá, a empresa que estaria com esse trabalho, contratada pelo Inea, falamos: "O dimensionamento de vocês

para o projeto está errado... Num terreno desses você vai encontrar três, quatro, oito famílias...". Era para fazer a canalização do rio e o esgotamento sanitário que estava sendo jogado para o rio. O projeto está sendo reavaliado" (FRANCO, 2015, em entrevista à autora).

Também o outro projeto tocado pelo Inea, as obras para a ETE de Luiz Caçador, é mais um exemplo das contingências que uma política pública enfrenta no momento em que é executada.

"A obra na ETE de Luiz Caçador não está muito adiantada por problemas que a gente tem tido com a marginalidade, o tráfico... Tem áreas em que o pessoal está fazendo o trabalho de forma pontual. O tráfico não deixa numa área, eles vão para outra. Aquele pedaço que deixou de ser feito acaba atrasando. A obra em si, nesses trechos, não começou. Nos trechos mais adiantados estão fazendo limpeza, desobstrução. Nesse outro trecho ainda está no mapeamento em função desse problema do tráfico; tem área que não foi mapeada ainda porque não conseguiram entrar. Em Tribobó, ali está um pouquinho devagar também porque (a obra) tem que atravessar de um lado da pista para o outro. A ligação (de esgoto) está sendo feita por baixo da pista, e tem que fazer devagar para não ceder. Está indo muito devagar em função da dificuldade do terreno" (FRANCO, 2015, em entrevista à autora).

De acordo com o coordenador de Saneamento da prefeitura de SG, apesar de o Inea levar os projetos à prefeitura e tê-los sob sua responsabilidade, "não trabalha isolado. Envolve a Cedae, porque envolve plantas de água e esgoto no município" (FRANCO, 2015, em entrevista à autora). Na Cedae, porém, Rogério Santos afirmou não ter informações sobre os projetos tocados pelo Inea em São Gonçalo no setor de saneamento. "Dentro de SG o Inea está fazendo um programa de saneamento também, que tem ETE, mas que não é gerenciada pela Cedae. A gente não tem como informar como está o projeto, em que situação estão as obras" (SANTOS, 2015, em entrevista à autora). Uma hipótese citada por Santos é que pode ter havido algum contato ou consulta com alguma gerência regional da Cedae.

Segundo Gilson Franco, o município de São Gonçalo conta com outras ETEs, mas que estariam desativadas ou ainda não funcionando: a de Tribobó, uma obra que

está sendo executada pela própria prefeitura, e que estaria em fase de conclusão, diz Franco; a de Apolo, que estaria desativada; a de Santa Luzia, que também estaria desativada; e a de Laranjal, que também estaria desativada. “Estamos tentando criar um grupo de trabalho para as ETEs. [...] As desativadas, não há funcionário para atuar nelas, a Cedae não colocou. [...] Algumas foram depredadas, invadidas, roubaram equipamento. [...] Estou aqui (na prefeitura de São Gonçalo) há quase seis anos, e já não funcionavam na época em que cheguei” (FRANCO, 2015, em entrevista à autora).

Já segundo Rogério Santos, da Cedae, a ETE de Apolo está operando, enquanto a de Santa Luzia seria de responsabilidade da prefeitura de SG; “Santa Luzia não é responsabilidade nossa” (SANTOS, 2015, em entrevista à autora). E a de Laranjal seria uma Estação de Tratamento de Água, não de Esgoto, afirma Santos.

Nesse ciclo de projetos de saneamento no município, pode-se citar ainda um projeto anunciado em julho de 2014 pelo governo do Estado do Rio: a construção do Sistema de Esgotamento Sanitário de Alcântara, parte do Programa de Saneamento dos Municípios do Entorno da Baía de Guanabara (PSAM). Segundo esse anúncio, tal construção tem financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

Em relação ao acompanhamento municipal dos projetos de saneamento realizados em São Gonçalo, vale destacar, por fim, que o município de São Gonçalo ainda não contava, no início de 2015, com um plano municipal de saneamento básico concluído. O projeto de elaboração de tal plano – serviço para o qual foi contratada pela prefeitura a empresa Encibra S.A. Estudos e Projetos de Engenharia – teve seu plano de trabalho lançado no dia 12 de outubro de 2013, no município. Na ocasião, a apresentação realizada pela prefeitura apontava que, até que o plano seja lançado, seriam realizados: questionários à população da cidade, sobre pontos como existência ou não de esgoto coletado e tratado onde mora, o que uma melhora do serviço de saneamento poderia trazer de benefícios, e se a pessoa sabe qual nível de governo é responsável pela oferta do serviço de saneamento na cidade; oficinas de trabalho com participação prevista de agentes como representantes da prefeitura e associações de moradores; seminários técnicos e audiências públicas.

Também segundo a apresentação na ocasião, a previsão para que o plano fosse concluído era de 1 ano – da etapa de mobilização social (questionários, oficinas), passando pela análise de dados coletados em órgãos públicos, até o desenho das ações e

projetos de saneamento de que o município necessita. Sobre as informações que o Executivo municipal pretende levar em conta para a elaboração do plano, essa mesma apresentação apontava fontes como o Snis, o DataSUS e o IBGE. Porém, não incluía, por exemplo, informações do PAC. Voltaremos à análise do Plano Municipal de Saneamento de São Gonçalo em outra seção, mais adiante.

### *Conclusões da seção*

Nesta seção, vimos que:

a) Os projetos de saneamento escolhidos para este estudo são: “Recuperação da Estação de Tratamento de Esgoto de SG” e “Implantação do Sistema de Esgotamento Sanitário nas bacias dos rios Mutondo e Coelho”, ambos parte do PAC 1 e tendo iniciado em 2007, executados no município de São Gonçalo e cujos contratos com o governo federal foram feitos pelo governo estadual do Rio, por meio da Cedae. O primeiro projeto tem valor total de cerca de R\$ 25,3 milhões, dos quais R\$ 22,2 milhões seriam repassados pelo governo federal, com dinheiro saído do Orçamento Geral da União (até janeiro de 2012, R\$ 8,7 milhões tinham sido liberados), e mais uma contrapartida estadual de R\$ 3 milhões. Já o segundo projeto tem valor de R\$ 6 milhões, com cerca de R\$ 5,3 milhões repassados pela União e mais contrapartida de R\$ 720 mil

b) As informações sobre o andamento dos dois empreendimentos são desencontradas. A recuperação da ETE de São Gonçalo aparece no sistema de acompanhamento de obras da Caixa Econômica Federal (em consulta em julho de 2015) com percentual de execução da obra de 72,54%, mas como “Paralisada”, com data da última medição em 18/07/2011, tendo entre as pendências “Reprogramação em análise” e “Imprevisto na implantação ou execução do empreendimento”; no último balanço regional do PAC, de 01/04/2015, aparece como “Em obras”; na Cedae informou-se que ela tem cerca de 70% executados; e na Secretaria de Obras do Estado do Rio informou-se que são 80% executados. Já a implantação do esgotamento sanitário das bacias dos rios Mutondo e Coelho aparece no sistema de acompanhamento de obras da Caixa (em consulta em julho de 2015) com percentual de execução da obra de 69,86%, como “Paralisada”, e com última medição datada de 26/05/2011; no último balanço regional do PAC, de 01/04/2015, aparece como “Em obras”; na Cedae informou-se que ela tem cerca de 90% executados; e na Secretaria de Obras do Estado do Rio informou-se que são 70% executados.

c) A Secretaria de Obras do Estado do Rio informou que os dois empreendimentos tiveram o prazo de conclusão prorrogado para dezembro de 2015. Segundo a Cedae, a melhoria da ETE sofreu atrasos e teve de passar por aditivo para modernizar

equipamentos e aumentar a vazão projetada. Já no caso da implantação de esgotamento sanitária nas bacias dos rios Mutondo e Coelho, segundo a Cedae, foi aproveitado projeto dos anos 1990, que teve a concepção modificada em 2009. Os dois empreendimentos fazem parte de um contrato de cinco empreendimentos em São Gonçalo que o governo estadual tem com a Delta, a construtora dessas obras da ETE e das bacias do Mutondo e do Coelho. Segundo a Cedae, este contrato (com os 5 empreendimentos) foi o único que a Delta manteve no Estado do Rio após os problemas que a empresa enfrentou na Justiça nos últimos anos; ainda de acordo com a Cedae, a previsão inicial é que as obras em São Gonçalo chegassem a 2014 com 100% de conclusão, e que os problemas pelos quais passou a Delta afetou o andamento das obras.

d) A prefeitura de São Gonçalo tem mais informações sobre as obras na cidade tocadas pelo Inea do que sobre aquelas tocadas pela Cedae dentro do PAC

### 3.3. Sistemas de informações de accountability de projetos do PAC

#### 3.3.1. Processos de controle interno

Os sistemas de accountability interna identificados para os dois projetos do PAC aqui examinados nos níveis municipal, estadual e federal foram 8:

\_Atividades de monitoramento e controle da prefeitura de São Gonçalo

\_Atividades de monitoramento e controle da Cedae

\_Sistema de Gerenciamento de Obras do Estado do Rio (Sigeobras)

\_Atividades de monitoramento e controle da Caixa Econômica Federal

\_Sistema de Acompanhamento de Contratos e Investimentos (Saci) do Ministério das Cidades

\_Salas de Situação e Gabinetes de Gestão Integrada (GGIs) do PAC

\_Atividades da Controladoria-Geral da União (CGU)

\_O próprio SGI-PAC

Vamos agora a cada um deles (com exceção do SGI-PAC, já tratado anteriormente).

a) Atividades de monitoramento e controle da prefeitura de São Gonçalo

Segundo Gilson Franco, a prefeitura de São Gonçalo tem uma equipe de engenheiros que acompanha obras de grande vulto, de acordo com o cronograma de execução de cada obra.

“Normalmente o Inea, quando chega na etapa em que há necessidade de fiscalização, faz o contato aqui e agenda. Não existe regularidade porque é de acordo com o cronograma de execução das obras. Como esse cronograma é com eles, Inea, a demanda vem direto deles. Sempre que tem necessidade a gente troca informação” (FRANCO, 2015, em entrevista à autora).

Pôde-se constatar que, atualmente, as atividades de fiscalização e monitoramento da prefeitura de SG são muito mais ligadas a obras executadas pelo Inea do que pela Cedae. O desenvolvimento do próprio sistema de informações da prefeitura de SG hoje está dependendo do Inea: o instituto estadual está realizando um cadastramento de prefeituras do Estado do Rio com despejo de esgoto na Baía de Guanabara, diz Franco, e enviando às prefeituras cadastradas um programa (um software chamado ArcGIS) de registro e gestão de informações de controle do setor de saneamento, para que as prefeituras realizem de forma mais adequada esse controle. Além do software, completa Franco, serão enviados também computadores para o uso do programa.

Com o ArcGIS, diz Franco, a prefeitura de SG vai manter atualizado um cadastramento de informações sobre redes de água e esgoto, drenagem e bacias hidrográficas do município. Esse registro atualizado de informações será feito pela prefeitura sobre imagens de mapas das bacias hidrográficas e das redes de drenagem, água e esgoto do município, presentes no software, que trará imagens por satélite e possibilitará o registro e a atualização de camadas de informação sobre um mesmo mapa. O ArcGIS, ainda segundo Franco, tanto poderá ser utilizado para atividades internas de gestão da prefeitura de SG, quanto poderá ser acessado pelo Inea para que o órgão estadual também faça o acompanhamento desses dados, em “um link permanente com o estado” (FRANCO, 2015, em entrevista à autora).

“O ArcGIS não vai ser só para alimentar informações para o Inea, é para atuarmos aqui na área de saneamento e meio ambiente. O estado vai ter acesso e poder mexer nos nossos dados no programa; a gente não vai poder mexer nas informações do estado, mas vamos poder mexer internamente nas informações para o nosso trabalho interno aqui” (FRANCO, 2015, em entrevista à autora).

Até a data da entrevista (meados de janeiro de 2015), o ArcGIS ainda não havia chegado à prefeitura de SG; a previsão dada por Franco foi março de 2015. Até então, a prefeitura de SG tinha como banco de informações sobre o setor de saneamento uma pasta no computador de Franco em que ele reunia documentos, imagens e arquivos sobre o setor na cidade.

“A gente não tem um sistema próprio, a gente tem um banco de informações, uma pasta que criei no computador e que vou alimentando sempre que tem alguma coisa nova. Um banco de informações com documentos, imagens, que a gente vai colecionando e organizando para quando precisar. Mapas, registros técnicos feitos por alguma empresa ou construtora sobre drenagem, rede de água, de esgoto. [...] Não tínhamos mapeamento da rede toda, hoje temos de algumas áreas. [...] Você mandava uma solicitação para a Cedae pedindo mapa de rede de água e esgoto, por exemplo, do bairro Anaia; pedia um ano inteiro e não tinha informação nenhuma. As informações que conseguimos foram de empresa que prestou serviço para a Cedae, por exemplo, de alguém que conhece alguém. Fora isso, a gente não consegue com a Cedae. [...] A Encibra (empresa que está realizando o Plano Municipal de São Gonçalo) vai nos entregar em arquivo do ArcGIS toda a rede mapeada; a pesquisa de campo (para o Plano) incluiu o mapeamento da rede existente. A partir daí a gente vai poder ajustar, ver o que está correto, vai ter um ponto de partida, coisa que a gente não tinha” (FRANCO, 2015, em entrevista à autora).

## b) Atividades de monitoramento e controle da Cedae

Segundo Rogério Santos, a Cedae tem fiscais diariamente nas obras executadas por ela, o que inclui as obras dos dois projetos examinados neste estudo. “A licitação é pela Secretaria Estadual de Obras, em convênio com a Caixa. O acompanhamento físico é da Cedae, a aprovação da concepção e da mudança de projetos, também. Tem fiscal todo dia na obra” (SANTOS, 2015, em entrevista à autora).

Os registros de informação de controle e monitoramento, acrescenta Santos, são: relatórios mensais dos fiscais, diários de obra, relatórios fotográficos e acompanhamento das medições, chamados de boletins de medição, onde fica registrado o avanço físico da obra. São esses boletins de medição os dados enviados pela Cedae à Caixa Econômica Federal, após uma análise da Secretaria Estadual de Obras do Rio.

No caso do projeto da Estação de Tratamento de Esgoto (ETE) de São Gonçalo, o envio do boletim à Caixa ocorre, em média, a cada três meses, segundo Santos; já no caso do projeto das bacias dos rios Mutondo e Coelho, o envio “é mensal, mas agora (em janeiro de 2015) não está sendo mensal porque estão readequando os quantitativos na planilha (da obra), é um ajuste na quantidade” (SANTOS, 2015, em entrevista à autora).

### O envio dos boletins para a Caixa

“deveria ser mensal, mas geralmente não tem como manter essa regularidade, porque a gente só manda quando o serviço é atestado pela fiscalização de que foi executado e de que está em bom estado, de acordo com as normas. Quando não é atestado, (a empresa que realiza o serviço) não tem direito à remuneração (prevista no contrato). Tem um dia limite para apresentar o relatório de serviços executados (pela empresa); se, nessa apresentação, a fiscalização (da Cedae) entender que parte ou tudo não está passível de ser aprovado e remunerado, mede na próxima” (SANTOS, 2015, em entrevista à autora).

Ou seja, se essa medição fica para a próxima apresentação de relatório de execução pela empresa, o envio do boletim de medição pela Cedae à Caixa também é adiado.

Antes do envio à Caixa, o boletim de medição – um relatório em papel, no qual constam uma planilha com os todos serviços relacionados àquele empreendimento, um diário de obra e um relatório fotográfico – é encaminhado pela Cedae à Secretaria Estadual de Obras do Rio, que também atesta o material, e cujos fiscais também o assinam. Então ele segue, também em papel, para a Caixa. “Quando a Caixa recebe essa documentação, um engenheiro dela vai com o fiscal da Cedae até a obra, para ver tudo aquilo que está no papel. Ele pode não aprovar, mas não acontece com frequência. Aí é que acontece o pagamento (da Caixa à empresa executora do serviço)” (SANTOS, 2015, em entrevista à autora). Equipamentos, por exemplo, só são aprovados pela Caixa se já estiverem instalados, afirma Santos.

Além do boletim de medição para a Caixa, outra informação de controle enviada pela Cedae sobre projetos do PAC executados pela companhia são dados gerenciais enviados ao governo estadual do Rio por meio do Sistema de Gerenciamento de Obras do Estado do Rio (Sigeobras). “É digital, um sistema que a gente preenche com informação de meta física, faturamento, informação macro sobre execução física e financeira” (SANTOS, 2015, em entrevista à autora). O preenchimento do Sigeobras pela Cedae é periódico, “mas não é mensal; acho que é a cada 45 dias, 60 dias” (SANTOS, 2015, em entrevista à autora).

c) Sistema de Gerenciamento de Obras do Estado do Rio de Janeiro (Sigeobras)

Criado há cinco anos, o Sistema de Gerenciamento de Obras do Estado do Rio de Janeiro (Sigeobras) ainda não tem todos os seus módulos desenvolvidos. Atualmente, é apenas um sistema de registro de pagamentos de obras, apesar de terem sido planejados, por exemplo, módulos para acesso de informações pela população e por órgãos de controle; e para acompanhamento de metas de desempenho, ou seja, para gestão dos projetos, não apenas para acompanhamento financeiro. Segundo o gestor do Sigeobras, David Costa, o motivo é a falta de verba para investir na ampliação e na melhoria do sistema.

“A Secretaria (estadual) de Obras, apesar de ser de Obras, a gente é um gerenciador de contratos. A gente não gerencia obra. Temos fiscais que trabalham em conjunto com a gente, para a avaliação da obra, quer seja da Cedae, quer seja da Emop, DER, ou obra que a gente mesmo faça. Mas a gente gerencia contratos. Onde entra o Sigeobras? O (ex-governador do Rio) Sérgio Cabral, no início, queria um sistema para apresentar para as pessoas, com fotos. Criaram, só que ele não cresceu por causa de verba. Comigo, são três (funcionários) para desenvolver (o sistema). [...] Tem muito para fazer no sistema, só que hoje não é prioridade. Já tive uma conversa, há uma semana (em meados de março de 2015), e vai passar a ser” (COSTA, 2015, em entrevista à autora).

Segundo David Costa, o Sigeobras não é acessado nem por prefeituras, nem por órgãos federais, apenas pela Secretaria de Obras do Estado do Rio; por fiscais da Cedae; e por pessoas em cargos de chefia na Cedae e no gabinete do governador.

Cada contrato tem, registrado nele, um fiscal da Secretaria Estadual de Obras; no entanto, diz Costa, há casos em que a pessoa registrada como fiscal no contrato não é aquela que, de fato, vai fiscalizar o andamento das obras daquele contrato, e, por isso, às

vezes o nome que aparece como fiscal no contrato não tem acesso ao Sigeobras, mas, sim, a pessoa que de fato fiscaliza a obra.

Informações sobre o andamento de contratos de obras são incluídas no sistema, no mínimo, a cada 30 dias.

“A Cedae traz a medição (o boletim de medição da obra), que o fiscal apresenta para a gente, e a gente paga (a empresa executora). Para eu fazer um pagamento hoje, o fiscal tem que ir lá e dizer como a obra está. O fiscal da Cedae entra no Sigeobras e preenche: ‘ Fizemos isso’. Não é o boletim de medição (que ele coloca no sistema), o boletim hoje é em papel. No Sigeobras ele coloca detalhes da obra: financeiros, de localização... Não posso fazer pagamento se eu não tiver atualizado a obra (as informações da obra no sistema) com pelo menos 30 dias. ‘ Ah, vamos fazer obra num córrego. Choveu o mês inteiro, nada andou, não fez nada’. Não posso pagar se não tiver atualizado (no sistema), ele (o fiscal) tem que escrever alguma coisa. Se o boletim de medição não vem, o fiscal entra no Sigeobras e atualiza com alguma coisa para a gente poder fazer o pagamento. [...] A Caixa (Econômica Federal) gerencia as obras junto com os fiscais, às vezes glosa (o pagamento da obra). Glosar é: ‘você prometeu implantar 100 metros de tubo, implantou 50; não vou te pagar R\$ 1 mil, vou te pagar R\$ 500’. Glosar é, dentro da fatura, pagar menos, fazer um ajuste. [...] Para a gente (Secretaria de Obras) pagar, no mínimo em 30 dias tem que ter atualização, senão vou lá e bloqueio, não consigo nem entrar com a medição” (COSTA, 2015, em entrevista à autora)

Não há campos de preenchimento obrigatório no Sigeobras. O único preenchimento obrigatório, diz Costa, é uma marcação de cor para o status da obra: se está, por exemplo, atrasada, coloca-se a cor vermelha. Entretanto, nem isso segue critérios ou referências para a marcação da cor – a cor colocada vai da percepção de cada fiscal, e não, por exemplo, do preenchimento de determinados requisitos ou

critérios para que a obra se encontre nesta ou naquela cor. “A situação da obra tem uma bolinha lá, mas quem coloca (a cor na bolinha) é o fiscal. Não tem campos (obrigatórios), é uma livre escrita hoje. A gente teria que fazer uma gama de... se for dessa secretaria preenche isso, se for daquela preenche aquilo.... [...] Melhorou alguma coisa (no sistema), mas, como diz o (governador) Pezão, tem muito para melhorar” (COSTA, 2015, em entrevista à autora).

Além disso, não há, no sistema, previsão de produção periódica de relatórios (por exemplo, relatórios gerenciais), nem são enviados relatórios regulares a órgãos como Cedae, Caixa ou Ministério das Cidades. O sistema produz relatórios apenas quando algum órgão requisita isso à gestão do sistema. “Hoje é por demanda. A tendência do Sigeobras é crescer, mas, hoje, é o start de alguém para que a gente faça alguma coisa. Alguém tem que pedir” (COSTA, 2015, em entrevista à autora).

Atualmente, o fiscal da secretaria inclui, no Sigeobras, dados sobre o percentual de execução física da obra, e a secretaria, então, calcula o percentual de execução financeira e, a partir daí, libera os pagamentos relativos àquela obra. “Antes se colocava o físico igual ao financeiro, era o próprio fiscal que colocava os dois” (COSTA, 2015, em entrevista à autora). Para um acompanhamento mais adequado e coerente, mudou-se o processo de preenchimento de percentuais de execução para o que ocorre hoje, em que o percentual de execução física é o fiscal que preenche, e o de execução financeira, é a secretaria que calcula, com base nos dados fornecidos pelo fiscal.

A mudança foi em 2013, quando o Sigeobras foi ampliado e passou a funcionar nos moldes atuais, chamado de Sigeobras 3, diz Costa. O Sigeobras 1 era “só apresentar fotos” (COSTA, 2015, em entrevista à autora). No 2, iniciado há cerca de três anos, passou a ser incluído o módulo financeiro. No Sigeobras 3, o atual, foram incluídas: as informações sobre os contratos (e não só dados sobre pagamentos); uma parte chamada de ordem de controle, que faz o controle de ofícios que chegam à secretaria de órgãos de controle como TCE e TCU; e o módulo de pagamentos especiais (que incluem despesas de custeio, despesas do programa estadual Somando Forças e despesas de viagem, como as diárias pagas e a foto de cada funcionário para quem se pagou a diário, para melhor identificação).

As autorizações de pagamentos relativos às obras gerenciadas pelo governo estadual precisam passar pelo Sigeobras para que ocorram. Além disso, os dados sobre

pagamentos se ligam a dados sobre os contratos daqueles pagamentos. Por exemplo, os contratos a partir de 2013 passaram a ter dados sobre seu cronograma no sistema; contratos antigos, porém – caso dos projetos de saneamento em São Gonçalo selecionados neste estudo, com contrato de 2008 –, não têm cronograma no sistema.

“O projeto é grande. Hoje tenho parte financeira, de obras, e pagamentos especiais, que são custeio, [programa estadual] Somando Forças e viagens. O (módulo de) planejamento seria a nossa próxima grande etapa. Colocar metas. Quando faço um contrato, tenho um cronograma simples, como está hoje. O (módulo de) planejamento seria evidenciar (no cronograma) não só os percentuais físicos como os financeiros, as fontes de recursos... Hoje não tem esse detalhamento, só tem percentual financeiro para acompanhamento. Poderia (com mais módulos) explicar por que a obra está atrasada. Prestação de contas também não entra hoje aqui” (COSTA, 2015, em entrevista à autora).

Outro módulo previsto para quando o Sigeobras for ampliado é o Sigeobras Cidadão, em que qualquer pessoa, não apenas quem tem senhas do sistema (como é hoje), poderá entrar nele e acompanhar o andamento das obras gerenciados pelo governo estadual do Rio. Segundo Costa, poderia ser feito, inclusive, um acesso específico para prefeituras e a órgãos de controle, com informações que mais interessarem a cada um deles. E uma outra previsão, dentro da ampliação e melhoria do sistema, seria passar a ser exigido o envio regular de fotografias e imagens atualizadas das obras.

Já sobre a comunicação do Sigeobras com outros sistemas de dados, estaduais ou mesmo federais, Costa afirma que há um projeto – também ainda não implementado – de interligação do Sigeobras com outros bancos de dados.

“A gente já tem hoje, pelo Proderj (Centro de Tecnologia da Informação e Comunicação do Estado do Rio de Janeiro), uma forma (para isso). A gente ia ser cobaia. Existem vários sistemas. O Proderj faz uma caixinha, que vou acessar e vou dizer: ‘Código 003’. O 003, vou para o Siconv

(Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse do Governo Federal); o 004, vou no Siafem (Sistema Integrado de Administração Financeira para Estados e Municípios). Vou lá e trago a informação. Isso não tem. A gente ia ser cobaia. Com essa história de mudar governo, não se fez. Mas já tem isso encaminhado. A previsão... Hoje o governo está se saneando financeiramente. Não tem obra nova hoje, nada novo, enquanto não se definir isso. E essa situação do governo federal de cortar verba... Consequentemente a gente não faz nada. Isso aqui, fazer o módulo de planejamento (do Sigeobras), desenvolver os módulos, implanto em 1 ano, 1 ano e meio. O (governador) Pezão pode dizer: ‘De quantos pessoas precisa?’ Vamos contratar’ ” (COSTA, 2015, em entrevista à autora).

Outra melhoria que poderia vir caso a ampliação prevista do Sigeobras se concretizasse seria em relação às informações das empresas privadas (por exemplo, construtoras e empreiteiras) ligadas às obras.

“Hoje a empresa fala: ‘Paga na minha conta do Itaú’. Aí, se tem um empecilho jurídico, foi declarado inidôneo, muda a conta. ‘Agora paga na minha conta do Bradesco’. A gente quer oficializar a conta (bancária) de cada empresa. Hoje não tem. Antes, a gente não tinha ligação com contrato, hoje vejo se o contrato está vencido; antes, a medição era aceita, emitia-se a nota (fiscal), e não se dizia que aquele pagamento era relativo àquele contrato. Só depois se descobria que aquele contrato estava vencido. Hoje aparecem detalhes do contrato. Já (no caso de) convênios, eles entram dentro de um contrato que eu digo que é um convênio. Mas não entra com todas as particularidades que tenho de ter num convênio, prestação de contas, por exemplo. A maioria das coisas está na cabeça das pessoas. A gente tem que tirar e botar no sistema para ser regra. Tem muita papelada que anda aqui dentro (da secretaria); a gente quer tirar essa papelada. Tenho digitalizado o boletim de medição, mas ele tem que ir em papel para a Caixa; enquanto não se encerra isso, fica um monte de pasta dentro do (setor) financeiro. Pegar a medição junto com o (módulo

de) planejamento, e prever quais medições vou ter, qual a próxima medição que vou pagar. Criar os campos obrigatórios (de preenchimento) na raiz, quando começo o processo. [...] Ter meta de desempenho. [...] Ter informação da obra, da fiscalização, da empresa que executa. [...] Hoje, às vezes, dou ‘Nada consta’ para empresa que atrasa muito. [...]Ter informações por setor. [...] Se padronizar (os dados) para poder juntar, posso fazer qualquer condensação de informação. Ter produção de informação gerencial periódica. [...] Qual obra está atrasada? Hoje não sei. Quanto vou gastar no mês de abril? Não sei, tenho que levantar. Tenho suposição, não tenho previsão. Tenho a sensibilidade das pessoas, do fiscal. O fiscal preenche a cor (do status da obra), mas é ele que faz, se ele quiser burlar, por exemplo... É a percepção dele” (COSTA, 2015, em entrevista à autora).

A importância do papel do governo estadual no bom andamento de uma ação pública descentralizada como os empreendimentos de saneamento do PAC é destacada por Mauricio Muniz (2014), que, integrante do nível federal de controle e planejamento do PAC, afirma sentir faltar da atuação do elo estadual nessa cadeia de descentralização.

“O que a gente poderia melhorar para o saneamento? Acho que, nessa área, precisava talvez, uma coisa que a gente sente muito, é o papel dos estados no acompanhamento. Como os municípios têm baixa capacidade, precisava os estados terem uma iniciativa de apoiar, estruturar, não só no monitoramento, mas estruturar projeto. Porque acho que é muito difícil para o governo federal, pela quantidade grande de municípios, e principalmente os menores, acho isso difícil para o governo federal. Mas aí é mais um problema político. [...] O envio de informações, por parte de estados e municípios, acaba sendo obrigatório por causa do monitoramento que a Caixa faz para o pagamento. Mas é mais uma iniciativa nossa, e que acontece muito mais na fase de obra, porque aí é relação de pagador, eu te pago, você tem que prestar conta; se não prestar conta, não te pago. Agora, tem uma fase anterior, da contratação. Talvez seja interessante ver quanto tempo se demora para contratar, e quanto

tempo se demora na execução. Na contratação, se o município não se movimentar, ninguém se movimenta também; mas não tem ninguém lá vendo se ele entregou todos os documentos, o que está faltando. Na execução, como tem um contratado, tem. Então, tem uma coisa que não é de sistema, que é como a gente resolve isso na contratação; e tem outra coisa que é como os estados poderiam apoiar os municípios menores. Porque a gente não tem condições de impor isso aos estados. [...] É ver se os estados não tinham que ter uma estrutura de apoio aos seus municípios. Tem município que não tem equipe para fiscalizar, para elaborar (projeto)” (MUNIZ, 2014, em entrevista à autora).

#### d) Atividades de monitoramento e controle da Caixa Econômica Federal

De acordo com Cláudia de Castro, gerente de Clientes e Negócios da Coordenação do Programa de Aceleração do Crescimento (Copac) da Caixa Econômica Federal, a Caixa utiliza, para registrar e gerenciar os dados das obras de saneamento do PAC, o Sistema de Acompanhamento dos Programas de Fomento e o PAC Pendências. O Sistema de Acompanhamento dos Programas de Fomento “é anterior ao lançamento/implantação do PAC. Nele constam todos os dados básicos dos contratos, além da execução física e financeira. Ele é alimentado frequentemente, sempre que algum dado do contrato precisa ser atualizado, como a evolução física e os desembolsos/ desbloqueios de recursos” (CASTRO, 2014, em entrevista à autora).

Já o PAC Pendências, criado em 2007, tem como principal funcionalidade “o monitoramento das pendências dos contratos e prazos previstos para solução, bem como previsão de início e término das obras. Todos esses prazos, inclusive os de solução das pendências, são acordados com os tomadores, que são os responsáveis pela execução das obras” (CASTRO, 2014, em entrevista à autora).

Maurício Muniz, titular da Secretaria do PAC, explica como se deu o início da participação da Caixa nos projetos do PAC não apenas em habitação, setor em que ela já tinha mais expertise (devido, por exemplo, a seu histórico de realizar financiamentos habitacionais), mas também em saneamento:

“Acho que ela já tinha uma pequena experiência em saneamento. Acho que, até da gestão anterior do presidente Lula. Era muito pequena, não tinha um volume grande, nem um processo aberto a todos os estados. Mas o governo federal selecionava era através da Caixa, porque era por financiamento. Então eu diria que (o motivo para a Caixa entrar em projetos de saneamento no PAC) foi mais pelo vínculo da Caixa com financiamento. E a Caixa tem uma capilaridade nas cidades. É um contrato que a Caixa tem com o Ministério das Cidades, por essa capilaridade, agilidade, por ser órgão do governo. Ela passa informação para o Ministério das Cidades, o Ministério das Cidades trabalha essa

informação e passa para a Sala de Situação do PAC” (MUNIZ, 2014, em entrevista à autora).

Manoel Renato Machado Filho, diretor de Desenvolvimento e Cooperação Técnica da Secretaria Nacional de Saneamento do Ministério das Cidades, lembra que o que originou a expertise da Caixa foi o Banco Nacional de Habitação (BNH), “quando ela encampou o BNH em 1985. Toda a cultura administrativa, de desenvolvimento urbano, é do BNH, que tinha expressão maior em habitação” (MACHADO FILHO, 2014, em entrevista à autora). Além disso, completa ele, “a Caixa é um banco, não se esqueça nunca disso. Ela tem expertise maior em habitação porque é mais rentável, porque isso lhe dá inserção regional” (MACHADO FILHO, 2014, em entrevista à autora).

e) Sistema de Acompanhamento de Contratos e Investimentos (Saci) do Ministério das Cidades

De acordo com Manoel Renato Machado Filho, diretor de Desenvolvimento e Cooperação Técnica da Secretaria Nacional de Saneamento do Ministério das Cidades, o Saci, do ministério, é alimentado por informações que vêm da Caixa. O envio de dados pela Caixa para o Saci, diz Machado Filho, é de, no mínimo, uma a duas vezes por semana.

“A gente acessa a base de dados que eles mandam, e a gente atualiza o nosso sistema interno aqui. Temos um monitor para cada grupo de contratos, que faz o acompanhamento do proponente (do projeto), da Caixa, checa essas informações, faz uma crítica dessas informações com base nos dados e no contato direto com os proponentes. A gente não entra direto (no sistema da Caixa); eles (Caixa) mandam um extrato das informações para a gente, e a gente alimenta nosso sistema, o Saci. A Caixa alimenta seu sistema todo dia e manda extratos para o Ministério duas vezes por semana. E a gente alimenta o Saci com esses extratos. E com o contato direto com os proponentes; se não está batendo, o monitor daquele contrato faz uma checagem com a Caixa, com o estado, o município. Às vezes pede a Caixa atualizar algo, às vezes a informação está errada mesmo. Uma das funções do monitor é depurar a base (de dados)” (MACHADO FILHO, 2014, em entrevista à autora).

As informações que resultam dessa depuração de bases de dados feita pelos monitores dos grupos de contratos – divididos por critérios geográficos e por tema (se é água e esgoto, por exemplo, ou se é de drenagem, ou resíduos) – são enviadas a cada quatro meses para os gestores do PAC, afirma Machado Filho. “Temos de fechar um ciclo a cada quatro meses de todos os contratos. [...] Essa base de dados a gente envia para eles (Ministério do Planejamento). [...] O Saci é o mundo real, da execução real, do desbloqueio de recursos; é financeiro, mas não é orçamentário. Entram a meta física da

obra, o registro da evolução física e financeira, e das pendências” (MACHADO FILHO, 2014, em entrevista à autora).

Ao tratar da relação do sistema de informações da Caixa com o do Ministério das Cidades, o Saci, Cláudia de Castro, da Caixa, afirma que “o Saci é alimentado com as informações da base de dados da Caixa e complementado com as informações do Ministério das Cidades” (CASTRO, 2014, em entrevista à autora).

Manoel Renato Machado Filho, do Ministério das Cidades, ressalta a dependência do ministério e de seu sistema de dados em relação à Caixa e aos dados que ela envia dos contratos que administra, a partir de um sistema que não é acessado nem por prefeituras ou outros proponentes de projetos, nem por outros órgãos federais; “ninguém entra, só o pessoal da Caixa” (MACHADO FILHO, 2014, em entrevista à autora). Segundo ele, para que Cidades possa dar informação agregada ao Ministério do Planejamento, ele precisa ter informação desagregada. No entanto,

“o Ministério das Cidades não tem estrutura de ponta, não tem escritórios regionais, é mais novo. Quem faz a parte de ponta, o relacionamento direto com os proponentes (dos projetos para o PAC), é a Caixa. A Caixa atua como co-mandatária da União, no caso do Ministério das Cidades, como se ela fosse nosso braço operacional. Temos um contrato de prestação de serviços com ela, que é remunerada por esse serviço, [...] por cada empreendimento que ela administra para o ministério. [...] O contrato não é variável de acordo com o desempenho (da Caixa), não é pactuação de resultado. Contratação público-público é dureza. Não tem cláusula de punição, [...] tem dificuldade em estabelecer contratos com base profissional. É órgão público como a gente. E um órgão poderoso. O ministério (das Cidades) é ‘Caixa-dependente’. Qual alternativa eu tenho? A Caixa tem uma rede (na ponta). A União poderia criar uma estrutura de ponta, mas acaba sendo extremamente difícil, é capturada pelo poder político local. O fato de a Caixa ser um banco, nesse ponto, é bom, porque ela fica protegida (na ponta) pelas regras bancárias. Mas tem o outro lado, a captura institucional (do ministério pela Caixa). [...] Se tivesse pactuação de resultado, a Caixa teria mais interesse em monitorar mais a obra na ponta, cobrar mais do proponente. [...] Esse

(saneamento) não é função principal da organização bancária. Por que ela topa fazer isso? Porque vê nisso oportunidade de inserção comercial; ela se relaciona com as prefeituras, e num nível de empoderamento. [...] Na Caixa tem uma subcarreira específica para desenvolvimento urbano. Qual a relevância dessa carreira dentro da estrutura salarial (da Caixa)? É baixa” (MACHADO FILHO, 2014, em entrevista à autora).

No Saci, existente desde 2009, informações de órgãos de controle como o TCU e a CGU entram como apontamentos – entretanto, não são registros obrigatórios, ocorrendo mais de acordo com a avaliação dos monitores dos grupos de empreendimentos dentro do Ministério das Cidades. “Esses apontamentos podem ter consequências operacionais, suspender repasses, por exemplo. [...] É mais para o monitor usar. Não necessariamente está registrado; se o monitor achar que é importante, registra o apontamento. Se tem repercussão operacional, certamente está lá” (MACHADO FILHO, 2014, em entrevista à autora).

Outro integrante do Ministério das Cidades entrevistado nesta pesquisa, Ferreira dos Santos (2014) também aponta possibilidades de aperfeiçoamento do controle da área de saneamento realizado por meio do Saci, além de possibilidades de aperfeiçoamento na própria interlocução entre Saci e SGI-PAC:

“O sistema tem funcionado? Tem. O PAC é uma coisa extremamente, exaustivamente monitorada. Mas, do ponto de vista de um sistema de informações de compartilhamento, nós não temos isso. O que você tem é uma improvisação. Por quê? Você tem a base de informações internas, essa consolidação que a gente faz para o Saci. Tem coisas produzidas na nossa esfera. É feita uma seleção de um conjunto de empreendimentos. No momento em que essa seleção é homologada, publicada no D.O. (Diário Oficial), a gente já insere na base do Saci. Você obtém alguns relatórios gerenciais, contrato a contrato que está lá dentro. Cada contrato vai ter lá os valores, o resumo do objeto... [...] Hoje nós temos um dilema no país: você tem reforçado muito as estruturas de controle, mas não reforça na mesma velocidade quem executa. [...] Sistema de informação, só quando todas as partes interessadas geram benefício para cada uma delas. O desenho de um sistema de informação tem que ser pensado com

isso. Outra questão: sistema de informação implica transparência, e, normalmente, quando você tenta para discutir, isso sabota, porque não é interessante. Um sistema de informação eficiente traz à tona uma série de questões. Obriga todos a adotar medidas. Pode gerar um desconforto. Agora, acho que é necessário. O benefício seria: vamos imaginar o mundo perfeito, um sistema que é online para todo mundo. Sou o executor da obra, a construtora: preencho uma planilha no próprio sistema. A prefeitura homologa ou altera (informações) pelo sistema. E esse sistema já emite (informações) para a Caixa. É algo que eu não tenha que parar o processo de trabalho para preencher, em que o próprio trabalho seja no sistema. Isso é possível. É viável. Mas não é fácil. Envolve dinheiro, tecnologia e articulação institucional. Botar as disputas institucionais em segundo plano. E, se tem uma coisa competitiva, é governo. No mercado, para se ganhar dinheiro, você passa por cima das vaidades. No setor público, há disputas institucionais. O Siafi (Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal), um sistema que funciona na administração pública, desenvolvido no fim dos anos 80, início dos 90... Tudo o que ocorre é feito via Siafi. Agiliza a vida de todo mundo. Tem de ser um sistema assim, em que a Caixa receba mais rápido, que cada um recebe mais rápido porque tem esse sistema. Que seja útil na sua rotina operacional e traga dividendos para você. O Siafi, existem leis, decretos que se obriga a se fazer dessa forma. Teve uma portaria para o Siconv (Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse do Governo Federal): não pode tramitar emenda se não passar pelo Siconv. Às vezes (para se criar um sistema), pode ser um decreto, uma portaria interministerial. Geralmente um órgão de controle começa a apertar o assunto, cobrar. Se tem uma decisão, leva-se de 3 a 5 anos para se materializar, normalmente, um projeto pesado, reuniões, depois parte tecnológica” (FERREIRA DOS SANTOS, 2014, em entrevista à autora).

Pode-se ressaltar, dessa forma, que tal integração de informações – seja por um sistema único para todos, com módulos para cada ente federativo, por exemplo; seja por

um sistema que fizesse a comunicação entre os sistemas dos três níveis de governo – seria um modo de desenvolver, consolidar e mesmo institucionalizar o que esta tese chama de *accountability federativa*: a integração e a complementaridade entre instituições e processos de controle dos três níveis de governo, para que essa superposição de controles não caia em incongruências de dados/informações e retrabalhos de processos.

f) Salas de Situação e Gabinetes de Gestão Integrada (GGIs) do PAC

Titular da Secretaria do PAC (Sepac), o secretário Maurício Muniz afirma que as Salas de Situação são reuniões dos ministérios que executam os projetos do PAC com os três ministérios que acompanham o programa, que são Fazenda, Planejamento e Casa Civil.

“A regularidade varia de cada área e a cada momento. Às vezes a sala faz uma reunião para discutir um empreendimento só. Mas, com certeza, como a gente faz balanço de 4 em 4 meses, faz reunião no mínimo de 4 em 4 meses. Ela faz avaliação de cada empreendimento, sistematiza (os dados da avaliação), e isso vai para o Grupo Gestor do PAC e para o Comitê Gestor do PAC. Faz um relatório e manda para o CGPAC e para o GPAC. Isso de 4 em 4 meses. Rodovia, ferrovia, porto, aeroporto, hidrovia, é empreendimento a empreendimento. Para cada empreendimento tem que ter um conjunto de informações. No balanço do PAC, as fichinhas têm o executor, o investimento, a data de conclusão, resultados, restrições e providências. Para aqueles empreendimentos que a gente acompanha individualmente, tenho que ter essas informações. Dados básicos, restrições e providências. Defino um carimbo. Se tem restrição, tem carimbo amarelo ou vermelho, depende da gravidade. O ministério traz uma proposta, e a sala faz essa avaliação. O objetivo é, do que está sendo feito, acompanhar o que você está esperando, tanto em termos de custo quanto de metas. Se tem problemas, apontar soluções” (MUNIZ, 2014, em entrevista à autora).

As Salas podem ser tanto para um empreendimento apenas, se ele apresentar muitos problemas, explica Muniz, ou abarcar um grupo de empreendimentos. No caso do setor de saneamento, o que ocorre é este último tipo de Sala de Situação, ou seja, aquela em que um grupo de projetos é tratado de uma só vez. O principal motivo para isso é o perfil do setor, com grande número de empreendimentos, pulverizados pelas regiões do país.

Outra razão é o fato de a área de saneamento misturar com mais frequência competências federal, estadual e municipal.

“Tanto no transporte quanto na energia, é competência federal, a gente define as obras. No saneamento, tanto a escolha dos empreendimentos quanto a execução são pactuados com municípios e estados, pela competência do setor. Eu começo o PAC e já tenho quais são as obras de rodovia, porto, hidrelétrica. Se você pegar em 2007 e em 2010, você vai ver que, para saneamento e também habitação, começou o ano só assim: ‘vamos investir tantos bilhões’, sem dizer quais são as obras. E a gente vai fazendo processos de seleção a cada ano. Quando a gente começa a fazer análise do empreendimento, pega a seleção de 2007. Vai por seleção. [...] É específico de saneamento. Esgotamento. Tem essa questão de grupos, recortes. Grupo 1, 2, 3. Tudo que não é competência do governo federal, que a gente faz processo de seleção, a gente fez um recorte nos 5.565 municípios, por população, os grupos são por população. Saneamento, habitação, risco, que é drenagem e encosta. A gente tem um ranking dos estados em termos de execução, da mesma seleção. Execução por companhia, por capitais, da mesma seleção. A seleção de 2013 está só em termos de contratação ainda. O que preparam para a gente é uma visão desses conjuntos. A Caixa tem uma ficha de cada empreendimento, o que anda, o que não anda. A Caixa participa dessas salas de situação. Caixa, Cidades, Fazenda, Planejamento” (MUNIZ, 2014, em entrevista à autora).

Também segundo Muniz, nas Salas de Situação são considerados dados da CGU e mesmo de controle externo, do TCU. Eles não participam das Salas, mas a Secretaria do PAC tem uma área específica para o contato com esses órgãos de controle, sobretudo o TCU, para acompanhar restrições apontadas por eles nos projetos do PAC e auxiliar o órgão executor do projeto a resolver pendências com o Tribunal de Contas.

“Se você ficar só no controle e cobrança (sobre os órgãos executores dos projetos), pensam: ‘esse é mais um que vai me dar trabalho’. Tem que ter um papel de cobrar, mas também de ajudar. A pessoa vai ao TCU,

conversa com técnicos. À CGU também, mas o TCU tem um trabalho mais intenso. Agora, por outro lado, eles (órgãos de controle) têm um acompanhamento do nosso monitoramento; a gente manda, em especial para o TCU, tenho lá um conjunto de informações, e a cada balanço tenho que mandar isso para eles, para eles avaliarem. E todo ano eles soltam um relatório nos avaliando. A gente envia de 4 em 4 meses, junto com o balanço; é um balanço específico para eles (TCU)” (MUNIZ, 2014, em entrevista à autora).

Além das Salas de Situação, foram criados em 2008, segundo Manoel Renato Machado Filho, os Gabinetes de Gestão Integrada (GGIs), reuniões mensais nos estados das quais participam os monitores dos grupos de contratos do Ministério das Cidades, Caixa e o proponente do projeto (que não participa, por exemplo, das Salas de Situação). Mais recentemente, também começaram a participar dos GGIs, de forma menos esporádica e mais regular, representantes das empresas privadas construtoras que executam obras dos projetos; segundo Machado Filho, uma demanda da Câmara Brasileira da Indústria e Construção (Cebic).

Maurício Muniz enfatiza que as GGIs foram criadas especificamente para setores com grande volume de empreendimentos pulverizados, as áreas de saneamento, habitação e prevenção de riscos (obras de drenagem e em encostas, por exemplo).

“Tem GGI para saneamento, habitação, risco. São reuniões regulares que a gente faz com o proponente, o estado ou a prefeitura. [...] Ou são reuniões nos estados, ou a gente faz videoconferência. Porque na Sala de Situação é só órgão federal, então isso (participação de proponentes) foi uma das coisas que a gente começou a ver que precisava (nesses setores). O GGI tem desde o final do PAC 1. É Caixa, governo federal, o município ou o estado. E a gente está introduzindo em algumas GGIs o construtor também, isso no PAC 2. Porque às vezes o município não apresenta claramente todas as restrições, aí tem que chamar o construtor” (MUNIZ, 2014, em entrevista à autora).

g) Atividades da Controladoria-Geral da União (CGU)

Órgão do Ministério do Planejamento criado em maio de 2011, a Secretaria do PAC (Sepac) passou, em 2014, por uma auditoria da Controladoria-Geral da União (CGU), a primeira que a Controladoria-Geral fez sobre a Sepac. “A CGU viu a gestão de informações (da Sepac). Fez algumas sugestões, destacou pontos positivos, apontou aperfeiçoamentos, dados que a gente poderia divulgar” (PARRA, 2014, em entrevista à autora).

Com trabalhos de campo realizados de 27 de fevereiro a 22 de abril de 2014, a auditoria da CGU, uma análise da prestação de contas anual da Sepac do exercício de 2013, foi feita como subsídio ao julgamento dessas contas pelo Tribunal de Contas da União (TCU). Segundo a auditoria, a Sepac, atualmente, possui recursos orçamentários

“vinculados a uma Ação única, inserida na seguinte estrutura: Programa: 2038 - Democracia e Aperfeiçoamento da Gestão Pública. Objetivo: 0607 - Aperfeiçoar o processo de alocação e de gestão dos recursos públicos mediante o fortalecimento e a integração das funções de planejamento, orçamento, execução, monitoramento, avaliação e controle de políticas públicas. Iniciativa: 02DB - Aperfeiçoamento dos processos de gerenciamento intensivo dos projetos estratégicos. Ação: 8785 - Gestão e Coordenação do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC” (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2014, p. 6).

Foram avaliados quatro pontos: a conformidade das peças do processo anual de contas; os resultados da gestão, enfocando o monitoramento do PAC e os produtos que vêm desse monitoramento; os indicadores utilizados pela secretaria relativos ao monitoramento do PAC; e a qualidade e a suficiência dos controles internos administrativos (por meio de pesquisa de percepção dos servidores do órgão).

A necessidade de institucionalização de mecanismos e de criação de indicadores foi o principal ponto sublinhado pela CGU.

“De forma geral, dado o escopo definido para o trabalho, observou-se que a metodologia e os instrumentos utilizados em apoio ao acompanhamento do programa, quais sejam, os sistemas informatizados, as salas de situação e os indicadores, assim como a sistemática de priorização de empreendimentos passíveis de acompanhamento individualizado, mostraram-se satisfatórios. Merece destaque, ainda, a capacidade de interlocução da Secretaria com os diversos atores envolvidos, que pode refletir positivamente na gestão do programa, permitindo uma atuação tempestiva capaz de reduzir eventuais riscos que possam comprometer os objetivos pretendidos. Entretanto, apesar desses aspectos positivos evidenciados, ressalta-se que ao longo do texto foram pontuadas melhorias passíveis de implementação, a exemplo da formalização de procedimentos e instituição de indicadores de eficiência para o Programa” (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2014, p.3).

Ainda tratando dos indicadores utilizados pela Sepac, a auditoria afirma que a secretaria não possui “indicadores formalmente instituídos para avaliar a eficiência, eficácia e efetividade de seus processos” (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2014, p.4). O relatório, porém, faz a ressalva de que indicadores utilizados pela Sepac para o monitoramento do PAC podem ser considerados como sendo indicadores de eficácia da própria secretaria: seriam aqueles que a Sepac chama de indicadores de estágio e de situação, ambos com objetivo de avaliar o progresso do PAC. O indicador de estágio, “aplicado a todos os empreendimentos do programa, indica o grau de avanço do empreendimento, qual seja: em projeto ou licenciamento; em licitação; em obras; e concluído” (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2014, p.4). E o indicador de situação “revela o grau de necessidade de intervenção nos empreendimentos, classificando-os em adequado, atenção e preocupante. Tal indicador é aplicado a 2.622 empreendimentos, considerando a data de corte 31/12/2013” (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2014, p.4).

Segundo a auditoria, apesar de os resultados expressos por esses indicadores de estágio e de situação serem

“reflexo de uma ação conjunta de atores envolvidos no programa, podemos considerá-los como uma medida de eficácia da Unidade, na medida em que parte do desempenho do programa é reflexo da ação da SEPAC. Nesse sentido consideramos os indicadores instituídos úteis, mensuráveis e razoáveis em termos de custo de apuração. Ressalvamos apenas o critério de transparência da metodologia de coleta e divulgação, o qual pode ser aperfeiçoado” (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2014, p.4).

A transparência sobre a metodologia, destacada pelo trecho acima do relatório, refere-se à prática da Sepac de redefinição do status das obras do PAC por meio da alteração no indicador de situação – quando, por exemplo, uma obra com execução atrasada e status de “atenção”/“preocupante” tem seu cronograma repactuaado com o proponente (o estado ou município) e passa, então, a ganhar o status de “adequado”. Para a CGU, essas mudanças de status prejudicariam o próprio processo de controle das obras do PAC, pois uma obra antes tida como atrasada passa a ter seu andamento considerado normal após a repactuação. Tal prática de alteração de status das obras devido a repactuações já tinha sido observada e criticada pelo TCU em análises do Tribunal sobre contas de governo da Presidência da República.

“A repactuação é um problema crônico. Existe um certo laxismo de prazo de maneira geral. Se você não for flexível nos prazos, significa derrubar as operações, deixar obras inacabadas. Por que prorrogamos? Vamos deixar a obra inacabada? Tem muita (obra) que é derrubada, mas é mais fácil derrubar quando a obra está iniciando. Desde 2008, há derrubadas, mas isso tem sido progressivamente mais intensificado. O ciclo dos nossos empreendimentos é longo, as obras demoram 5 a 6 anos, a média de água e esgoto é isso. [...] Esse processo é lento. Mas derrubar uma obra funciona melhor (como forma de pressão) nos entes politicamente mais frágeis. Derrubar uma obra num município pequeno, num estado mais pobre, passa-se a dar atenção enorme àquilo. Mas nos estados grandes, como o Rio, derrubam-se vários, não melhora nada. Tem gente que responde bem se você só ameaçar derrubar. No estado muito grande... Entes com força política maior se sentem mais acomodados” (MACHADO FILHO, 2014, em entrevista à autora).

Após explicações obtidas com a Sepac, a auditoria da CGU acaba por concluir que essa prática de modificar o indicador de situação não afetaria o trabalho de controle do órgão.

“Questionado sobre os critérios que definem cada situação do indicador, o gestor informou, de forma resumida, que:

‘[...] A atribuição dos carimbos (‘adequado’, ‘atenção’ e ‘preocupante’) é um dos produtos das salas de situação que tem por fim representar uma síntese das análises intersubjetivas ocorridas naquele ambiente, com vistas a identificar a necessidade de maior ou menor concentração dos esforços de monitoramento. Assim, o que define a adoção de um carimbo de ‘adequado’, por exemplo, é a situação da existência ou não de restrições que, no momento da análise, indiquem a maior ou menor necessidade de concentração dos esforços das equipes de monitoramento na busca de soluções para remoção das restrições. Diferentemente do que se imagina, portanto, essa definição não decorre, necessariamente, da situação de adequado do ritmo de desenvolvimento do empreendimento em relação à sua previsão original. O carimbo representa um indicador para a ação da SEPAC. Um indicador da necessidade de maior ou menor esforço de monitoramento. Os parâmetros objetivos utilizados, portanto, são as restrições identificadas, mas a atribuição de um carimbo que represente a impressão do conjunto de sujeitos que participam da análise, em cada momento, depende das ponderações desses sujeitos acerca da gravidade e das dificuldades envolvidas na remoção das restrições, que são subjetivas (ou intersubjetivas)’.

Apesar de constatarmos um relativo grau de subjetividade nessa classificação, o que pode impactar em padrões diferentes, há que se ponderar que trata-se de um monitoramento de ações muitas vezes altamente complexas e com características as mais diversas. Além disso, entendemos que a fixação de um padrão rígido e pormenorizado de critérios de classificação poderia, inclusive, reduzir a utilidade do indicador. As classificações são mantidas ou alteradas a cada avaliação, até a conclusão do empreendimento, como resultado das revisões e

intervenções realizadas em decorrência da dinâmica de acompanhamento estabelecida pela Secretaria e da contínua troca de informações entre os diversos atores envolvidos, principalmente por meio das Salas de Situação. Deve ficar claro, entretanto, que, conforme informado pela SEPAC e constatado pela equipe de auditoria, o indicador de situação não mede a adequação do empreendimento quanto às metas e prazos inicialmente previstos, mas sim, novamente, quanto à maior ou menor necessidade de esforço dos agentes no monitoramento” (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2014, p.17).

Enquanto os indicadores de estágio são aplicados no controle de todos os empreendimentos, os de situação são utilizados apenas para aqueles dos eixos Transportes e Energia (e, dentro desses eixos, dos tipos Mobilidade Urbana, Recursos Hídricos e Luz para Todos).

“Além disso, relata a Unidade (Sepac) que seu emprego se dá em ações cujo monitoramento requer maior foco face ao seu porte, à sua importância estratégica, ao nível de participação direta do governo federal na execução e à quantidade de empreendimentos que compõem cada carteira (quando esta for reduzida). A partir de informações do gestor verificamos que, em 31/12/2013, o indicador de situação estava sendo utilizado no acompanhamento individualizado de 2.622 empreendimentos, representando 6,9% de um total de 37.979 obras do PAC ainda passíveis de monitoramento naquela data, ou seja, excetuadas aquelas já finalizadas e as contratações realizadas no âmbito dos tipos Minha Casa Minha Vida e Financiamento Habitacional SBPE. [...] Apesar de esse percentual parecer reduzido à primeira vista, deve-se ressaltar, primeiramente, que uma grande quantidade de ações do PAC possui características semelhantes, estão distribuídas ao longo dos diversos estados do país e representam baixa materialidade em relação ao programa, o que demonstra a inviabilidade da SEPAC monitorá-las individualmente e, ao mesmo tempo, justificando o monitoramento por carteira [...]. Esses tipos de ações estão distribuídos principalmente

dentro dos eixos Cidade Melhor e Comunidade Cidadã, que juntos somavam 32.605 empreendimentos naquela data. Assim, de forma geral e a título de exemplo, caso estes fossem retirados do total citado no parágrafo anterior, a representatividade das ações monitoradas individualmente alcançaria um patamar de 48,79% (2.622 obras de um total de 5.374). Adicionalmente, vale ressaltar que, apesar da quantidade expressiva de ações concentradas nesses dois eixos, observa-se que seus valores, em termos de obras concluídas ao final de 2013, estão bem aquém dos eixos Energia e Transportes” (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2014, p.18).

Ponto relevante concluído pela auditoria da CGU é que, ao analisar os dois tipos de indicadores usados pela Sepac – os de situação e os de estágio –, a Controladoria-Geral afirma que são indicadores apenas de eficácia do PAC. Ou seja, nem a eficiência nem a efetividade do PAC estariam sendo medidos pela Sepac.

“Apesar de considerarmos que os dois indicadores adotados pela SEPAC contribuem de forma significativa para o monitoramento, observa-se, contudo, que os mesmos se caracterizam essencialmente pela capacidade de mensurar a eficácia do programa. Nesse sentido, vislumbra-se que a criação e instituição de indicadores de eficiência podem contribuir positivamente para a gestão do programa, tendo em vista a possibilidade de se avaliar os produtos gerados face aos recursos utilizados e aos prazos decorridos [...]. A implementação de tal medida mostra-se viável principalmente ao considerarmos o arcabouço de informações que a Unidade (Sepac) detém, em razão da metodologia de acompanhamento do programa, permitindo uma análise, por exemplo, do tempo total e dos custos finais das ações em relação ao inicialmente previsto. [...] esses indicadores poderiam apontar restrições em determinadas fases do empreendimento (licenciamento, licitação, execução), tipos de empreendimento, estados, regiões ou até mesmo eixos e, com isso, sugerir onde deve se concentrar uma maior atuação da Secretaria, ou mesmo prover outros órgãos para fomentar mudanças estruturais. Por

outro lado, acrescenta-se que tal sistemática também pode possibilitar o conhecimento de boas práticas adotadas por determinados atores ou setores e, conseqüentemente, passíveis de disseminação aos demais” (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2014, p.20).

Por fim, outro ponto ressaltado pela auditoria, nesse caso em relação ao que a CGU chama de produtos do monitoramento do PAC – que seriam, segundo o relatório, o portal do PAC na internet e os balanços quadrimestrais do programa –, a auditoria da Controladoria-Geral apontou que, “assim como na análise a respeito da atuação da SEPAC no monitoramento do Programa, também foram verificadas possibilidades de melhorias nos produtos gerados. Nesse caso, como forma de ampliar a efetividade desses instrumentos, foram sugeridas melhorias no que se refere a um melhor detalhamento dos empreendimentos, à demonstração da metodologia de apresentação dos dados e à disponibilização de informações adicionais, dentre outros”. (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2014, p.3).

Vale agora trazer outra auditoria feita pela CGU que é relevante para este estudo, por apontar exame especificamente sobre o órgão que cuida do setor de saneamento dentro do Ministério das Cidades. Trata-se de auditoria realizada entre abril e maio de 2013, na Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (SNSA) do Ministério das Cidades, “por meio de testes, análises e consolidação de informações coletadas ao longo do exercício sob exame e a partir da apresentação do processo de contas pela Unidade Auditada” (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2013, p.1). Os trabalhos da Controladoria “priorizaram algumas áreas da gestão consideradas estratégicas em relação à atuação da Unidade, como a gestão das transferências voluntárias concedidas e os resultados quantitativos e qualitativos da Unidade” (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2013, p.1).

Uma das questões apontadas pela auditoria foi a insuficiência de pessoal na secretaria auditada; a própria SNSA admitiu ao CGU que

“é clara a imperiosa necessidade de adequação do quadro de pessoal, em termos quantitativos e qualitativos, à missão organizacional da UJ, pela ampliação da força de trabalho, o que é de vital importância para o

sucesso dos programas sob a responsabilidade da SNSA. [...] Informou ainda que o efetivo da Unidade, em 2010, já se mostrava insuficiente para o cumprimento das atividades que lhe são demandadas, o que foi acentuado com o lançamento da segunda etapa do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC 2” (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2013, p.3).

Com isso, a análise das prestações de contas das transferências voluntárias concedidas pela secretaria foi uma das áreas prejudicadas pela falta de pessoal. Segundo a CGU (2013),

“verificou-se que o aviso e cobrança de prestação de contas das transferências voluntárias concedidas diretamente é realizado por e-mail e Ofícios, e, que não existe rotina específica de análise das prestações de contas. Quanto à estrutura da Unidade para a gestão das transferências, no que concerne ao pessoal responsável pela gestão das transferências, foi considerada insuficiente, especialmente no que concerne à gestão das transferências voluntárias, descentralizadas por meio de Contrato de Repasse e Termo de Compromisso. A SNSA informou que, em função da demanda, especialmente no que se refere ao acompanhamento dos Termos de Compromisso firmados no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), os dezoito servidores existentes estão muito aquém do necessário, sendo estimado um quantitativo de 38 (trinta e oito) servidores. Desse modo, as principais fragilidades encontradas foram: a ausência de normativos internos na área de transferências, ausência de formalização de sistemática de aviso e cobrança de prestação de contas e estrutura de pessoal e tecnológica incompatível com o volume de transferências concedidas” (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2013, p.4).

Outras fragilidades foram encontradas pela auditoria da CGU na relação entre a secretaria e a Caixa Econômica Federal, e nesse ponto a Controladoria-Geral destacou questão que também foi tratada por um dos entrevistados do Ministério das Cidades para o estudo aqui empreendido: o fato de que o ministério não pode punir ou sancionar a Caixa no caso de descumprimentos ou falhas em alguma ação realizada por ela em contratos com o ministério – e a própria CGU encontrou algumas dessas falhas, como aprovação, pela Caixa, de projetos básicos deficientes, realização de licitações para implantação de redes coletoras de esgoto “sem obtenção prévia da anuência de proprietários privados de imóveis por onde as redes devem passar” (CGU, 2013, p.5), ou preços acima dos de mercado em licitações para aplicação de verba federal. Segundo a Controladoria-Geral,

“a UJ (a SNSA) assinalou como uma de suas grandes dificuldades em relação ao monitoramento dos contratos, bem como sua intervenção tempestiva, o fato de que não há previsão de sanções ao agente operador CAIXA no contrato de serviços firmado com o Ministério das Cidades, no caso de eventuais descumprimento de informações. Diante dessas circunstâncias, a SNSA demonstra a necessidade de fortalecer seus sistemas de controles internos de maneira a garantir maior potencial de controle das suas realizações. Considera-se imprescindível a definição de indicadores adequados e sua utilização conveniente, bem como revisão dos seus procedimentos de controle tendo em vista minimizar as falhas e fragilidades informadas” (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2013, p.11).

Outra das principais fragilidades encontradas foi a ausência de indicadores de desempenho para a secretaria. De acordo com relato da secretaria à CGU nessa auditoria, não existiam indicadores de desempenho formalmente constituídos.

“ ‘Embora existam algumas tentativas de definição de procedimentos para a utilização de indicadores formulados em grupo de trabalho ministerial do qual participou a Secretaria de Saneamento, ainda existem ressalvas sobre sua aplicabilidade. Uma das questões é relativa à sua apuração, pois os bancos de dados disponibilizados pela Caixa não

mantêm correspondência direta com os indicadores propostos. Além disso, reforçamos a dificuldade de implantação de um sistema sem o aumento do efetivo de pessoal para análise crítica do comportamento dos indicadores’ ” (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2013, p.43).

Em relação a esse ponto, uma observação importante feita pela CGU é o papel da existência de indicadores como informação para tomada de decisão:

“[...] as falhas relacionadas à Informação e Comunicação no âmbito da Unidade (SNSA) se referem, primordialmente, ao potencial informativo para suporte do processo decisório. A habilidade da gestão em tomar decisões apropriadas é afetada pela qualidade da informação devendo ser útil, apropriada, tempestiva, atual e precisa. [...] Cabe ressaltar, mais uma vez, que a ausência de indicadores impede a qualidade das informações disponíveis à tomada de decisão e fragiliza a gestão. Sob essa condição é imprescindível que a UJ (SNSA) se atente para a dimensão que a ausência de indicadores atinge e promova reversão deste quadro” (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2013, p.9).

Integrante da SNSA, Machado Filho (2014) também destaca a questão da qualidade da informação estratégica que o órgão possui – e que os próprios gestores do PAC possuem – em relação aos empreendimentos de saneamento. Nessa análise, também chama a atenção para a necessidade de melhores indicadores para o setor:

“Retroalimentação (de informações sobre os empreendimentos), a gente tem, mas poderia ter mais. A gente precisa de informação agregada e de mais qualidade. A gente tem informação muito desagregada, com dificuldade para planejar. No dia a dia você usa muito para correção de rumos, ajustes dentro da programação. Mas, para o desenho de novos ciclos, a gente tem mais dificuldade, porque tem informação muito desagregada. Muito heterogênea. Temos indicadores frágeis. [...] A gente tem que qualificar mais a informação. Não conseguimos chegar ainda a um bom termo. A gente tem um conjunto de dados poderosos, mas não

consegue transformar em ferramenta gerencial plena. [...] Depende da padronização da informação, da regularidade. A qualidade da informação que a gente recebe da Caixa é muito ruim, o trabalho do monitor é essencial. Não interessa para a Caixa informar. Você se coloca no lugar do funcionário da Caixa; é mais um trabalho. E vou dar informação para ser vigiado? Não agrega nada, pelo contrário, serve para me fiscalizar, pode me criar um problema. Não tem interesse em detalhar a informação. Ele tira o extrato do sistema (da Caixa) duas vezes por semana, mas é o mesmo, não alimentou, não atualizou. A gente é cego, não vê a alimentação do proponente. Extração mesmo, a gente só consegue garantir a cada quatro meses. Qual detalhe que a gente não recebe e que ajudaria: a data de entrega do boletim de medição, por exemplo. Quanto tempo a Caixa ficou processando até nos pedir o dinheiro (para pagar o proponente). Tem 3 meses que ele (o proponente) está reclamando, a Caixa diz que entregou semana passada. A gente não tem o cronograma original da obra. [...] *Somos ricos em dados, mas pobres em informação* [grifo da autora]. Para usar no dia a dia é uma ferramenta, mas para planejamento de ciclos é difícil. É uma informação heterogênea, difícil de agregar com confiança. E temos ciclos de quatro em quatro meses, são dados importantes para gerenciamento macro” (MACHADO FILHO, 2014, em entrevista à autora).

As próprias especificidades do setor de saneamento também se somam às dificuldades do órgão. Por exemplo, o fato de que a secretaria precisa acompanhar obras que têm longa duração: segundo relato do Ministério das Cidades à CGU, o tempo de execução, em geral, é acima de quatro anos, e “os cronogramas estimados das obras de grande e médio porte de saneamento básico têm previsto uma média de 40 meses de execução, com expressivas variações segundo porte do investimento, complexidade do empreendimento, fonte de recursos e tipo de proponente” (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2013, p. 37).

“[...] a SNSA relatou as suas dificuldades em estabelecer metas físicas anuais absolutamente coerentes com a realização anual, uma vez que os resultados das obras e os benefícios consequentes também não podem ser verificados anualmente, mas somente após a conclusão efetiva dos

empreendimentos de saneamento. [...] Considerando os problemas relacionados à dimensão da execução dos empreendimentos abordada no relatório, indicamos que o ambiente de controle, a avaliação dos riscos, procedimentos de controle, informação e comunicação estão sendo prejudicados, demonstrando falhas na capacidade gestora da UJ (a SNSA)” (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2013, p. 11).

Já uma observação positiva feita pela auditoria refere-se à relação entre a secretaria e órgãos de controle. Segundo a CGU, a SNSA “possui rotinas definidas para o acompanhamento das demandas dos órgãos de controle, mantendo planilha específica com as informações sobre cada demanda recebida e a divisão de responsabilidades entre os responsáveis pela carteira de contratos” (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2013, p. 15).

No entanto, a Controladoria-Geral encontrou constatações feitas por ela em anos anteriores, em 2011 e 2012, e que ainda estavam pendentes de atendimento pela secretaria:

“-Verificação constante nas fiscalizações realizadas pela CGU, de falhas construtivas e de baixa qualidade dos materiais empregados na execução de obras com repasse de recursos do Ministério das Cidades [...]

- A SNSA não dispõe de efetivo suficiente de servidores para a gestão dos contratos de repasse celebrados na execução dos programas/ações de governo sob a sua responsabilidade [...]

- Descumprimento dos normativos que regulam as transferências voluntárias de recursos, tendo em vista a não instauração de processo de tomada de contas especial no prazo previsto em normativo [...]

- Atuação ineficiente da SNSA em relação à CAIXA gerando grande quantidade de transferências voluntárias na situação de ‘a aprovar’ e ‘a comprovar’ ” (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2013, p.16).

Na conclusão da auditoria, a Controladoria-Geral ressalta que, entre os pontos encontrados pelos trabalhos, um dos principais foram as deficiências no acompanhamento das transferências voluntárias concedidas.

“Em que pese a iniciativa de adoção de providências para os problemas detectados, como solicitações de informações e requisição de medidas saneadoras para os proponentes responsáveis por obras não iniciadas, atrasadas ou paralisadas, e também a participação da Unidade em Grupo de Trabalho específico para o tratamento de contratos não integrantes do PAC, ainda persiste quantidade significativa de instrumentos de transferência com obras paralisadas e atrasadas que já consumiram grande volume de recursos públicos sem que tenham alcançado funcionalidade que propiciem benefícios à comunidade. Quanto à estrutura da Unidade para a gestão das transferências, no que concerne ao pessoal responsável pela gestão das transferências, esta foi considerada insuficiente, sendo que as principais fragilidades encontradas nos exames realizados foram: a ausência de normativos internos na área de transferências, a ausência de sistemática de aviso e cobrança de prestação de contas e estrutura de pessoal e tecnológica incompatível com o volume de transferências concedidas. Além disso, os indicadores de desempenho da gestão não estão formalizados e adequados. [...] As principais causas estruturantes que mais tem impactado no alcance dos objetivos dos Programas da SNSA são as dificuldades em atuar na solução dos problemas que ocorrem na execução dos objetos pactuados, problemas esses causados, no entendimento desta Controladoria, por três fatores: a falta de formalização e inadequação dos indicadores de desempenho da gestão; a falta de uma estrutura adequada no âmbito da Unidade para a gestão das transferências, especialmente no que se refere ao quantitativo de pessoal; deficiências no monitoramento da atuação da CAIXA na função de executora dos recursos oriundos as Ações de Governo sob a responsabilidade da SNSA; e a falta de estrutura adequada da grande parte dos municípios brasileiros, o que reflete na falta de capacidade de elaborar e apresentar bons projetos, pela inexistência de

cronogramas mais rígidos para cumprimento por parte dos proponentes das etapas estipuladas para contratação e execução dos contratos de repasse” (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2013, p.49).

### *Conclusões da seção*

Nesta seção, vimos que:

a) Os sistemas de informação de processos de accountability dos projetos do PAC se dividem em informação vinda de processos de controle interno e aquela vinda de processos de controle externo.

b) Os processos de controle interno nesses casos, encontrados nos níveis municipal, estadual e federal, são oito:

\_Atividades de monitoramento e controle da prefeitura de São Gonçalo - engenheiros da prefeitura acompanham obras de grande vulto, de acordo com o cronograma de cada obra; a fiscalização municipal, porém, é hoje mais ligada a obras de responsabilidade do Inea do que a obras que têm a Cedae como responsável; o desenvolvimento de um sistema municipal de registro de dados e monitoramento do setor de saneamento está dependendo justamente de um projeto do Inea para implantação de um software

\_Atividades de monitoramento e controle da Cedae - fiscais que visitam as obras regularmente; são produzidos relatórios mensais dos fiscais, diários de obra, relatórios fotográficos e acompanhamento das medições, chamados de boletins de medição, onde fica registrado o avanço físico da obra; são esses boletins de medição os dados enviados pela Cedae à Caixa Econômica Federal, após uma análise da Secretaria Estadual de Obras do Rio

\_Sistema de Gerenciamento de Obras do Estado do Rio (Sigeobras) - ainda não tem todos os seus módulos implantados, o que faz com atualmente seja apenas um sistema de acompanhamento de pagamentos de obras, sem registrar e gerenciar informações sobre desempenho dos empreendimentos e seus estágios; não há previsão para a implantação de todos os módulos

\_Atividades de monitoramento e controle da Caixa Econômica Federal - a Caixa utiliza, para registrar e gerenciar os dados das obras de saneamento do PAC, o Sistema de Acompanhamento dos Programas de Fomento (com dados básicos dos contratos, além da execução física e financeira) e o PAC Pendências (para monitoramento das

pendências dos contratos e prazos previstos para solução, bem como previsão de início e término das obras)

\_Sistema de Acompanhamento de Contratos e Investimentos (Saci) do Ministério das Cidades - o sistema é alimentado por informações que vêm da Caixa; o ministério tem um monitor para cada grupo de contratos, que faz o acompanhamento do proponente (do projeto) e da Caixa, checa informações e atualiza o Saci

\_Salas de Situação e Gabinetes de Gestão Integrada (GGIs) do PAC - as Salas de Situação são reuniões dos ministérios que executam os projetos do PAC (no caso do saneamento, o Ministério das Cidades, com participação também da Caixa) com os três ministérios que acompanham o programa (Fazenda, Planejamento e Casa Civil); os GGIs são reuniões nos estados das quais participam os monitores dos grupos de contratos do Ministério das Cidades, Caixa e o proponente do projeto (que não participa, por exemplo, das salas de situação). Mais recentemente, também começaram a participar dos GGIs, de forma menos esporádica e mais regular, representantes das empresas privadas construtoras que executam obras dos projetos

\_Atividades da Controladoria Geral da União (CGU) - auditorias na Secretaria do PAC e na Secretaria Nacional de Saneamento do Ministério das Cidades

\_O próprio SGI-PAC, já visto em seção anterior

### 3.3.2. Processos de controle externo

Os processos de controle externo identificados para os empreendimentos do PAC selecionados neste estudo foram dois:

\_Atividades do Tribunal de Contas da União (TCU)

\_Atividades do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ)

#### a) Atividades do Tribunal de Contas da União (TCU)

Auditor federal de Controle Externo do TCU, Olívio Armando Cordeiro Júnior integrou, de 2010 a início de 2014, um grupo de trabalho dentro do Tribunal que cuidava especificamente do monitoramento do PAC, chamado TMS PAC, sendo TMS a sigla do TCU para “Tema de Maior Significância” – assuntos que, pela complexidade, exigem maior monitoramento. Nele, Cordeiro Júnior cuidava justamente da organização dos dados.

“Em 2007, com o lançamento do PAC, ele passou a ser o que chamávamos na época de TMS. São áreas ou temas sobre os quais o Tribunal achava que deveria atuar com maior preocupação. Você alocava uma equipe de auditoria, e essa equipe fazia um raio-x daquela situação. No caso do PAC, foi um pouco diferente dos demais TMS, porque o PAC é algo contínuo; os outros TMS têm um período, fazia-se um grande relatório, e aí acabou. No PAC, não; foi um TMS por muito tempo” (CORDEIRO JÚNIOR, 2014, em entrevista à autora).

Além dos trabalhos efetuados por essa equipe, eventualmente ela também demandava trabalhos de outras unidades do TCU, diz o auditor. No início o acompanhamento do PAC pelo TCU era por meio da Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag), dentro da Coordenadoria de Desenvolvimento Econômico, porque, além das ações de infraestrutura, o programa trazia uma série de medidas fiscais e econômicas. Depois o tema migrou, dentro da estrutura do Tribunal, para outra secretaria (na época da realização da entrevista desta pesquisa, ainda estava para ser definida).

“Na Semag nosso objeto não era fiscalização das obras, o que tentamos fazer foi o acompanhamento da evolução dos investimentos. Mas o foco não era cada obra. Tínhamos acompanhamento das obras físicas, mas à distância, com informações da Sepac (Secretaria do PAC). Ficou acordado que, a cada balanço do PAC, a Sepac ia enviar ao Tribunal uma planilha com todas as ações. (Enviavam) Qual eixo da ação, tipo, subtipo, fontes de recursos, responsável pela execução, modalidade, datas previstas, percentual de execução física” (CORDEIRO JÚNIOR, 2014, em entrevista à autora).

A partir de 2010, Cordeiro Júnior passou a transformar as planilhas enviadas ao Tribunal em um banco de dados SQL. A equipe do TMS PAC gerava os capítulos sobre o PAC dentro da análise das contas do governo federal feita periodicamente pelo TCU; além disso, sobre saneamento, eram gerados trabalhos em separado, diz Cordeiro Júnior. Em paralelo ao acompanhamento feito pela equipe do TMS PAC, havia o monitoramento de obras (de saneamento e de outros setores, como transportes) por meio de unidades de fiscalização de obras e auditorias operacionais.

Responsável, dentro da Secretaria do PAC (Sepac), pela interlocução da secretaria com órgãos de controle como o TCU e a CGU, Osmar Parra destaca que, atualmente, no monitoramento de projetos do PAC, o TCU “tem se dedicado bastante a uma auditoria mais operacional” (PARRA, 2014, em entrevista à autora).

“O TCU pode fiscalizar tanto o PAC como um programa, como cada empreendimento, ou grupo de empreendimentos por estado, por tipo. (No

TCU) Você tem as auditorias de conformidade, para ver se (o elemento fiscalizado) está adequado à legislação; e as auditorias operacionais, para ver se o que foi planejado está sendo obtido. Porque às vezes algo está sendo executado, mas não está atingindo o resultado planejado. O TCU está com um viés operacional forte. Fui a um evento recentemente onde presidente do TCU disse que estão com 40% da força de trabalho voltados para auditorias operacionais. Estão focando bastante em análise de desempenho” (PARRA, 2014, em entrevista à autora).

Uma dessas auditorias operacionais originou o acórdão 593/2015, votado em 25 de março de 2015 pelo plenário do TCU. Parte do Fiscobras 2014 – conjunto de fiscalizações do TCU relativas a obras e seu andamento, e por meio do qual o Tribunal recomenda, por exemplo, a paralisação de obras com indícios de irregularidades –, a auditoria foi realizada entre 20 de janeiro de 2014 e 4 de julho de 2014, “com o objetivo de avaliar a situação e a gestão das obras realizadas no âmbito das ações do programa 0122 - Serviços Urbanos de Água e Esgoto, por meio da transferência de recursos do Ministério das Cidades (MCidades) a unidades da Federação, mediante a celebração de contratos de repasses/termos de compromisso com a interveniência da Caixa Econômica Federal (Caixa), na condição de mandatária da União” (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, p. 1, 2015). Segundo o TCU, o total de recursos fiscalizados foi de R\$ 10,4 bilhões “calculado a partir dos 491 contratos de repasses firmados pelo MCidades entre os exercícios de 2007 a 2011 e ativos até 27/12/2013, segundo a Caixa, independentemente do estágio das obras envolvidas” (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, p. 1, 2015). Para o exame realizado pela auditoria, foram selecionados, por amostragem estatística, 142 contratos do total de 491.

O programa 0122 (dos PPAs 2004-2007 e 2008-2011), o escolhido para a auditoria do Tribunal na parte do programa relativa às ações do Ministério das Cidades (há recursos relativos ao 0122 também nos orçamentos da Fundação Nacional de Saúde (Funasa) e da Agência Nacional de Águas (ANA) ), é um dos que fazem parte do PAC na área de infraestrutura urbana (outros desses programas, afirma o TCU, são o 0497 - Águas do Brasil (PPA 2008-2011); o 0805 - Infraestrutura Urbana (PPA 2008-2011); o 2040 - Gestão de Risco e Resposta a Desastres (PPA 2012-2015); o 2049 - Moradia

Digna (PPA 2012-2015); e o 2068 - Saneamento Básico (PPA 2012-2015) ). “Dentre os investimentos relacionados, o programa 0122 [...] assume relevância em função do considerável montante de recursos destinados a ele, de R\$ 11.928.379.319, nas leis orçamentárias do período de 2007 a 2011 e da quantidade de contratos de repasse ativos em 27/12/2013 (491). Ademais o programa foi encerrado em dezembro/2011, o que [possibilita] fazer com maior propriedade um recorte da situação das obras, principalmente em relação ao conjunto de ações que permanecem inacabadas ou que ainda não haviam iniciado” (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, p. 8, 2015).

Ao analisar a execução do programa 0122 na parte relativa às ações do Ministério das Cidades, o TCU aponta um quadro de baixa execução orçamentária, sustentada por uma prática de uso contínuo do instrumento de restos a pagar para postergar para os exercícios seguintes os recursos não investidos no exercício anterior.

“[...] na média dos cinco anos, 88,73% da dotação autorizada foram empenhados [ou inscritos em restos a pagar], entretanto, desse montante empenhado, apenas 20,86% foram pagos (repasse financeiros, realizados por meio da emissão de ordem bancária via Siafi), o que já aponta para deficiências com respeito à aplicação dos recursos destinados às obras de saneamento. Destaca-se que parcela desses recursos empenhados e não repassados é anualmente inscrita e reinscrita em Restos a Pagar (RAP). No entanto, o que se verifica no âmbito de diversos órgãos repassadores de recursos da administração pública – e o MCidades é um exemplo – é a utilização de sistemáticas inscrições e reinscrições desses recursos orçamentários não executados, gerando um verdadeiro orçamento paralelo ao aprovado pela Lei Orçamentária Anual (LOA) de cada exercício. [...] Nos exercícios de 2010 e 2011, os valores de restos a pagar acumulados de exercícios anteriores foram superiores ao orçamento autorizado dos respectivos exercícios. Tal situação infla o volume de recursos que a entidade tem para lidar impactando em sua capacidade operacional, já que – além do orçamento anual aprovado – o MCidades atua com elevados orçamentos e execução, herdados de exercícios anteriores” (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, p. 9-10, 2015).

Já quando o Tribunal trata do monitoramento das operações selecionadas e contratadas com verba do PAC por meio do programa 0122, pode-se destacar que, entre os objetivos de tal monitoramento, está a preocupação não apenas com o processo de accountability das ações (o controle e a prestação de contas dessas ações), mas também se inclui uma preocupação com a aprendizagem que pode vir desse processo de accountability – ou seja, com o efeito que o processo de controle e accountability pode ter na gestão da continuidade do programa. No acórdão, o TCU ressalta que o monitoramento tem como objetivos

“determinar se os investimentos feitos estão sendo bem utilizados; identificar problemas no andamento dos empreendimentos selecionados e nos contratos em andamento, e encontrar soluções; garantir que os empreendimentos sejam executados no tempo certo; priorizar, em futuras seleções, os proponentes que obtiveram melhor desempenho; utilizar lições de experiência de projetos anteriores; determinar se os critérios de seleção são os mais apropriados para a resolução do problema em questão; atendimento ao princípio da transparência, por meio da disponibilização de informações para a prestação de contas à população e ao público interessado” (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, p. 11, 2015).

Ao elencar as instâncias, dentro do governo federal, responsáveis por esse monitoramento, o TCU aponta órgãos que também foram cobertos pelo estudo aqui empreendido: a Caixa Econômica Federal, o Ministério das Cidades, a Secretaria do PAC (SEPAC) e o Comitê Gestor do PAC (coberto neste estudo por meio do Ministério do Planejamento, das informações obtidas com a representante desse ministério, Miriam Chaves).

Sobre o acompanhamento feito pela Caixa, o acórdão cita as informações que ela possui no sistema PAC Pendências e que ela envia ao Ministério das Cidades; e as ações de fiscalização das gerências da Caixa sobre o andamento dos contratos, com a produção dos seguintes documentos:

“a) Laudo de Análise de Engenharia (LAE): documento que contém manifestação conclusiva da Caixa sobre a viabilidade técnica do empreendimento, emitido após análise de engenharia acerca dos respectivos projeto e planilha propostos;

b) Síntese do Projeto Aprovado (SPA): documento elaborado com base no LAE e submetido à homologação do Ministério das Cidades;

c) Verificação do Resultado do Processo Licitatório (VRPL): documento contendo verificação dos seguintes aspectos, dentre outros: se o objeto do contrato de repasse está adequadamente contido na licitação promovida pelo ente tomador; se a planilha da proposta vencedora guarda compatibilidade de itens, quantidades e custos, com a inicialmente analisada; se a vigência do contrato é compatível com o cronograma inicialmente apresentado;

d) Relatório de Acompanhamento de Empreendimento (RAE): documento técnico que relata, a cada vistoria realizada nas obras objeto dos contratos de repasse celebrados, a evolução físico-financeira do empreendimento do ponto de vista de engenharia, além de prestar informações complementares, observações técnicas relevantes e conter relatório fotográfico que ilustra o estágio da obra. É com base neste documento que são autorizadas as liberações dos recursos” (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, p. 12, 2015).

Já em relação ao monitoramento pelo Ministério das Cidades, o Tribunal afirma que, além das informações que o ministério recebe da Caixa, ele também acompanha os empreendimentos por meio de monitores dos contratos e das reuniões presenciais ou por videoconferência dos Gabinetes de Gestão Integrada (GGIs), “para produzir relatórios sintéticos que servem como instrumentos internos utilizados para a cobrança de providências junto ao tomador, à Caixa e a outros agentes envolvidos na execução do empreendimento. Além disso, fornecem subsídios aos gestores para a definição de estratégias de atuação e tomadas de decisão” (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, p. 12, 2015). Há, ainda, menção ao uso do Saci pelo ministério para esse

acompanhamento e para essa gestão. Novamente, o Tribunal aponta mecanismos de controle que também foram encontrados pelo estudo aqui empreendido; e, também novamente, relaciona esse processo de controle e monitoramento ao planejamento – como o estudo aqui realizado defende.

Nesse processo de monitoramento dos empreendimentos de saneamento do PAC, os critérios para classificação do status da obra (no caso da Caixa, por exemplo, se a obra está acelerada, com andamento normal, atrasada ou paralisada) também são alvo de crítica do TCU: segundo o acórdão, ao tratar do registro de informações da Caixa sobre o status de cada empreendimento, “por vezes, o status registrado na base de dados em comento não representa a real execução física do empreendimento, pois foram identificados casos, por exemplo, de obras sem avanço físico durante longo período, sem que a obra seja registrada como paralisada e, ainda, outros casos de registro de status normal depois de alterações de cronogramas ocasionadas por largos atrasos das obras” (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, p. 14, 2015).

Outro ponto ressaltado na auditoria do Tribunal é que, quando são comparadas as classificações de status dos empreendimentos utilizadas pela Caixa com as classificações utilizadas pelo Ministério das Cidades, há divergências. A Caixa usa como critério de classificação a “aferição do cronograma real executado versus o cronograma previsto. O cronograma previsto é elaborado pelo tomador, e conforme análise prévia de engenharia, baseada em projeto e demais documentos técnicos fornecidos pelo mesmo, suas informações são alimentadas nos sistemas de controle (SIAPF e SIIGF) para fins de acompanhamento e controle” (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, p. 14, 2015). Já o Ministério das Cidades afirma que usa como critérios de classificação a verificação dos seguintes pontos: “data do último desbloqueio realizada há mais de 90 dias, exceto para aqueles contratos contemplados na Portaria Interministerial 130, de 23 de abril de 2013, e para aqueles que optaram por adotar o modelo de aferição por parcelas (termos de compromisso do PAC2); se o andamento físico da obra está comprometido; se já houve declaração da empresa executora de que não dará continuidade à obra; paralisação por órgãos de controle quando detectadas irregularidades” (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, p. 15, 2015).

Ao serem cotejados os resultados das duas classificações, o Tribunal encontrou, por exemplo, que, de 23 obras que a Caixa classifica como “normal”, o Ministério das

Cidades classifica dez delas como “atrasada”; 12 delas como “paralisada”; e uma como “concluída”. De um outro conjunto de 41 obras tidas como “atrasada” no sistema da Caixa, o ministério classificava 29 delas como “paralisada”; nove delas como “normal”; e quatro delas como “concluída”. Para o TCU,

“o número significativo de divergências entre as bases de dados em comento evidencia fragilidades com relação à confiabilidade das informações para fins gerenciais. Assim, entende-se pela necessidade implementação de mecanismos que permitam melhor integração e homogeneidade dos critérios utilizados para monitoramento de obras, bem como, de rotinas que possam identificar contratos de repasse com maiores riscos de paralisações ou abandono, a fim de possibilitar que os agentes governamentais envolvidos possam acompanhar e adotar medidas que auxiliem na resolução de problemas identificados” (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, p. 16, 2015).

Outra situação encontrada pela auditoria do TCU – e que já tinha sido apontada pelo Tribunal em outras ocasiões, em acompanhamento realizado anteriormente pelo TCU para a produção dos capítulos sobre o PAC nos relatórios do Tribunal sobre as contas de governo da Presidência da República – foi a prática de reclassificação de status de uma obra de “atrasada” para “normal”, devido à repactuação realizada para sua execução. Segundo o acórdão,

“o número de obras com status ‘normal’ deveria ser significativamente inferior aos 22% observados, visto que foi possível identificar que algumas delas foram assim consideradas após a realização de reajustes prorrogando os prazos inicialmente pactuados, justamente pelo fato de a obra não ter sido concluída no prazo inicial fixado, ou seja, a situação mais indicada em termos gerencial seria de fato classificá-la como atrasada. Observa-se, portanto, que o status ‘normal’ constante na base de dados da Caixa não indica que a obra esteja, de fato, sendo executada nos prazos previstos no projeto e no contrato de repasse assinados, visto que basta a realização de alterações de cronograma para que obras com prazos de execução atrasados a longa data sejam reclassificadas para o status ‘normal’ ” (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, p. 16, 2015).

Ainda sobre as informações de acompanhamento e gestão do tempo de execução das obras, a auditoria afirma que há “falta de confiabilidade dos dados relativos aos tempos estimados para o fim das obras acompanhadas. [...] são constantes as prorrogações de prazos finais de vigência para conclusão das obras e consequentemente dos respectivos contratos de repasse” (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, p. 17, 2015). O acórdão dá exemplos dessa falha gerencial no controle dos tempos dos projetos – e um desses exemplos é justamente um dos projetos examinados no estudo aqui empreendido, o da Estação de Tratamento de Esgoto de São Gonçalo:

“CR 0223370-83, referente à melhoria da estação de tratamento de esgoto no município de São Gonçalo/RJ, com obra iniciada em 4/7/2008, atingiu apenas 34,07% de execução física após mais de cinco anos desde seu início. De acordo com a base de dados da Caixa, a obra se encontra classificada como paralisada, porém, possui data estimada para seu término em 30/6/2014” (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, p. 17, 2015).

Essa análise do planejamento de informações gerenciais para o acompanhamento do empreendimento, e das falhas que esse planejamento mostra ter, é um dos principais pontos do acórdão para o estudo aqui realizado – é, aliás, *evidência essencial de que há gestão inadequada da informação em processos de descentralização de políticas públicas*. Outra questão trazida pela auditoria que é essencial aqui é o ponto do acórdão que trata da troca de informações entre as instâncias que acompanham os projetos do PAC. Além das divergências nas classificações de status de obras entre Caixa e Ministério das Cidades (o que pode ser considerado uma falha, ou um ruído, nessa troca de informações entre essas instâncias), *o acórdão aponta a necessidade de um canal de informações institucionalizado entre o Ministério das Cidades e outra instância, qual seja, a do estado ou município, sem a intermediação da Caixa*:

“Outro ponto a destacar que poderá importar em significativas melhorias nas informações sobre as obras objeto dos contratos de repasse geridos pelo MCidades é relativo à implementação de mecanismos

institucionalmente formalizados para obtenção e registro de dados obtidos junto aos tomadores, conforme registra o próprio ministério [...]: ‘Ainda não existem instrumentos formais para repasse das informações do conveniente para o MCidades/SNSA (Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental do Ministério das Cidades), contudo, trata-se de uma reivindicação já apresentada à Secretaria Executiva do ministério. A implantação de um sistema de informação corporativo no MCidades, capaz de receber dados e processar informações prestadas diretamente pelo proponente, sem a intermediação da mandatária, é importante para aperfeiçoar a qualidade das informações e incrementar a qualidade e a responsividade do monitoramento dos empreendimentos. No entanto, seu desenvolvimento e implementação está fora da alçada de competências da SNSA (Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental do Ministério das Cidades), uma vez que envolve todas as secretarias finalísticas do ministério. *A obtenção das informações diretamente do tomador constitui instrumento valioso para monitorar e aferir a qualidade dos serviços prestados pela Caixa, na condição de mandatária da União*’ [grifo da autora]” (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, p. 17-18, 2015).

Outro apontamento dos auditores também foi visto por este estudo durante entrevista com um dos integrantes do Ministério das Cidades, além de ter sido encontrado também em auditoria da CGU vista anteriormente: o fato de que o ministério não tem como punir a Caixa Econômica caso haja descumprimento ou irregularidade em alguma das ações realizadas pela Caixa como mandatária da União – exemplo de falta de enforcement (poder de sanção) no processo de controle das ações do PAC.

“Consta ainda [...] o registro de outras fragilidades que representam riscos ao processo de consecução de empreendimentos: ‘Outro instrumento importante para incrementar a efetividade dos trabalhos da mandatária consiste no estabelecimento de uma cláusula de penalidades no Contrato de Prestação de Serviços firmado entre o MCIDADES e a CAIXA, prevendo sanções nos casos de falhas e omissões na prestação

de serviços, pois atualmente não há como sancioná-la.’ Sem entrar no mérito da qualidade dos serviços prestados pela Caixa, assunto que foge ao escopo do presente trabalho, concorda-se com o posicionamento do Ministério no sentido que é necessária a existência de instrumento que possibilite ao gestor dos recursos a aplicação de penalidades à mandatária (a Caixa Econômica Federal), em caso de omissões ou realização de atos que impliquem prejuízos à regular consecução dos recursos previstos no orçamento da concedente. Assim, com vista a reforçar a importância do mecanismo de controle em comento, propõe-se recomendação ao MCidades para que faça constar, no contrato de prestação de serviços firmado com a Caixa Econômica Federal, cláusulas que disciplinem critérios para julgamento e aplicação de penalidades por atos realizados na condição de mandatária de recursos previstos no orçamento do MCidades” (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2015, p.18-19)

O perfil do setor de saneamento também é alvo da análise que a auditoria faz do tempo e do andamento dos empreendimentos da área:

“alguns empreendimentos na área de saneamento, mesmo após concluída a etapa de obras de engenharia, ainda dependem de pactuações relativas à realização dos serviços de operação e de manutenção para que possam, de fato, serem colocados em pleno funcionamento. [...] considerando os contratos assinados, independente do status, ter-se-ia para os 262 contratos do PAC 1 assinados em 2007, um percentual médio de execução física de aproximadamente 20% dois anos após suas respectivas assinaturas sendo o valor de investimento médio destes contratos R\$ 18.527.855,81. Por outro lado, para os 179 contratos de repasse relativos ao PAC 2 (assinados em 2011), a média do percentual de execução física atingida dois anos após a assinatura foi de aproximadamente 11%, com valor médio dos contratos de R\$ 23.905.865,17. [...] nota-se pelos dados apresentados que a análise prévia que o Ministério promoveu nos projetos no PAC 2 não foi suficiente para incrementar o percentual de execução física das obras e [...] tampouco

vem contribuindo para mitigar os problemas de projeto que acarretam atrasos nas obras. [...] o Ministério reconhece as dificuldades internas envolvidas nesse processo: ‘Em função do tempo disponível para análise do material técnico, da limitação de recursos humanos e materiais e da grande quantidade de propostas usualmente apresentadas nos processos de seleção realizadas, a análise realizada não é exaustiva e não contempla todos os processos necessários (para) assegurar que os projetos apresentados estão em condição de aprovação imediata na análise detalhada realizada pela Caixa Econômica Federal, na etapa pós-seleção.’ O MCidades acrescenta que tem tentado contornar as dificuldades por meio de ‘estratégia de aproximações sucessivas, de forma a induzir e promover a qualificação do material técnico ao longo do processo de seleção e principalmente na fase de contratação das iniciativas’, bem como, tem o Ministério custeado a elaboração de estudos complementares e dos projetos executivos das propostas selecionadas para atendimento” (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2015, p.24-25).

Aqui chegamos a um dos pontos destacados por este estudo, e que foi ressaltado pelos auditores do TCU como um dos principais motivos para os atrasos e paralisações de obras do PAC: a ausência de capacidade técnica dos governos locais, notadamente dos municípios, para a elaboração de projetos básicos e executivos, para sua implementação e execução, e para seu monitoramento. O que, no fim, trata-se de falta de capacidade de planejamento e controle. De acordo com o TCU, *dentro do que o Tribunal chama de dificuldades na fase de pré-investimento dos empreendimentos do PAC, a baixa qualidade técnica de projetos é a principal delas.*

Um dos motivos para essa baixa qualidade de projetos, além da pouca qualificação técnica das administrações municipais, é também, segundo o TCU, a concentração de repasse de recursos pelo governo federal em determinados períodos, em vez de esse repasse ocorrer regularmente.

“Entende-se que a imprevisibilidade e a grande concentração dos atos de celebração nos anos 2007 e 2011 [...] está associada a relevantes riscos na consecução dos empreendimentos dos programas geridos pelo MCidades.

Em virtude dessa sazonalidade dos atos de celebração dos instrumentos de repasse, os estados e municípios – que possuem históricas dificuldades em manter uma estrutura permanente de profissionais dedicados à elaboração de projetos, em especial na área de saneamento, por não haver uma política continuada de investimentos –, se veem obrigados, de uma hora para outra, a apresentar propostas mesmo que estas possuam nível incipiente de estudos. As deficiências destes projetos – conforme se apresentará em tópico específico do presente relatório – constituem o principal motivo de atrasos e paralisações, conforme informações obtidas junto a própria instituição mandatária referente à amostra de 142 obras selecionadas. A descontinuidade dos processos de celebração de instrumentos de transferências tem relevantes consequências operacionais para as instituições envolvidas, visto que os órgãos concedentes, os intervenientes e os tomadores são obrigados a se mobilizarem de forma sazonal para cumprimento de suas respectivas atribuições. Não se pode desconsiderar, ainda, os impactos da descontinuidade dos processos de celebração de contratos de repasse sobre a iniciativa privada que atua na área de saneamento – em especial sobre o escasso mercado de empresas projetistas –, que se depara com demandas a serem atendidas de forma concomitante e em curtos prazos de tempo. Por fim, pode-se afirmar que a sazonalidade dos investimentos acarreta prejuízos à política de saneamento como um todo, dado que qualquer política pública deve ser continuamente formulada, monitorada e revisada. A situação demonstra, inclusive, que a execução de recursos do programa 0122 deu-se forma desconectada aos instrumentos de planejamento estratégico, em especial com as diretrizes, objetivos e metas fixadas pelo Plano Plurianual (PPA), previsto no artigo 165 da Constituição Federal, pois, em vez de ser distribuída ao longo dos respectivos anos do PPA, concentrou-se em dois momentos específicos (2007 e 2011)” (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2015, p.25-26).

Exemplo dos efeitos que um projeto deficiente pode ter sobre todo o andamento do empreendimento é o fato de que, do total de 142 contratos da amostra da auditoria,

somente 15 deles – ou cerca de 10% da amostra – não sofreram alteração de valores ao longo do andamento da obra.

Além dos auditores, o próprio Ministério das Cidades, nas suas manifestações ao Tribunal, admite as deficiências de gestão. Apesar de afirmar que tem investido recursos no apoio a desenvolvimento de estudos e projetos de engenharia, com 356 termos de compromisso firmados para isso, e de destacar que em torno de 38% dos projetos selecionados na 4ª seleção da segunda fase do PAC 2 terem sido elaborados com verba federal, o ministério reconhece, em um trecho do acórdão, a “ ‘ausência de estrutura especializada e dedicada à prestação de apoio e assistência na área de desenvolvimento urbano, em âmbito federal’ ” (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2015, p.39-40).

Em outro trecho, o ministério aponta quatro principais dificuldades para os atrasos e paralisações, sendo as duas primeiras:

“ ‘i) Problemas de gestão. Nas últimas décadas, a falta de recursos para investimentos no setor, além de desorganizar o planejamento setorial, desestimulou estados e municípios a buscarem formas mais eficientes de gestão e profissionalização dos serviços. Assim, os prestadores de serviços de saneamento têm apresentado deficiências na gestão, problemas financeiros, insuficiência de recursos humanos e fragilidades institucionais. Esses fatores influenciam diretamente a elaboração de projetos, a capacidade de execução das obras, a realização de licitações, a obtenção da titularidade da área e do licenciamento ambiental, etapas necessárias para a realização das obras, que, quando comprometidas, acarretam atrasos e paralisações na execução dos empreendimentos.

ii) Deficiências nos projetos de engenharia. Parte expressiva dos projetos de engenharia apresentados pelos entes federados e prestadores de serviços ao Governo Federal apresentavam fragilidades ou deficiências técnicas e precisaram ser revistos, atualizados ou readequados para garantir a qualidade e funcionalidade dos empreendimentos. A qualidade insuficiente dos projetos de engenharia é a face mais visível das carências

de gestão, econômicas e de planejamento do setor’ ” (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2015, p.32).

As outras dificuldades apontadas pelo ministério também se ligam à deficiência da fase de preparação de projetos, no sentido de que ou têm entre suas causas projetos deficientes, ou poderiam ser melhor enfrentadas por projetos bem elaborados: licenciamento ambiental e titularidade das áreas, exigências que poderiam ser melhor atendidas por projetos mais bem formulados, já que um dos apontamentos do ministério é que “ ‘os proponentes têm apresentado dificuldades para o atendimento das exigências ambientais, seja por falta de pessoal capacitado, por desconhecimento da legislação ou por falta de organização para acompanhamento dos prazos das licenças’ ” (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2015, p.32); e problemas de licitação, que, de acordo com o ministério, ocorrem “ ‘seja durante a fase preparatória (elaboração dos orçamentos), ou por falhas no decorrer dos procedimentos, em especial nas fases de estudos preliminares e projetos, que resultam em aditamentos contratuais, sobrepreços, paralisações de obras e disputas judiciais’ ” (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2015, p.32).

Dessa forma, os auditores resumem:

“Observa-se a concentração das causas na fase de pré-investimento dos empreendimentos, ou seja, falhas na preparação e no planejamento necessários para o posterior desembolso dos recursos: projetos de engenharia, obtenção das áreas e licenças requeridas ao empreendimento e mesmo a seleção e contratação de empresas para execução das obras. [...] A causa mais frequente relacionada aos problemas que levam a uma evolução não satisfatória das obras são as deficiências nos projetos de engenharia dos empreendimentos. Em 80 contratos de repasse, representando 56,34% do total da amostra de 142 contratos, essa foi a causa identificada por meio da análise de documentos e informações obtidos junto à mandatária no curso dos trabalhos de auditoria. Desses oitenta contratos de repasse, 47 estavam com a situação das obras registradas como atrasadas, 21 com situação das obras como paralisadas e em outros doze contratos as obras ainda não haviam sido iniciadas” (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2015, p. 33).

Entre os exemplos citados pelo acórdão de obras em que problemas relativos ao projeto de engenharia foram identificados como a razão do mau andamento das obras, está o caso da Estação de Tratamento de Esgoto de São Gonçalo, um dos empreendimentos selecionados pelo estudo aqui realizado. De acordo com informações obtidas na Caixa pelo Tribunal, relativas às obras de melhoria da ETE (que foram iniciadas em julho de 2008, com valor de investimento de R\$ 25,3 milhões, por meio do contrato de repasse 223.370-83, assinado em setembro/2007), as obras, em dezembro de 2013, estavam com execução financeira de 33,2%. O TCU sublinha:

“[...] a obra encontra-se atrasada em virtude de o projeto ter sido readequado por duas vezes, sendo necessária a autorização do MCidades. A 2ª etapa da obra está em análise na Caixa. [...] em 14/4/2010 foi apresentada readequação do projeto e do orçamento, devido à necessidade de construção de um novo decantador secundário, não previsto originalmente, e que foi aprovada pela Caixa em 21/5/2010. Em 28/1/2011 foi apresentada nova proposta de readequação da planilha orçamentária, incluindo tratamento de lodo, que teve acatamento negado pelo MCidades” (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2015, p.36).

A característica de descentralização de recursos e ações dos empreendimentos do PAC, o que envolve, muitas vezes, as três esferas de governo – e em como isso impacta na gestão e no controle desses empreendimentos, não só administrativamente, mas também politicamente –, é outro ponto de destaque na auditoria.

“[...] o modelo de financiamento de obras no qual os recursos são disponibilizados por uma esfera de governo, no caso a União, mas a responsabilidade pela execução está nos outros níveis, estados e municípios, não favorece a melhor gestão dos empreendimentos [...]. Uma vez disponibilizados recursos pela União, [...] a tendência natural é que o compromissário, estado ou município, deseje, em curto prazo, iniciar a obra. Muitas vezes o tempo político, ou seja, o tempo do mandato eletivo do governante, difere e/ou é inferior ao tempo tecnicamente necessário para consecução da obra, cumprindo todo o ciclo de estudos, projetos, licitação, contratação e execução do

empreendimento. Nesse contexto, a tendência é que as fases de pré-investimento, dentre as quais o projeto é uma das mais importantes, sejam preteridas [...]. Há ainda [...] a defasagem do valor previsto no contrato de repasse, ou seja, a lentidão na execução da obra faz com que os recursos inicialmente previstos possam se tornar insuficientes para consecução do objeto pactuado, demandando mais recursos da União e/ou do compromissário, sob pena de a obra tornar-se inacabada. O impacto financeiro dos projetos de engenharia deficientes surge também com a necessidade de realização de constantes aditivos nos contratos administrativos das obras, inclusive criando ambiente de risco para a ocorrência de sobrepreço, superfaturamento e outras formas de irregularidades. Outra consequência, no caso específico das obras de saneamento realizadas com recursos da União, é a sobrecarga da estrutura da Caixa, [...] uma vez que as sucessivas pendências técnicas [...] e as reprogramações orçamentárias [...] demandam análise da equipe técnica da mandatária. [...] estados e municípios apresentam resistência em investir recursos próprios em projetos de engenharia sem que haja garantia de recursos para posterior realização da obra” (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2015, p.37-38).

Para o TCU, apenas com foco maior na fase de pré-investimento dos empreendimentos do PAC – ou seja, na fase de planejamento, e planejamento não apenas da execução da obra, mas dos instrumentos que serão utilizados no seu controle – esse quadro de atrasos e paralisações no setor de saneamento pode ser revertido.

“O que se busca é a inversão da ordem em que é feita a análise dos projetos, ou seja, em vez de focar a análise pormenorizada dos projetos somente depois de assinados os contratos de repasse para execução das obras, que seja priorizada essa análise em momento anterior, necessariamente antes da realização das respectivas licitações. Frisa-se também que essa análise não tem por objetivo [...] transferir a responsabilidade do projetista para o agente que vier a analisar o projeto nem transferir a responsabilidade da execução das obras ao Ministério

e/ou à Caixa. A responsabilidade pela elaboração do projeto será sempre da empresa ou profissional devidamente habilitado, assim como a responsabilidade pela contratação e fiscalização dos projetistas é dos estados e municípios. [...] Ou seja, o apoio técnico que hoje é fornecido tardiamente, de forma corretiva, passaria a ser prestado tempestivamente, de forma preventiva. A identificação de falha ou deficiência no projeto somente após o início das obras, como visto atualmente, também acarreta a necessidade do envolvimento dos entes da União, entretanto, em um contexto no qual o bom andamento da obra já está comprometido” (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2015, p.41).

Em relação a outra dificuldade apontada pelo Ministério das Cidades para os atrasos e paralisações de obras – a existência de problemas em licitações –, também tem entre suas causas os projetos técnicos deficientes. Projetos deficientes ou inadequados, afirma o TCU, atrasam o ritmo de execução da obra, “em razão das indefinições sobre o que será executado e como [...]. Desse modo, a empresa executora por vezes não consegue abrir frentes de trabalho no ritmo adequado a maximizar a produtividade de suas equipes, o que termina por afetar o custo do empreendimento. [...] A existência de vícios nos projetos de engenharia, que acarretam tanto atrasos na execução das obras como demora para realização dos processos licitatórios, revelam problemas no sistema de planejamento dos entes tomadores” (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2015, p.43).

Uma quarta dificuldade apontada pelo Ministério das Cidades – problemas relativos à obtenção de áreas para as obras – também possui

“forte correlação com os problemas de projeto de engenharia dos empreendimentos, podendo ser tanto causa como consequência destes. Do total de dezesseis contratos de repasse com problemas relacionados a terrenos, em treze (81,25%) foram identificados também problemas com os projetos de engenharia. [...] a localização de cada elemento dos sistemas de saneamento constitui parte essencial do projeto de engenharia. Caso a área prevista não esteja disponível, o projeto terá que se alterado. Da mesma forma, modificações mais relevantes nos projetos de engenharia podem acarretar a necessidade de ocupação de áreas não

previstas inicialmente, sendo preciso novos trâmites para aquisição ou desapropriação dos terrenos” (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2015, p.48).

E mais uma dificuldade destacada nesse processo, a obtenção de licenças ambientais, também seria amenizada ou combatida por projetos mais bem elaborados, já que, “considerando as várias etapas dos procedimentos de licenciamento ambiental e outorga, essas atividades devem ser planejadas e executadas com antecedência, de modo a não impactar o custo e o cronograma da obra após iniciada” (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2015, p.53).

Ponto essencial encontrado pela auditoria – pois mostra a relação e o feedback entre processos de planejamento e processos de accountability analisados no estudo aqui empreendido – é que *falhas de fiscalização (isto é, de accountability) levam a falhas de planejamento*.

“A ausência de punição por abandono injustificado (da obra pela empresa executora), citada pelo MCidades, juntamente com demais situações identificadas, em especial o baixo ritmo de execução da obra pela contratada e a necessidade de correção de serviços mal executados (retrabalho) explicitam também a dificuldade dos órgãos tomadores em fiscalizar e gerir seus contratos. A fragilidade das fiscalizações pode acarretar ainda o envio à Caixa de medições de obras com irregularidades, impropriedades ou incoerências e também na posterior identificação, pelo corpo técnico daquela instituição financeira, de problemas na execução dos serviços o que, por seu turno, pode levar a discussões que atrasem os pagamentos e, em consequência, o empreendimento” (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2015, p.43).

Por fim, outro ponto fundamental sublinhado pelo acórdão é a conclusão de que, em paralelo à melhoria dos projetos técnicos apresentados, outra mudança que deve ocorrer é no que o Tribunal chama de “engrenagem federativa” e “infraestrutura informacional”. Ou seja, a auditoria conclui destacando a importância de se levar em conta o fato de que vários níveis de governo – e, nesse sentido, várias fontes e fluxos de

informação – estão envolvidos nas ações descentralizadas que são os empreendimentos do PAC.

“Inobstante o fato de que o governo federal tem sido o grande financiador dos investimentos realizados nos últimos anos, não se pode olvidar que, sobretudo em relação à produção de diagnósticos e desenho das soluções a serem implantadas, deve haver inequívoco protagonismo das administrações municipais, por se tratar de matéria inerente ao planejamento urbano, e dos estados, posto que as companhias estaduais de saneamento detêm as concessões desses serviços na maioria das cidades brasileiras. *Essa distribuição de poderes e de responsabilidades em uma federação de três níveis, com elevados graus de autonomia, implica a necessidade de grande engenhosidade e capacidade colaborativa* [grifo da autora] [...]. O trabalho ora relatado teve como foco os órgãos e entidades públicas federais. Os resultados trazidos à luz pela unidade técnica [...] apontam para a necessidade de que sejam continuados e aprofundados, especialmente [...] para compreender a engrenagem federativa, o que seria mais adequado no âmbito de uma auditoria coordenada. Esclareça-se que [...] o estado ou município [...] é responsável por: (i) elaborar e/ou obter os documentos técnicos necessários para a realização da obra (projetos, licenças etc.); (ii) realizar a licitação que selecionará o executor da obra; (iii) fiscalizar sua execução; e (iv) prestar informações sobre a obra e a aplicação dos recursos repassados. Idealmente, municípios e estados devem deter [...] diagnósticos atualizados de suas demandas por saneamento básico [...]. Na mesma linha, as companhias estaduais de saneamento [...] devem ter levantadas suas demandas, déficits de oferta e deter carteira de projetos aptos a aproveitar as janelas de financiamento. *Bons projetos de saneamento derivam necessariamente de uma boa infraestrutura informacional* [grifo da autora] que não pode ser acionada apenas a partir do incentivo representado pela oferta de recursos federais” (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2015, p.76-80).

A auditoria analisada acima é, nesse sentido, um exemplo de atuação do TCU por meio do Fiscobras, sistema em que o TCU indica, para o Congresso, em quais obras há, por exemplo, indicação de irregularidades e recomendação de paralisação. Desse modo, esse tipo de trabalho do Tribunal complementa e reforça o outro tipo de controle externo que ele exerce sobre as ações do PAC, a análise e o julgamento das contas de governo da Presidência da República – para a qual a Sepac continua encaminhando ao Tribunal, a cada balanço público do PAC, quadrimestralmente, um balanço mais detalhado, com todos os empreendimentos, e mais um relatório consolidado no fim do ano,

“A Sepac é um órgão de monitoramento do programa (PAC). [...] Quando tem algum problema com o TCU, nos reunimos com a equipe técnica do TCU, com a equipe, no caso (do saneamento), do Ministério das Cidades. Fazemos um encaminhamento para agilizar, para evitar a paralisação da obra. Graças a isso, de 2011 para cá, não houve novas paralisações no Fiscobras” (PARRA, 2014, em entrevista à autora).

Nesse contato Sepac-TCU, no entanto, a via é de mão única: não há, segundo Osmar Parra, envio de informações do TCU para a Secretaria do PAC de forma regular. “Como se fosse um processo de feedback, não existe” (PARRA, 2014, em entrevista à autora).

Já em relação às características da área do saneamento, um ponto destacado por Parra é que, além do grande volume de obras pulverizadas pelo país, outra característica do setor que dificulta seu monitoramento é o fato de os projetos técnicos terem diferenças entre si. “No saneamento são muitas obras, e variadas. É diferente de UBS (Unidades Básicas de Saúde), por exemplo, que também são muitas obras de valor pequeno, mas têm um padrão. No saneamento, varia” (PARRA, 2014, em entrevista à autora).

b) Atividades do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ)

O controle realizado pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ) no setor de saneamento no estado é um processo de accountability do tipo a priori, ou anterior. Analisando-se relatórios de atividades do TCE e processos julgados no Tribunal sobre essa área, especificamente sobre empreendimentos da área no município de São Gonçalo – onde se localizam os projetos do PAC selecionados para o estudo aqui realizado –, pode-se observar que tal controle concentra-se, fundamentalmente, na etapa de elaboração de editais de licitação e realização de processos licitatórios.

Uma busca sobre ações de saneamento em São Gonçalo nos relatórios anuais de atividades do Tribunal de 2007 a 2014 mostrou a existência de:

1) Dois processos sobre projetos de saneamento em São Gonçalo integrantes do Programa de Saneamento dos Municípios do Entorno da Baía de Guanabara (PSAM)

São os processos 102.758-5/13 e 114.061-6/13, que tratam da Licitação Pública Internacional 01/2013, planejada pelo governo estadual do Rio. Na decisão do TCE do processo 102.758-5/2013, por exemplo, o Tribunal recomenda que seja remetido o projeto básico a ele; que seja elaborada uma minuta contratual; e que sejam estabelecidos pontos que podem ser considerados básicos em um edital de licitação, como prazo para execução do contrato e assinatura, critérios para aceitabilidade de preços, data de pagamento e regras para recursos a serem interpostos.

2) Um processo sobre projetos executados no setor em São Gonçalo pela Delta sem realização de licitação (mesma empresa executora dos projetos de saneamento do PAC no município)

Trata-se do processo 104.123-4/11, no qual a decisão do TCE é de determinar que sejam explicados o motivo para a não realização de licitação na escolha da Delta, e o preço contratado.

3) Um processo sobre projetos executados no setor em São Gonçalo pelo Inea

É o processo de número 101.837-8/12, que trata de projeto do Inea (de recuperação ambiental e controle de inundações) na bacia do Rio Imboassu – a mesma que é alvo também de um dos projetos do PAC selecionados pelo estudo aqui empreendido. Na última decisão do TCE sobre o processo, o Tribunal afirma que o Inea cumpriu as recomendações feitas, como encaminhamento de documentação sobre estimativas de custos.

4) Um processo sobre ações de saneamento em São Gonçalo integrantes do Programa de Despoluição da Baía de Guanabara (PDBG)

No processo 113.994-5/07, o TCE analisa a situação das Estações de Tratamento de Esgoto (ETEs) de municípios da Região Metropolitana do Rio, entre eles São Gonçalo. E traça um histórico que ajuda a explicar o cenário atual da cobertura de serviços de esgotamento na região, além de apontar como a deficiência de projetos básicos – ou seja, de planejamento – no setor prejudica seu andamento:

“Na implantação dos Sistemas de Esgotos houve um sistemático descompasso entre a construção das ETEs e as redes coletoras de esgotos, de forma que as ETEs foram totalmente concluídas em período bastante anterior às redes de esgotos [...]. O motivo desse descompasso foram dificuldades financeiras de várias gestões do governo do estado, que ao longo dos 14 anos do PDBG deixaram de aplicar os recursos necessários para a conclusão das obras das redes. [...] As vazões (o volume de esgoto) que chegam às ETEs, construídas pelo PDBG, estão muito aquém do previsto [...]. O escopo inicial para execução dos coletores tronco e das redes de esgotos foi reduzido consideravelmente em virtude da necessidade de ajustes nos serviços, que geraram aditivos de acréscimo de valor, devido a inconsistências existentes

nos projetos básicos” (TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2007, p.1).

#### 5) Dois processos sobre ações de saneamento em bacias e na Estação de Tratamento de Esgoto (ETE) de São Gonçalo

Um dos processos, o de número 229.487-9/07, trata de obras nos rios Imboassu e Alcântara. Nele, o TCE recomenda, em sua decisão, mudanças no edital como a inclusão da chamada ART (Anotação de Responsabilidade Técnica) de Orçamento, um item que também pode ser considerado básico em um projeto de engenharia. Também no outro processo, de número 102.172.2/08, o TCE recomenda a inclusão, no projeto básico de obras na bacia do Rio Mutondo e na ETE do município (alvos dos projetos do PAC escolhidos para o estudo aqui empreendido), também da ART de Orçamento.

Dessa forma, pelo menos dois pontos chamam a atenção a partir desse exame do controle exercido pelo TCE-RJ no setor de saneamento em São Gonçalo. Primeiro, e como já foi observado anteriormente, esse controle resume-se, basicamente, à análise de editais de obras/serviços no setor, com a realização de recomendações/determinações a órgãos estaduais e/ou municipais para a etapa licitatória das obras/serviços. Tal característica foi apontada também por Manoel Renato Machado Filho, do Ministério das Cidades: “O TCE (do Rio) tem a preocupação em aprovar os editais de licitação, (dar) um parecer prévio sobre a licitação. O que a gente percebe é a análise prévia (pelo TCE), não um controle sistemático, como o TCU faz” (MACHADO FILHO, 2014, em entrevista à autora).

O segundo ponto que chama a atenção a partir do exame das atividades de controle do TCE é a existência de um emaranhado de projetos (ou tentativas de projetos) pensados e iniciados para o setor de saneamento em São Gonçalo. O que se pode inferir, porém – ao se ver o ano de execução/início desse cipoal de projetos citados nos relatórios e processos do TCE, e se considerar a situação atual da cobertura de serviços de esgotamento sanitário no município –, é que boa parte ficou pelo caminho, devido a atrasos no andamento ou mesmo paralisações.

### *Conclusões da seção*

Nesta seção, vimos que:

a) Os processos de controle externo no caso dos empreendimentos de saneamento do PAC, foram encontrados nos níveis estadual e federal:

\_Atividades do Tribunal de Contas da União (TCU) - controle realizado por meio de análise do PAC dentro da análise das contas da Presidência da República; e por meio de auditorias operacionais

\_Atividades do Tribunal de Contas do Estado do Rio (TCE-RJ) - controle basicamente a priori, com análise de editais de licitação/contratação de projetos de saneamento no município de São Gonçalo

### 3.4. Sistemas de informações de planejamento de projetos do PAC

Os sistemas de informações de planejamento dos empreendimentos de saneamento do PAC podem ser examinados de acordo com o nível de governo em que se encontram, dado que o grau de desenvolvimento e qualidade desse planejamento varia bastante conforme a esfera de governo enfocada.

No nível federal, os sistemas de informação para o planejamento de tais projetos são aqueles utilizados pelas Salas de Situação e pelos GGIs do PAC, pois é nessas reuniões que ocorrem tomadas de decisão e planejamento de metas para a continuidade do andamento dos empreendimentos, como correções de rumo nesse andamento ou redefinição de metas. Tais sistemas utilizados por essas instâncias são, além dos balanços do PAC, os sistemas Netuno e KlikView, parte do SGI-PAC, e as informações vindas do Saci, do Ministério das Cidades, que também alimentam o SGI-PAC.

Na esfera estadual, os sistemas de informações que auxiliam o planejamento das metas e cronogramas definidos pelo governo estadual – nos contratos dos empreendimentos entre governo estadual, Caixa Econômica Federal e empresas privadas que participam dos empreendimentos – são o Sigeobras, estadual; os boletins de medição da Cedae; e o Sistema de Acompanhamento dos Programas de Fomento e o PAC Pendências, ambos da Caixa.

No nível municipal, não há ainda um sistema ou banco de dados próprio que auxilie no planejamento dos projetos de saneamento em São Gonçalo (RJ). O próprio Plano Municipal de Saneamento de São Gonçalo ainda não estava concluído até início de 2015 – apesar de a previsão inicial da prefeitura era a de que ele ficasse pronto até novembro de 2014.

Vale destacar e detalhar aqui os problemas enfrentados para o planejamento do setor de saneamento pela prefeitura, pois ela é, claramente, o agente público mais próximo da ponta da política pública examinada – o que torna tal planejamento realizado por ela parte essencial do estudo aqui empreendido.

O Plano Municipal de Saneamento de São Gonçalo começou com um impasse. Inicialmente, a Caixa Econômica Federal, cujo contato com a prefeitura começou em 2011, era quem desenvolveria o Plano, com recursos do Orçamento Geral da União, explica Gilson Franco. Surgiu, então, um desentendimento entre a metodologia que a Caixa queria usar, e que a prefeitura desejava, e a prefeitura desistiu de realizar o Plano por meio da Caixa.

“Qual foi o impasse entre prefeitura e Caixa? A Caixa queria que fizéssemos uma pesquisa de campo (para o Plano) com 10% da população do município. Questionamos isso. O estado utiliza pesquisa com 2 mil, 3 mil habitantes representando a população inteira. Por que teríamos que usar (na pesquisa) mais de 150 mil habitantes? E apenas para traçar um prognóstico, não era nem projeto de execução de obra, era um projeto de planejamento. Com isso, cancelamos o contrato com a Caixa e o OGU (Orçamento Geral da União). [...] Na época, o recurso era muito aquém, eram R\$ 800 mil só para o projeto do Plano; só a pesquisa de campo levaria quase metade disso aí” (FRANCO, 2015, em entrevista à autora).

O cancelamento se deu no início de 2014, diz Franco. A prefeitura então decidiu desenvolver o Plano com recursos próprios, com a Encibra, uma empresa que já tinha “contrato de projetos com a prefeitura” (FRANCO, 2015, em entrevista à autora) e que também foi a vencedora de uma licitação realizada em 2014 para a escolha de quem desenvolveria o Plano para a prefeitura. “Em 2013 tivemos dois seminários sobre o Plano Municipal no Sesc. Já tinha a Encibra lá, a gente já tinha contato com a Encibra de outros projetos. Em 2014 ela foi contratada para o Plano Municipal” (FRANCO, 2015, em entrevista à autora).

No entanto, outro obstáculo surgiria depois disso.

“O Plano era para ter sido entregue já em novembro (de 2014). Não foi por falta de pagamento da prefeitura à Encibra. Ela (a empresa) já fez toda a pesquisa de campo, e parou o projeto na fase em que estava elaborando os prognósticos. Faltam a elaboração dos prognósticos e a realização de audiência pública e audiência na Câmara (de Vereadores do

município). A partir de fevereiro (de 2015), a prefeitura garantiu que está sanando as pendências” (FRANCO, 2015, em entrevista à autora).

A pesquisa de campo realizada pela Encibra, afirma Franco, foi composta de entrevistas com moradores feitas em seminários realizados pela prefeitura, além de entrevistas coletadas na porta da sede da prefeitura, onde um quiosque foi instalado para essa coleta, e de entrevistas com representantes de associações de moradores do município. Além dos questionários aos entrevistados, Franco diz que a prefeitura também enviou à Encibra informações que possuía sobre o setor de saneamento no município.

“Não havia um contexto de informação. Essas informações tiveram que começar a serem construídas. O que a gente tinha na mão sobre água, esgoto, resíduos, organizamos isso e fomos mandando à empresa. Estimamos que em torno de 20% a 30% da população do município tenham rede coletora de esgoto nas casas. Os outros podem ter ligação (domiciliar de esgoto), mas é para (o esgoto) ser jogado dentro de rios, córregos, dentro de sistema de águas pluviais” (FRANCO, 2015, em entrevista à autora).

A pesquisa de campo realizada pela Encibra, diz Franco, também incluiu o mapeamento da rede de água e esgoto no município. Entretanto, ele não soube precisar se toda a rede existente tinha sido mapeada, devido à falta de atualização do andamento dos trabalhos pela Encibra, o que, segundo Franco, devia-se ao problema do atraso no pagamento à empresa. “Possivelmente a Encibra já concluiu o mapeamento, sim. Não me passou por conta desse problema que teve do pagamento” (FRANCO, 2015, em entrevista à autora).

Procurado em março de 2015, um representante da Encibra afirmou por e-mail que o Plano ainda estava em conclusão, e que mais informações sobre ele só poderiam ser obtidas por meio da prefeitura.

Sobre os custos do Plano, Gilson Franco afirma que “na licitação tinha saído por R\$ 799 mil” (FRANCO, 2015, em entrevista à autora). Ou seja, o mesmo custo anteriormente planejado, quando o projeto ainda estava com a Caixa. Segundo Franco, nessa época o recurso da OGU para o projeto “era R\$ 800 mil só. Apenas a pesquisa de

campo (que a Caixa desejava) levaria quase metade disso aí” (FRANCO, 2015, em entrevista à autora).

O processo de desenvolvimento do Plano Municipal de Saneamento de SG se iniciou sem que o município contasse com um conselho municipal que cuidasse do setor. De acordo com Franco, o Conselho Municipal de Saneamento de SG foi criado no fim de 2014, por meio de lei. “Agora a gente está aguardando o Plano de Saneamento ser sancionado para eleger os representantes (do Conselho), porque não adianta nada eleger se não tiverem um plano no qual trabalhar. Só foi feito porque a (presidente da República) Dilma (Rousseff) exigiu participação popular (no setor de saneamento para que as prefeituras continuassem a poder receber verba federal para a área, determinação vinda por meio de lei federal)” (FRANCO, 2015, em entrevista à autora).

Ainda segundo Franco, para o desenvolvimento do Plano não há contato da prefeitura de SG com a Agenesra ou mesmo com a Cedae; apenas com o Inea e com empresas que já prestaram serviços para a Cedae.

Por fim, vale destacar dois pontos nessa análise dos sistemas de informações de planejamento para os empreendimentos do PAC. O primeiro deles é a verificação de que sistemas de registro/armazenamento e sistemas de controle se confundem – o que ajuda a mostrar a ligação e o papel desses processos para o gerenciamento.

Em segundo lugar, merece atenção a falta de comunicação entre sistemas de informações utilizados para o planejamento e a tomada de decisões dos projetos do PAC nos diversos níveis de governo. Essa falta de comunicação entre sistemas informacionais é também uma falta de integração no planejamento desses projetos.

### *Conclusões da seção*

Nesta seção, vimos que:

a) Os sistemas de informação de processos de planejamento dos projetos do PAC são:

\_no nível federal, os balanços do PAC; os sistemas Netuno e ClikView, parte do SGI-PAC; e as informações vindas do Saci, do Ministério das Cidades, que também alimentam o SGI-PAC

\_no nível estadual, o Sigeobras, estadual; os boletins de medição da Cedae; e os sistemas de gerenciamento de obras da Caixa, que são o Sistema de Acompanhamento dos Programas de Fomento e o PAC Pendências

b) No nível municipal, não há ainda um sistema ou banco de dados próprio que auxilie no planejamento dos projetos de saneamento em São Gonçalo (RJ), e o próprio Plano Municipal de Saneamento da cidade ainda não estava concluído até início de 2015

#### 4. Conclusões

A principal conclusão a que este estudo chega é a obtenção de indícios que verificam suas duas hipóteses. A primeira dessas hipóteses, como vimos, é a de que falamos de uma cadeia de informações quando falamos de ações públicas descentralizadas – como é o caso de projetos de saneamento dentro do PAC, objeto deste estudo, mas como é o caso também de projetos de tantos outros setores, e não apenas dentro do PAC, já que ações descentralizadas e que passam por mais de uma esfera de governo, num país federativo e da dimensão do Brasil, são frequentes.

Trata-se de uma cadeia de informações vindas tanto de processos de fiscalização, monitoramento, avaliação e controle (processos de accountability, enfim) da ação pública em cada um dos níveis de governo que tratam dela, quanto de informações vindas também de atividades de planejamento e tomada de decisão sobre a continuidade dessa ação, neste caso principalmente da esfera mais alta de governo, a federal, gestora do PAC.

O principal indício da existência desse fluxo de informações foi ter verificado, por meio deste estudo, que um momento desse fluxo interfere em outro. Por exemplo, a obtenção de uma informação de modo inadequado por um dos níveis de governo que conduzem essa ação descentralizada acaba prejudicando o registro para armazenamento dessa informação por outro nível de governo, que, por sua vez, afeta a utilização dessa informação por uma outra esfera de governo. Logo, se há essa interferência e essa influência entre os vários momentos desse fluxo de informações, trata-se de uma cadeia.

A segunda hipótese da pesquisa – a de que há um feedback, uma retroalimentação entre informações produzidas por processos de accountability (monitoramento/avaliação/controle) e informações consumidas pela etapa de planejamento da política pública, já que os processos de accountability acabam produzindo informação sobre uma política que é consumida pelo planejamento dessa própria política, para tomar decisões e definir institucionalmente continuidade de intervenções e correções de rumo dessa ação pública – também pôde ser verificada. Por meio, aliás, da verificação da primeira hipótese: parte do encadeamento de informações

visto nas ações públicas descentralizadas que foram selecionadas aqui é justamente o fato de que informações produzidas por processos de controle (informações vindas de atividades de fiscalização e controle de órgãos como Cedae e Caixa) acabam sendo utilizadas para tomadas de decisão e planejamento da continuidade dessas ações (tais informações, por exemplo, alimentam o Saci, do Ministério das Cidades, que por sua vez alimenta o SGI-PAC, as Salas de Situação e os GGIs).

A compreensão desse fluxo de informações fica melhor se analisarmos cada uma de suas etapas, seguindo o conceito de gestão da informação visto na análise bibliográfica deste estudo – o de que gestão da informação é o encadeamento de um conjunto de atividades de identificação de necessidades e de fontes de informação; de obtenção de informação; de armazenamento de informação; de desenvolvimento de produtos/serviços de informação; de distribuição e compartilhamento de informação; e de uso de informação.

Vamos, então, à análise de cada uma dessas seis etapas – que é também, como dito na introdução deste estudo, o próprio diagnóstico a que este estudo se propôs, o diagnóstico do Sistema de Gestão de Informações do PAC (SGI-PAC), pois cada uma das seis etapas de gestão da informação dos projetos do PAC se liga ao SGI-PAC, parte, ele próprio, dessa cadeia de informações. É o que veremos agora.

## 1) Identificação de necessidades e de fontes de informação

### \_Salas de Situação e Gabinetes de Gestão Integrada (GGIs) do PAC

Tais reuniões são as atividades que identificam necessidades e fontes de informação para os projetos do PAC, porque são nessas reuniões que os ministérios que compõem o Comitê Gestor do PAC, assim como o ministério que cuida do setor em que está o projeto (no caso do saneamento, o Ministério das Cidades, como já visto), examinam a situação do projeto e o andamento de sua execução, e, de acordo com essa situação e esse andamento, analisam suas necessidades atuais (para correção de rumo, por exemplo) e como podem ser atendidas. Podemos dizer que as Salas de Situação e os GGIs são as instâncias em que os gestores param para pensar no que está acontecendo com os projetos.

#### \*Indícios de deficiência:

As atividades dessa etapa ocorrem principalmente apenas num dos níveis de governo que tratam dos projetos, o nível federal, por meio das Salas de Situação, das quais participam a Secretaria do PAC, ministérios e por vezes a Caixa Econômica Federal. Com isso, as necessidades de informação sentidas pelos outros dois níveis (o estadual e o municipal) não são trazidas diretamente a essa instância de discussão, assim como as fontes de informação que poderiam atender a essas outras necessidades. Um avanço institucional nesse sentido, porém, é a realização dos GGIs com os proponentes dos projetos (e, de forma menos regular, com os agentes privados, as empresas construtoras que participam das ações). No entanto, outro avanço que poderia ser pensado para isso seria a realização regular de “salas de situação” estaduais/municipais, apenas com representantes desses níveis de governo.

Além de poderem funcionar como uma espécie de preparo para a participação do proponente do projeto nos GGIs, essas salas de situação serviriam para uma melhor integração de informações (e um melhor exame de necessidades informacionais e fontes para atendê-las) entre prefeituras e governos estaduais, sobretudo nos casos em que o empreendimento do PAC é realizado no município mas tem como proponente e/ou

interveniente executor o governo estadual e/ou algum órgão estadual (caso dos empreendimentos de saneamento do PAC realizados no município de São Gonçalo, que têm como proponente o governo estadual do Rio, e como interveniente executora a Cedae).

Essas “salas de situação” estaduais/municipais seriam importantes especificamente para o caso do setor de saneamento, dado que as Salas de Situação e GGIs, no caso do saneamento, tratam de uma carteira de empreendimentos, não havendo uma Sala de Situação por empreendimento (possível em áreas menos pulverizadas, como visto anteriormente). Assim, uma “sala de situação” estadual/municipal para o saneamento poderia tratar de um volume menor de empreendimentos – o que tenderia a levar a um acompanhamento mais individualizado para os projetos do setor.

## 2) Obtenção de informação

\_Atividades de fiscalização/monitoramento/controle da prefeitura de São Gonçalo, da Cedae, da Caixa Econômica, da Controladoria-Geral da União (CGU), do Tribunal de Contas da União (TCU) e do Tribunal de Contas do Estado do Rio (TCE-RJ)

Estas são as atividades em que dados e informações sobre os empreendimentos do PAC são obtidas, já que é por meio de ações de fiscalização e controle que são produzidos relatórios e boletins sobre o empreendimento e sobre seu andamento; dessa forma, é obtida informação sobre o empreendimento das atividades de monitoramento e controle. Ou seja, os processos de accountability, ao serem grandes produtores de informação, mostram-se uma forma essencial de obtenção de informação para uma cadeia de informações, já que é a informação produzida por tais processos de accountability que é a informação obtida pela cadeia.

No caso da prefeitura, da Cedae e da Caixa, são as atividades que acompanham a política pública na ponta, realizadas pelos chamados street-level bureaucrats: os fiscais da Cedae, da prefeitura e da Caixa que, com regularidades distintas, visitam e medem o andamento do empreendimento. Já no caso da CGU, do TCU e do TCE-RJ, as informações obtidas são por meio não apenas de fiscalização na ponta (de auditores do TCU, por exemplo, no caso de visitas in loco ao empreendimento), mas também de obtenção de informações por meio de solicitações de informações a outros órgãos federais ou a órgãos estaduais/municipais.

\*Indícios de deficiência:

Como, na etapa anterior, a identificação das necessidades de informação não é uma atividade específica e institucionalizada nos níveis estadual e municipal de governo, a etapa de obtenção de informação para toda a cadeia fica prejudicada. Como visto anteriormente, se houvesse uma instância institucionalizada no governo estadual ou municipal (ou uma que reunisse representantes dessas duas esferas) para examinar especificamente, e com alguma regularidade, as necessidades de informação do estágio atual dos empreendimentos do PAC (e, portanto, as fontes para atender a essas

necessidades), isso facilitaria a etapa seguinte da cadeia de informação, que é justamente a obtenção da informação.

Ou seja, a fiscalização e o controle na ponta poderiam passar a buscar as informações que a etapa anterior viu que são necessárias para o estágio atual daquele determinado empreendimento (por exemplo, se na etapa anterior essa “sala de situação” estadual/municipal observasse que determinado projeto de saneamento está com andamento mais lento devido a entraves ligados a licenças ambientais, a fiscalização e o controle poderiam passar a focar o trâmite do projeto nessa área ambiental, e obter informações sobre esse ponto).

### 3) Armazenamento de informação

\_Registro e armazenamento de dados e informações nos seguintes sistemas: pasta de arquivos do setor de saneamento da prefeitura de São Gonçalo; Sigeobras, do governo estadual do Rio; Sistema de Acompanhamento dos Programas de Fomento e PAC Pendências, ambos da Caixa Econômica Federal; Saci, do Ministério das Cidades; sistemas Netuno e KlikView, parte do SGI-PAC.

Estas são as atividades que registram, organizam, classificam e armazenam, em sistemas dos vários níveis de governo, os dados e as informações obtidas na etapa anterior. Vale sublinhar que esse registro e esse armazenamento de informações são feitos em graus distintos de precisão, acurácia e qualidade dependendo do nível de governo e do órgão, como veremos ao tratar das deficiências nessa etapa.

#### \*Indícios de deficiência:

Em primeiro lugar, merece atenção o fato de que o armazenamento de informações sobre o setor de saneamento e seus empreendimentos no nível de governo mais próximo da ponta da política pública (ou seja, o nível municipal) significa uma pasta no computador de um funcionário. Além de não consistir propriamente em um banco de dados ou em um sistema gerencial, essa pasta de arquivos não é alimentada de forma regular, como foi visto. Avanços nesse nível de governo no que diz respeito a registro e armazenamento de informações sobre saneamento podem ser trazidos após a implementação, no município, do sistema ArcGIS, como foi relatado.

O nível seguinte, o estadual, também mostrou armazenamento deficiente. A implementação de todos os módulos do Sigeobras não está concluída, como visto. Apenas com a implementação de todos os módulos esse sistema poderá registrar, organizar e armazenar informações básicas sobre o andamento da execução e sobre o desempenho dos empreendimentos do PAC dos quais o governo estadual é proponente. Até o início de 2015, porém, não havia previsão para a conclusão dessa implementação, como visto.

Graus maiores de precisão, acurácia e qualidade foram encontrados nos sistemas de armazenamento no nível federal: o da Caixa; o Saci (do Ministério das Cidades); e o Netuno e o KlikView, parte do SGI-PAC. No entanto, vale a ressalva de que são sistemas de armazenamento em que, no momento do acesso às informações armazenadas, eles não se comunicam entre si, apesar de serem todos da esfera federal; é preciso que haja a geração de relatórios ou outro tipo de documento que extraia do sistema de um órgão as informações que se deseja enviar ao outro órgão. Também não há, aliás, comunicação entre esses sistemas federais e o sistema estadual. Isso terá reflexos mais adiante, como veremos ao tratar da etapa de distribuição e compartilhamento.

#### 4) Desenvolvimento de produtos/serviços de informação

\_Desenvolvimento de relatórios gerenciais do Netuno e do KlikView, parte do SGI-PAC; desenvolvimento de indicadores e metas utilizados pelo SGI-PAC; desenvolvimento de balanços do PAC

Estas são as atividades que criam produtos e serviços de informação sobre os empreendimentos do PAC, todas realizadas pelo Comitê Gestor do PAC: o desenvolvimento dos balanços quadrimestrais do PAC, que podem ser considerados produtos de informação não apenas para os órgãos governamentais envolvidos no PAC, mas também para o público em geral; o desenvolvimento de relatórios de desempenho e gestão para o setor de saneamento por meio do sistemas Netuno e KlikView, relatórios que podem ser considerados um serviço de informação, pois significam um fornecimento contínuo e atualizado (ou seja, um serviço) de informações sobre o desempenho do setor; e o desenvolvimento de indicadores e metas a serem utilizados pelo SGI-PAC e pelos gestores do PAC, e que são um produto essencial de informação para acompanhamento do setor e do desempenho de seus empreendimentos.

#### \*Indícios de deficiência:

A deficiência identificada nesta etapa diz respeito a um dos principais produtos desenvolvidos na cadeia de informações dos projetos do PAC: os indicadores e as metas (baseadas nesses indicadores) utilizados pelo SGI-PAC. Isso porque a gestão do PAC e o SGI-PAC, por meio do Netuno e do KlikView, não desenvolvem indicadores de efetividade para o programa e seus empreendimentos – ou seja, não medem o impacto que os empreendimentos de saneamento do PAC têm no setor de saneamento das cidades, estados ou regiões em que são realizados.

Há indicadores de eficácia, isto é, que veem se determinado empreendimento alcançou a meta estipulada para ele (a eficácia do empreendimento), mas não é visto o impacto que esse empreendimento trouxe para o local ou a população em que ele atua (a efetividade do empreendimento). A ausência de indicadores de efetividade é reconhecida tanto pela gestão do PAC quanto pela CGU, sendo que a CGU aponta a

existência apenas de indicadores de eficácia, com ausência de indicadores de efetividade e também de eficiência (que comparam o que foi gasto pelo empreendimento com o resultado que foi alcançado por ele).

Vale ressaltar, ainda, a falta de produtos/serviços de informação desenvolvidos pelos níveis estadual e municipal de governo. A realização de relatórios de fiscalização e boletins de medição dos fiscais da prefeitura e da Cedae trata-se mais de atividades de obtenção de informação do que propriamente de desenvolvimento de produto/serviços informacionais, pois tais relatórios e boletins são uma coleta de dados e informações, enquanto o desenvolvimento de produtos/serviços de informação requer um trabalho de análise, síntese e contextualização de informações.

## 5) Distribuição/compartilhamento de informação

\_Realização das Salas de Situação e dos GGIs; distribuição dos balanços do PAC; envio de informações entre órgãos dos três níveis de governo envolvidos nos empreendimentos do PAC; envio de informações entre órgãos de execução/gestão dos empreendimentos do PAC e órgãos de controle (CGU, TCU e TCE-RJ).

Estas são as atividades em que ocorrem a distribuição e o compartilhamento de informação na cadeia de informações dos projetos do PAC. Enquanto a distribuição dos balanços quadrimestrais do PAC é uma atividade que distribui informação não apenas para órgãos governamentais e de controle, mas também para a população em geral, todas as outras atividades são de distribuição/compartilhamento de informação entre órgãos do governo e/ou órgãos de controle, com regularidades distintas.

### \*Indícios de deficiência:

Foi encontrada uma deficiência geral no compartilhamento de informações entre órgãos dos três níveis de governo envolvidos com empreendimentos do PAC. Isso porque, para que o envio de informações entre esses órgãos ocorra de forma eficiente, eficaz e efetiva, essas informações a serem compartilhadas precisam estar devidamente registradas e armazenadas. Não só não estão em muitas das vezes, como visto ao se analisar a etapa de armazenamento, como também, além de o sistema de registro e armazenamento utilizado por um nível de governo não estar adequado (não ser atualizado regularmente ou preenchido com informações básicas de controle e monitoramento, por exemplo), esse sistema não se comunica com outros sistemas de outros órgãos envolvidos nessa cadeia de informações, como também foi visto.

Ou seja, a deficiência é geral na etapa vista por este estudo como mais essencial para ações públicas descentralizadas – já que, como há descentralização de atividades/funções, há necessidade justamente de troca, distribuição e compartilhamento de informações entre os níveis que participam dessa descentralização.

Importante lembrar que, além da literatura sobre gestão da informação e do conhecimento, debates como o do governo matricial e o do gerenciamento de projetos,

vistos anteriormente neste estudo nas considerações teóricas, também enfocam a relevância do compartilhamento de informações para o andamento de programas/projetos no setor público: no governo matricial, esse compartilhamento se dá nos elos entre metas e órgãos que esse modelo traz (como visto, tal modelo seria uma matriz na qual se cruzam as informações dos órgãos de um governo e as informações das metas de programas desse governo, para que metas e órgãos se alinhem); já na discussão sobre gerenciamento de projetos, um dos processos que compõem estruturalmente esse gerenciamento é o da distribuição de informações ao longo das fases do projeto.

Miriam Chaves (2014), como foi visto anteriormente, chegou a relatar que houve a tentativa, em anos anteriores, de se desenvolver e implantar uma integração de sistemas de informação para o setor. A empreitada, entretanto, teria esbarrado em dificuldades de arranjos político-institucionais. O projeto existente atualmente, segundo Chaves (2014) e também como já visto anteriormente, é o chamado “PAC Interoperabilidade”, que pretende fazer com que sistemas de informação relativos ao PAC (não especificamente apenas de saneamento) possam se comunicar. Machado Filho (2014), também como já mencionado em momento anterior, trouxe relato semelhante sobre a tentativa de desenvolvimento de uma integração de informações para o setor.

A questão da importância, ou mesmo da necessidade, de um sistema único de informações sobre empreendimentos de saneamento dentro do PAC vindas dos três níveis de governo (ou de um sistema que integre os diferentes sistemas de informações dessas três esferas no que diz respeito aos empreendimentos do setor de saneamento) tangencia outra questão: a da superposição de instituições de controle e processos de accountability para uma mesma política pública, superposição esta mostrada justamente pela existência em paralelo de diferentes processos de controle externo vindos dos três níveis de governo.

São instituições/processos de controle que veem aspectos e momentos distintos da ação pública. Por exemplo, o controle feito na ponta, pelo nível municipal e também pelo estadual, vai no detalhe da rotina de execução do empreendimento, de problemas/atrasos ocorridos nessa rotina, como encontrar uma rocha onde deve ser implantado um tubo. No caso do controle estadual, ele abarca também o contato com o

nível federal, ou seja, é um controle também de atos/processos administrativos dos contratos com a Caixa Econômica Federal, a representante do nível federal nessa interlocução com os agentes estaduais/municipais. E o controle realizado pelo nível federal é mais “macro”, no sentido de não acompanhar os pequenos ajustes das rotinas operacionais da execução do empreendimento, enfocando mais o controle da execução em intervalos maiores de tempo, sobretudo no setor de saneamento, onde, como visto, instrumentos como as Salas de Situação e os GGIs não veem empreendimentos específicos, e, sim, blocos de empreendimentos, devido ao grande volume deles nesse setor. É um controle de informações agregadas; indo no sentido oposto, quanto mais o controle é descentralizado para estados e municípios, mais desagregadas essas informações submetidas a controle se tornam.

A importância ou a necessidade de um sistema único de informações (ou de um sistema que integre distintos sistemas) viria do fato de que ele justamente uniria esses tipos diversos de controle, tornando mais visível o que um processo de controle pode produzir para complementar ou auxiliar outro. Tal integração de informações também poderia evitar retrabalhos e inconsistências (por exemplo, dados que existem em um cadastro de controle, mas inexistem em outro, ou que divergem do registrado por outro monitoramento). Nesse sentido, *podemos dizer que essa integração de informações tenderia a aumentar o grau de enforcement dessa rede federativa de instituições de controle que agem no setor.*

Ou seja, o campo da accountability deve prestar atenção a eventuais conflitos e divergências não apenas entre instituições/processos de controle interno e externo, mas também entre instituições/processos de controle dos diferentes níveis federativos – um debate que fica evidenciado justamente por ações públicas descentralizadas, e que esta tese, como dito anteriormente, chama de *accountability federativa*.

## 6) Uso de informação

\_Atividades de planejamento e de tomada de decisão no setor de saneamento nos três níveis de governo

Estas são as atividades que utilizam as informações anteriormente obtidas ou compartilhadas, e os produtos/serviços de informação anteriormente desenvolvidos. Tais atividades ocorrem tanto nas tomadas de decisão e no planejamento para correção de rumo nas Salas de Situação e nos GGIs (ou seja, no nível mais alto de gestão do PAC), quando os gestores do programa usam os indicadores e metas desenvolvidos, os relatórios de gestão do Netuno e do KlikView (parte do SGI-PAC), e os relatórios de fiscalização/auditoria; quanto também ocorrem no planejamento realizado pelos níveis estadual e municipal para o andamento dos empreendimentos do programa, quando são utilizados os relatórios de fiscalização/boletins de medição para correções de rumo e para definição de metas de execução e cronogramas.

As decisões tomadas, as metas planejadas e as correções de rumo definidas, por fim, introduzem modificações no andamento da ação pública – que passa, então, a ter novas necessidades de informação, retroalimentando a cadeia.

### \*Indícios de deficiência:

No nível federal, o planejamento e a tomada de decisão ficam prejudicados pela ausência de indicadores/metras de efetividade para o programa e seus empreendimentos. Ou seja, tais atividades poderiam se basear em informações mais completas, sobre o impacto dos projetos do programa, caso houvesse esse tipo de indicador/meta.

Já no nível estadual, a ausência de um sistema adequado de registro e armazenamento (o Sigeobras com módulos incompletos/não implementados) dificulta não apenas o compartilhamento de informações estaduais com outros órgãos/níveis de governo, mas prejudica também a própria gestão dos empreendimentos feita por essa esfera de governo. Isso aparece no fato de que o cronograma das metas de execução dos empreendimentos de saneamento do PAC escolhidos por este estudo foi totalmente desrespeitado, com a execução atrasada, como foi visto.

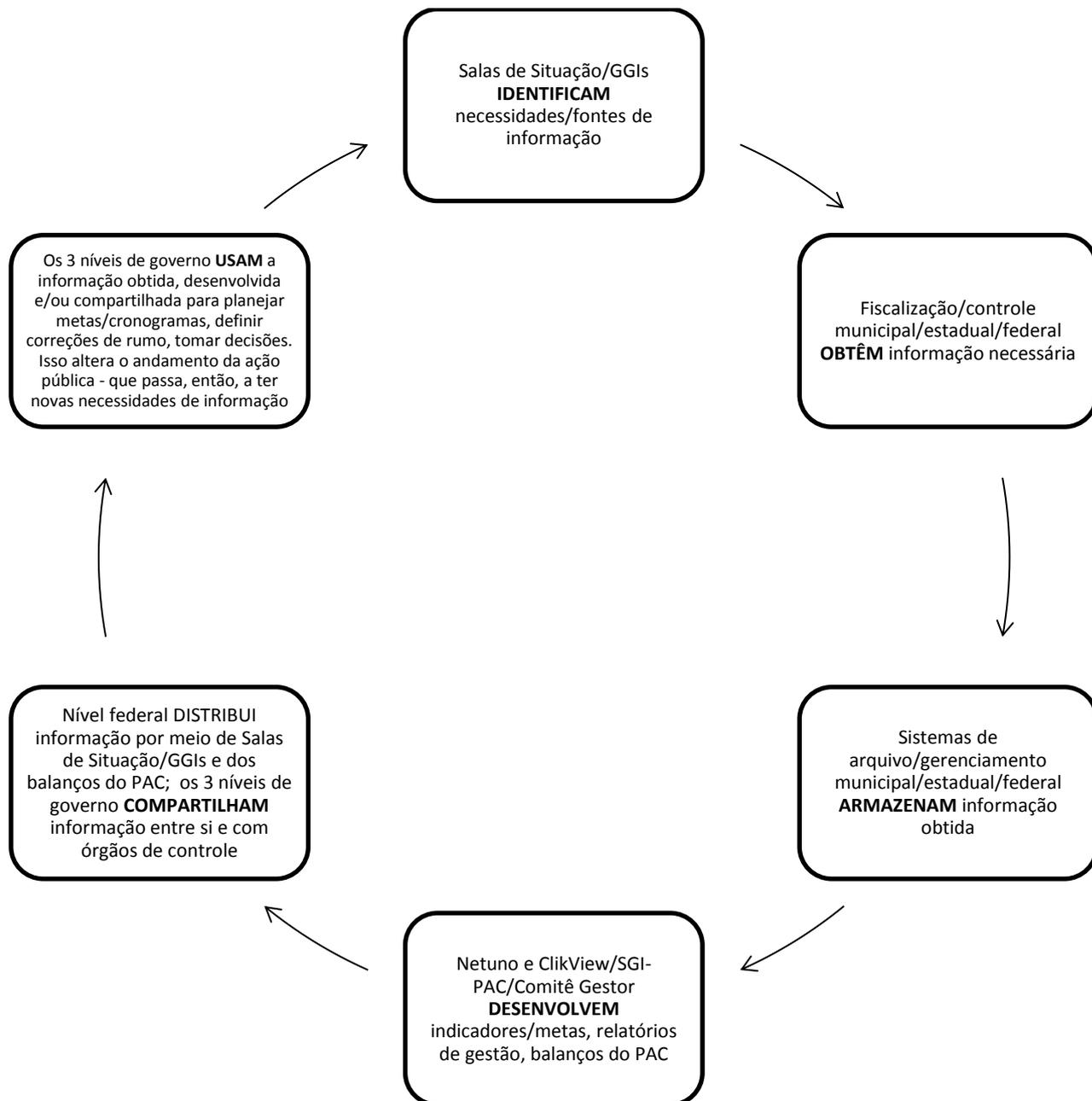
E, no nível municipal, a deficiência encontrada foi a verificação de que um acúmulo de deficiências em outras etapas – o registro/armazenamento falho de informações por parte da prefeitura, a irregular troca de informações entre a prefeitura e outros níveis de governo, o desenvolvimento inexistente de produtos/serviços informacionais por parte da esfera municipal – acaba por desembocar em um quadro de lacunas e falhas no planejamento municipal para o setor de saneamento. Até início de 2015, sequer havia plano municipal de saneamento. Além disso, não há um quadro institucionalizado de integração/compartilhamento de informações entre órgãos que atuam nesse setor no município – a Cedae e o Inea, como visto –, o que prejudica não só um planejamento a longo prazo, como também um planejamento mais a curto prazo, para correção de rumos no andamento de projetos na área.

Além dos cronogramas para a execução dos empreendimentos de saneamento do PAC na cidade não terem sido respeitados, os próprios projetos dos empreendimentos têm falhas, a principal delas sendo a desatualização: no caso da reforma da ETE de São Gonçalo, em 2009 foi aproveitado um projeto de 2006, que teve de ser modificado, para poder contemplar aumento de vazão e modernização de equipamentos; no caso da implantação do esgotamento sanitário nas bacias dos rios Mutondo e Coelho, foi aproveitado em 2009 um projeto dos anos 1990, que teve de sofrer modificações para se adequar a especificações técnicas da Cedae. Além disso, os projetos no município no setor de saneamento – tanto pelo fato de a cidade ainda não ter um plano municipal de saneamento quanto pelo fato de haver mais de um órgão estadual (Cedae e Inea) cuidando de projetos no setor na cidade – não têm uma coordenação que integre os sistemas de informação que monitoram esses projetos e dão base para tomadas de decisão sobre eles.

Para remediar essas deficiências de planejamento encontradas, seria o caso de se pensar, por exemplo, na criação de reuniões institucionais (regulares, com periodicidade) que seriam as “salas de situação” já propostas aqui anteriormente, entre representantes da prefeitura com representantes dos dois órgãos estaduais que atuam no setor de saneamento no município.

## Fluxograma

Podemos ter uma noção melhor do encadeamento das etapas da gestão da informação examinadas anteriormente no fluxograma a seguir:



Fonte: Desenvolvido pela autora

*Potencial para futuros estudos*

A tentativa desta tese em relação ao problema da baixa cobertura de saneamento básico no país, além da baixa execução de projetos do setor, foi analisar tais questões utilizando como balizas para essa análise não apenas o controle sobre esses projetos de saneamento, nem somente o planejamento desses projetos, mas a ligação entre esses dois momentos – o controle, um produtor de informação sobre aquilo que controla, e o planejamento, um consumidor de informação para definir o que precisa ser planejado. Porém, no caso de projetos de saneamento, essa ligação controle-planejamento está dentro de uma cadeia maior de ligações: os controles vêm de vários níveis de governo, assim como o planejamento e a tomada de decisão também passam por esses vários níveis. Logo, a principal baliza que se decidiu aqui dar ao problema do saneamento no país foi examiná-lo e diagnosticá-lo do ponto de vista de uma cadeia de elos entre produtores e consumidores de informação dentro da gestão de uma política pública. Logo, o problema da baixa cobertura de saneamento e da baixa execução de projetos na área é aqui um problema de fluxo de informações – e de gestão de informação.

Esta tese, assim, mapeou as etapas dessa cadeia de informações e analisou a gestão da informação que ocorre nela. A partir daqui, outros estudos podem examinar mais detalhadamente alguma ou algumas dessas etapas, por exemplo. Ou mesmo oferecer sugestões para a correção das deficiências encontradas por este estudo.

Além disso, outras pesquisas poderiam focar não a gestão da informação em ações públicas descentralizadas, mas a gestão, ou a governança, do conhecimento nessas ações. Nos próprios exemplos aqui selecionados, o de ações públicas descentralizadas, podemos dizer que há uma potencial gestão/governança do conhecimento: no conhecimento tácito que é discutido e trocado nas Salas de Situação e GGIs. Ali, não há apenas conhecimento explícito, mas também tácito, dado que são reuniões em que os agentes envolvidos no processo podem expor suas experiências e análises individuais – ou seja, seu conhecimento tácito sobre os empreendimentos e o setor de saneamento. Caso esse modelo de “salas de situação” fosse replicado nos níveis estadual/municipal,

como sugerido aqui anteriormente, também conhecimentos tácitos de agentes desses outros níveis de governo poderiam ser geridos/coordenados.

Assim como o campo da gestão da informação no setor público é vasto para potenciais estudos, também o próprio setor público tem vasto potencial para o desenvolvimento não apenas da gestão da sua informação, mas também da gestão e da governança do seu conhecimento.

*Referências bibliográficas*

ADLER, Mortimer J. VAN DOREN, Charles. 2010. *Como ler livros*. São Paulo: É Realizações.

ALVARENGA NETO, Rivadávia Correa Drummond de. 2005. *Gestão do conhecimento em organizações: proposta de mapeamento conceitual integrativo*. Tese de doutorado. Universidade Federal de Minas Gerais.

ANGELIS, Cristiano Trindade de. 2011. Gestão do Conhecimento no setor público: um estudo de caso por meio do método OKA. *Revista do Serviço Público*. 62 (2), Abr/Jun 2011, Brasília.

ARAUJO, Andréa Naritza S. M. 2010. *Articulação entre o conceito de governança e as funções de planejamento e controle na gestão de políticas públicas*. Apresentado no III Congresso Consad de Gestão Pública, Brasília.

ARRETCHE, Marta. 1998. Tendências nos estudos sobre avaliação. In *Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate*, organizado por Elizabeth Melo Rico. São Paulo: Cortez.

----- . 2001. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais*, organizado por Maria Cecília Roxo Nobre Barreira e Maria do Carmo Brant de Carvalho. São Paulo: IEE/PUC.

----- . 2002. Relações federativas nas políticas sociais. *Educ. Soc.*, vol. 23, no. 80. Campinas: Unicamp.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DA INFRAESTRUTURA E INDÚSTRIAS DE BASE. 2010. *Comunicação eletrônica em 30 de setembro de 2010*.

BATISTA, Fábio Ferreira. 2004. Governo que aprende: gestão do conhecimento em organizações do Executivo federal. *Texto para Discussão 1.022*, junho de 2004, Ipea. Brasília.

-----, 2012. *Modelo de gestão do conhecimento para a administração pública brasileira - Como implementar a gestão do conhecimento para produzir resultados em benefício do cidadão*. Brasília: Ipea.

BOOTH, Wayne C. COLOMB, Gregory G. WILLIAMS, Joseph M. 2008. *The craft of research*. 3rd. Chicago: University of Chicago Press.

BRAMAN, Sandra. 2004. The emergent global information policy regime. In: Sandra Braman (Ed.) *The emergent global information policy regime*. Houndsmills, UK: Palgrave Macmillan.

BRASIL. 2015. *Padrões de Interoperabilidade de Governo Eletrônico*. Disponível em <[www.governoeletronico.gov.br/acoes-e-projetos/e-ping-padroes-de-interoperabilidade](http://www.governoeletronico.gov.br/acoes-e-projetos/e-ping-padroes-de-interoperabilidade)>. Último acesso em 30 de julho de 2015.

-----, 2015. *11o. Balanço do Programa de Aceleração do Crescimento 2 – Regional – Rio de Janeiro*. Disponível em <[www.brasil.gov.br/pac](http://www.brasil.gov.br/pac)>. Último acesso em 20 de julho de 2015

-----, 2014. *Balanço do Programa de Aceleração do Crescimento 2*. Disponível em <[www.brasil.gov.br/pac](http://www.brasil.gov.br/pac)>. Último acesso em 10 de dezembro de 2014.

-----, 2013. *Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab)*. Ministério das Cidades, dezembro de 2013. Brasília.

-----, 2011. *Sistema de Gestão de Informações do PAC*. Apresentado pelo Ministério do Planejamento em 21 de setembro de 2011. Disponível em <[www.ena.gov.br](http://www.ena.gov.br)>. Último acesso em 23 de março de 2014.

-----, 2010. *Balanço do Programa de Aceleração do Crescimento*. Disponível em <[www.brasil.gov.br/pac](http://www.brasil.gov.br/pac)>. Último acesso em 13 de julho de 2013.

-----, 2010. *Decreto 7.217 de 21 de junho de 2010*. Disponível em <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/Decreto/D7217.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/Decreto/D7217.htm)>. Último acesso em 25 de agosto de 2013.

-----, 2007. *Lei 11.445 de 5 de janeiro de 2007*. Disponível em <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/11445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/11445.htm)>. Último acesso em 25 de agosto de 2013.

BRINKERHOFF, Derick W. 2001. *Taking account of accountability: a conceptual overview and strategic options*. Washington, DC: U.S. Agency for International Development.

BURK JR., Cornelius F. HORTON JR., Forest W. 1988. *Infomap: a complete guide to discovering corporate information resources*. New York: Englewood Cliffs/Prentice Hall.

CALAZANS, Angélica Toffano Seidel. 2008. *Construção de um modelo para avaliar a qualidade da informação estratégica*. Tese de doutorado. Universidade de Brasília.

CARVALHO, Rodrigo Baroni de. 2000. *Aplicações de softwares de gestão do conhecimento: tipologia e usos*. Dissertação de mestrado. Universidade Federal de Minas Gerais.

CASTRO, Cláudia de. 2014. *Entrevista à autora em 15 e 16 de setembro de 2014*. Comunicação eletrônica.

CHAVES, Miriam. 2014. *Entrevista à autora em 9 de setembro de 2014*. Brasília.

-----, 2009. *Monitoramento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)*. Julho de 2009. Disponível em <[www.governoeletronico.gov.br](http://www.governoeletronico.gov.br)>. Último acesso em 27 de julho de 2015.

CHRISTENSEN, Michael. KNUDSEN, Thorbjorn. 2009. The architecture of knowledge organization. In *Knowledge governance: processes and perspectives*, editado por Nicolai J. Foss e Snejina Michailova. Oxford: Oxford University Press.

CHOO, Chun Wei. 1998. *The knowing organization: how organizations use information to construct meaning, create knowledge, and make decisions*. New York: Oxford University Press.

-----, 1998. *Information management for the intelligent organization: the art of scanning the environment*. Medford, NJ: Information Today.

CONTAS ABERTAS. 2015. *Orçamento – Aplicações – PAC*. Disponível em <[www.contasabertas.uol.com.br](http://www.contasabertas.uol.com.br)>. Último acesso em 20 de junho de 2015.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. 2010. *Prestação de contas do presidente da República*. Disponível em <[www.cgu.gov.br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/avaliacao-da-gestao-dos-administradores/prestacao-de-contas-do-presidente-da-republica/exercicios-anteriores/2010](http://www.cgu.gov.br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/avaliacao-da-gestao-dos-administradores/prestacao-de-contas-do-presidente-da-republica/exercicios-anteriores/2010)>. Último acesso em 20 de julho de 2015.

-----, 2013. *Relatório de auditoria anual de contas - Exercício 2012. Unidade auditada: Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental do Ministério das Cidades*. Presidência da República. Brasília.

-----, 2014. *Relatório de auditoria anual de contas - Exercício 2013. Unidade auditada: Secretaria do Programa de Aceleração do Crescimento*. Presidência da República. Brasília.

CORDEIRO JÚNIOR, Olivio Armando. 2014. *Entrevista à autora em 8 de setembro de 2014*. Brasília.

CORREIA, Marcelo Bruto da C. 2008. *Abordagens institucionalistas das parcerias público-privadas: as experiências da Inglaterra e de Minas Gerais*. Dissertação de mestrado. Fundação Getulio Vargas - São Paulo.

COSTA, David. 2015. *Entrevista à autora em 31 de março de 2015*. Rio de Janeiro.

CUTT, James. MURRAY, Vic. 2000. *Accountability and effectiveness evaluation in non-profit organizations*. Londres: Routledge.

DAHL, Robert A. 1997. *Poliarquia: participação e oposição*. São Paulo: Edusp.

DAVENPORT, Thomas H. 1993. *Process Innovation*. Boston, MA: Harvard Business School Press.

-----, 1997. *Ecologia da informação: por que só a tecnologia não basta para o sucesso na era da informação*. São Paulo: Futura.

DAVENPORT, Thomas H. PRUSAK, Laurence. 1998. *Working knowledge: how organizations manage what they know*. Cambridge, MA: Harvard Business School Press.

DUARTE, Alessandra V. 2010. *Descentralização vigiada: accountability e avaliação dos serviços públicos não estatais e da orientação por resultados na administração pública*. Dissertação de mestrado. Universidade Federal do Rio de Janeiro.

DUARTE, Alessandra. BENEVIDES, Carolina. Falta de qualificação afeta vida de prefeituras brasileiras. *O Globo*, 23 de fevereiro de 2012, 3.

EBRAHIM, Alnoor. 2003. Accountability in practice: mechanisms for NGOs. *World Development*, vol. 31, no. 5. Amsterdã: Elsevier.

EVANS, Peter. 1994. *The State as problem and solution: predation, embedded autonomy and structural change*. Londres: Routledge.

FARIA, Ricardo Coelho de. NOGUEIRA, Jorge Madeira. MUELLER, Bernardo. 2005. Políticas de precificação do setor de saneamento urbano no Brasil: as evidências do equilíbrio de baixo nível. *Est. Econ.* São Paulo. V. 35, n. 3.

FONTE, Felipe de M. 2009. *Parcerias público-privadas e o novo Direito Administrativo*. Disponível em <[www.buscalegis.ufsc.br](http://www.buscalegis.ufsc.br)>. Último acesso em 20 de abril de 2013.

FOSS, Kirsten. FOSS, Nicolai J. 2009. Managerial authority when knowledge is distributed: a knowledge governance perspective. In *Knowledge governance: processes and perspectives*, editado por Nicolai J. Foss e Snejina Michailova. Oxford: Oxford University Press.

FOSS, Nicolai J. MICHAILOVA, Snejina. 2009. Knowledge governance: what have we learned? And where are we heading? In *Knowledge governance: processes and perspectives*, editado por Nicolai J. Foss e Snejina Michailova. Oxford: Oxford University Press.

FRANCO, Gilson. 2015. *Entrevista à autora em 14 de janeiro de 2015*. São Gonçalo.

FREY, Klaus. 2000. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, no. 21. Brasília: Ipea.

GALVÃO JÚNIOR, Alceu de Castro. NISHIO, Sandra Regina. BOUVIER, Beatriz Baraúna. TUROLLA, Frederico Araújo. 2009. Marcos regulatórios estaduais em saneamento básico no Brasil. *Revista de Administração Pública*, 43, 1, Rio de Janeiro.

GILMOUR, Robert S. JENSEN, Laura S. 1998. Reinventing government accountability: public functions, privatization, and the meaning of “State action”. *Public Administration Review*, vol. 58, no. 3. Washington, D.C.: American Society for Public Administration.

GOODIN, Robert E. (ed.) 1996. *The theory of institutional design*. Cambridge: Cambridge University Press.

HART, Christopher. 1999. *Doing a literature review: releasing the social science research imagination*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.

HELLER, Léo. CASTRO, José Esteban. 2007. Política pública de saneamento: apontamentos teórico-conceituais. *Engenharia Sanitária e Ambiental*, vol.12, no. 3.

HELLER, Léo. NASCIMENTO, Nilo de Oliveira. 2005. Pesquisa e desenvolvimento na área de saneamento no Brasil: necessidades e tendências. *Engenharia Sanitária e Ambiental*, vol. 10, n. 1.

HILL, Michael J. 1997. *The policy process in the modern State*. 3rd. Londres: Prentice Hall.

HIRSCHMAN, Albert O. 1970. *Exit, voice and loyalty – responses to decline in firms, organizations, and States*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

INNES, Judith E. 1998. Information in communicative planning. *Journal of the American Planning Association*, vol. 64, no. 1. Chicago: American Planning Association.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. 2015. *Síntese de Indicadores 2013 – 2ª edição*. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD). Disponível em <[www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)>. Último acesso em 30 de julho de 2015.

-----, 2011. Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic). Disponível em <[www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)>. Último acesso em 12 de julho de 2014.

-----, 2009. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)*. Disponível em <[www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)>. Último acesso em 12 de julho de 2014.

INSTITUTO TRATA BRASIL. 2013. *Quatro anos de acompanhamento do PAC do Saneamento – Projeto De Olho no PAC*. Disponível em <[www.tratabrasil.org.br](http://www.tratabrasil.org.br)>. Último acesso em 23 de março de 2014.

-----, 2013. *Ranking do Saneamento*. Disponível em <[www.tratabrasil.org.br](http://www.tratabrasil.org.br)>. Último acesso em 23 de março de 2014.

-----, 2014. *Relatório De Olho no PAC 2014. 5 anos de acompanhamento do PAC Saneamento*. Maio de 2014. Disponível em <[www.tratabrasil.org.br](http://www.tratabrasil.org.br)>. Último acesso em 20 de julho de 2015.

-----, 2015. *Ranking do Saneamento Instituto Trata Brasil - Resultados com base no SNIS 2013*. Abril de 2015. Disponível em <[www.tratabrasil.org.br](http://www.tratabrasil.org.br)>. Último acesso em 20 de julho de 2015.

JARDIM, José Maria. 2008. A face oculta do Leviatã: gestão da informação e transparência administrativa. *Revista do Serviço Público*, 59 (1): 81-92 Jan/Mar 2008. Brasília.

JULIANO, Ester Feche Guimarães de Arruda. FEUERWERKER, Laura Camargo Macruz. COUTINHO, Sonia Maria Viggiani. MALHEIROS, Tadeu Fabrício. 2012. Racionalidade e saberes para a universalização do saneamento em áreas de vulnerabilidade social. *Ciência & Saúde Coletiva*, 17 (11).

KOPPELL, Jonathan. 2010. *World rule - Accountability, legitimacy, and the design of global governance*. Chicago: The University of Chicago Press.

LAKATOS, Imre. 1999. *Philosophical Papers, Volume I: The methodology of scientific research programmes*. Cambridge: Cambridge University Press.

LIMA, Pedro Calixto Alves de. 2010. *Políticas públicas de gestão do conhecimento como estratégia de integração com a sociedade*. Dissertação de mestrado. Universidade Federal de Minas Gerais.

LINDBLOM, Charles E. 1979. Still muddling, not yet through. *Public Administration Review*, 39(6). Washington, DC: American Society for Public Administration.

LOEWENSTEIN, Karl. 1986. *Teoria de la Constitución*. Barcelona: Ariel.

MACHADO, Osmar Aparecido. 2013. *Qualidade da informação: uma abordagem orientada para o contexto*. Tese de doutorado. Universidade de São Paulo.

MACHADO, Renato Placido Mathias. 2012. *Gestão da informação: a avaliação de um modelo para organizações governamentais*. Dissertação de mestrado. Universidade de Brasília.

MACHADO FILHO, Manoel Renato. 2014. *Entrevista à autora em 9 de setembro de 2014*. Brasília.

MADISON, James. HAMILTON, Alexander. JAY, John. 1787/1993. *Os artigos federalistas*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira.

MAINWARING, Scott. WELNA, Christopher. 2003. *Democratic accountability in Latin America*. Oxford: Oxford University Press.

MALIN, Ana M. B. 1998. O mal-estar brasileiro na sociedade de informação. In: *São Paulo em Perspectiva*, 12 (4). São Paulo, 1998.

-----, 2006. Gestão da informação governamental: em direção a uma metodologia de avaliação. In: *DataGramZero - Revista de Ciência da Informação*, v.7, n.5, outubro de 2006, artigo 2. Disponível em <[www.dgz.org.br/out06/Art\\_02.htm#Autor](http://www.dgz.org.br/out06/Art_02.htm#Autor)>. Último acesso em 9 de julho de 2015.

-----, 2009. *Revisitando a gestão da informação*. Apresentado em: Discussão Ibict – maio de 2009.

MARINI, Caio. MARTINS, Humberto F. 2004. *Um governo matricial: estruturas em rede para geração de resultados de desenvolvimento*. Apresentado no IX Congresso del CLAD, Madrid.

MARTINS, Humberto F. 2004. *Políticas de gestão pública e ampliação do controle: questões a partir de experiências recentes e perspectivas futuras*. Apresentado no

seminário Avaliação da Gestão Pública – Modernização do Processo de Prestação de Conta, do projeto Diálogo Público, do Tribunal de Contas da União, Brasília.

MATTOS, Max Cirino de. 1998. *As informações que dão suporte ao processo decisório e a influência dos grupos que as processam*. Dissertação de mestrado. Universidade Federal de Minas Gerais.

MAXWELL, Joseph A. 2005. *Qualitative research design: an interactive approach*. 2nd. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.

MICHAILOVA, Snejjina. FOSS, Nicolai J. 2009. Knowledge governance: themes and questions. In *Knowledge governance: processes and perspectives*, editado por Nicolai J. Foss e Snejjina Michailova. Oxford: Oxford University Press.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. 2015. *ePING 10 anos*. Disponível em <[www.planejamento.gov.br/assuntos/logistica-e-tecnologia-da-informacao/eping-10-anos](http://www.planejamento.gov.br/assuntos/logistica-e-tecnologia-da-informacao/eping-10-anos)>. Último acesso em 30 de julho de 2015.

-----, 2011. *Metodologia de Gerenciamento de Projetos do Sistema de Administração de Recursos de Tecnologia da Informação (SISP)*. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

MINTZBERG, Henry. 2004 *Ascensão e queda do planejamento estratégico*. São Paulo: Bookman.

MIRANDA, Roberto Campos da Rocha. 2004. *Gestão do conhecimento estratégico - uma proposta de modelo integrado*. Tese de doutorado. Universidade de Brasília. Brasília.

MONTESQUIEU, Charles-Louis de S. 1748/1979. *Do espírito das leis*. São Paulo: Abril Cultural.

MORAIS, Alba Mírcia. 2011. *Proposta e validação de um processo de elaboração de diagnóstico da gestão do conhecimento e de um plano de gestão do conhecimento baseados no método Organizational Knowledge Assessment (OKA) para organizações da administração pública*. Dissertação de mestrado. Universidade Católica de Brasília.

MUNIZ, Mauricio. 2014. *Entrevista à autora em 25 de julho de 2014*. Rio de Janeiro.

NONAKA, Ikujiro. TAKEUCHI, Hirotaka. 1995. *The knowledge creating company: how Japanese companies create the dynamics of innovation*. New York: Oxford University Press.

O'DONNELL, Guillermo A. 1991. Democracias delegativas? In *Novos Estudos Cebrap*, no. 31. São Paulo: Cebrap.

-----, 1998. Horizontal accountability in new democracies. *Journal of Democracy*, vol. 9, no. 3. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

PARRA, Osmar. 2014. *Entrevista à autora em 9 de setembro de 2014*. Brasília.

PEARIASAMY, Thanmoli. 2006. To Share or Not To Share? A Study on the Influence of Performance Reward on Knowledge Sharing: Factors, Barriers and Recommendations. *Jurnal Kemanusiaan*. 2006, 07.

PESSANHA, Charles Freitas. 2007. Accountability e controle externo no Brasil e Argentina. In *Direitos e cidadania – Justiça, poder e mídia*, coordenado por Ângela de Castro Gomes. Rio de Janeiro: Editora FGV.

-----, 2009. Controle externo: a função esquecida do Legislativo no Brasil. In: SCHWARTZMAN, Luisa Farah. SCHWARTZMAN, Isabel Farah. SCHWARTZMAN, Felipe Farah. SCHWARTZMAN, Michel Lent. (Org.) *O sociólogo e as políticas públicas: ensaios em homenagem a Simon Schwartzman*. Rio de Janeiro: Editora FGV.

PETERS, B. Guy. 2010. *The politics of bureaucracy - An introduction to comparative public administration*. 6th ed. London: Routledge.

POWER, Michael. 1997. *The audit society – rituals of verification*. Oxford: Oxford University Press.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO GONÇALO. 2013. *Apresentação do plano de trabalho do Plano Municipal de Saneamento Básico de São Gonçalo*. Disponível em <[www.pmsbsg.blogspot.com.br](http://www.pmsbsg.blogspot.com.br)>. Último acesso em 23 de março de 2014.

PRZEWORSKI, Adam. STOKES, Susan C. MANIN, Bernard. 1999. *Democracy, accountability and representation*. Cambridge: Cambridge University Press.

PUPPIM DE OLIVEIRA, José Antônio. 2006. Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas. *Revista Brasileira de Administração Pública*, vol. 40, no. 2, Rio de Janeiro: FGV.

RIO DE JANEIRO. 2005. Lei 4.556 de 6 de junho de 2005. Disponível em <www.alerj.rj.gov.br>. Último acesso em 20 de junho de 2015.

----- . 2012. Decreto 43.982 de 11 de dezembro de 2012. Disponível em <www.agenersa.rj.gov.br>. Último acesso em 20 de junho de 2015.

ROSSI, Peter H. LIPSEY, Mark W. FREEMAN, Howard E. 2004. *Evaluation – a systematic approach*. 7th. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.

SAGER, Tore. 1994. *Communicative planning theory*. Aldershot, UK: Avebury.

SAIANI, Carlos César Santejo. TONETO JÚNIOR, Rudinei. 2010. Evolução do acesso a serviços de saneamento básico no Brasil (1970 a 2004). *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 19, n. 1.

SAMPAIO, Breno. SAMPAIO, Yony. 2007. Influências políticas na eficiência de empresas de saneamento brasileiras. *Econ. Aplic.*, São Paulo, v. 11, n. 3.

SANTOS, Johnny Ferreira dos. 2014. *Entrevista à autora em 9 de setembro de 2014*. Brasília.

SANTOS, Luis Wagner Mazzaro A. 2006. Parcerias público-privadas: o controle externo atuando em críticas e polêmicas fronteiras. *Revista do TCU*, ano 36, no. 107. Brasília: TCU.

SANTOS, Rogério. 2015. *Entrevista à autora em 15 de janeiro de 2015*. Rio de Janeiro.

SARAVIA, Enrique. 2007. Introdução à teoria da política pública. In *Políticas Públicas, Coletânea – Volume 1*, organizado por Enrique Saravia e Elisabete Ferrarezi. Brasília: Enap.

SCHEDLER, Andreas. 1999. Conceptualizing accountability. In *The self-restraining State: power and accountability in new democracies*, editado por Andreas Schedler, Larry Diamond, Marc F. Lattner. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers.

SCRIPTORE, Juliana Souza. TONETO JÚNIOR, Rudinei. 2012. A estrutura de provisão dos serviços de saneamento básico no Brasil: uma análise comparativa do desempenho dos provedores públicos e privados. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 46 (6).

SOUSA, Ana Cristina Augusto de. COSTA, Nilson do Rosário. 2013. Incerteza e dissenso: os limites institucionais da política de saneamento brasileira. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 47 (3).

SOUZA, Marco Aurélio. GIACOBBO, Mauro. 2006. *A gestão do conhecimento e o exercício do controle externo dos recursos públicos*. Tribunal de Contas da União. Prêmio Serzedello Corrêa 2005: monografias vencedoras. Brasília: TCU.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. 2013. Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.842/1998. Disponível em <[www.stf.jus.br](http://www.stf.jus.br)>. Último acesso em 20 de agosto de 2015.

-----, 2013. Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.077/1999. Disponível em <[www.stf.jus.br](http://www.stf.jus.br)>. Último acesso em 20 de agosto de 2015.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. 2015. *Acórdão 593/2015*. Disponível em <[www.tcu.gov.br](http://www.tcu.gov.br)>. Último acesso em 5 de julho de 2015.

-----, 2010. *Relatório de contas anuais da Presidência da República*. Disponível em <[www.tcu.gov.br](http://www.tcu.gov.br)>. Último acesso em 12 de julho de 2013.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. 2007. *Processo 113.994-5/07*. Disponível em <[www.tce.rj.gov.br](http://www.tce.rj.gov.br)>. Último acesso em 10 de junho de 2015.

-----, 2007. *Processo 229.487-9/07*. Disponível em <[www.tce.rj.gov.br](http://www.tce.rj.gov.br)>. Último acesso em 10 de junho de 2015.

-----, 2008. *Processo 102.172.2/08*. Disponível em <[www.tce.rj.gov.br](http://www.tce.rj.gov.br)>. Último acesso em 10 de junho de 2015.

-----, 2011. *Processo 104.123-4/11*. Disponível em <[www.tce.rj.gov.br](http://www.tce.rj.gov.br)>. Último acesso em 10 de junho de 2015.

-----, 2012. *Processo 101.837-8/12*. Disponível em <[www.tce.rj.gov.br](http://www.tce.rj.gov.br)>. Último acesso em 10 de junho de 2015.

-----, 2013. *Processo 102.758-5/13*. Disponível em <[www.tce.rj.gov.br](http://www.tce.rj.gov.br)>. Último acesso em 10 de junho de 2015.

-----, 2013. *Processo 114.061-6/13*. Disponível em <[www.tce.rj.gov.br](http://www.tce.rj.gov.br)>. Último acesso em 10 de junho de 2015.

VALENTIM, Marta Lígia Pomim, CARVALHO, Elisabeth Leão, WOIDA, Luana Maia, CASSIANO, Elisete Lopes. 2008. Gestão da informação utilizando o método infomapping. *Perspectivas em Ciência da Informação*, vol. 13, no. 1. Belo Horizonte: UFMG.

WANG, Sheng. NOE, Raymond A. WANG, Zhong-Ming. 2014. Motivating Knowledge Sharing in Knowledge Management Systems: A Quasi-Field Experiment. *Journal of Management*, Vol. 40 No. 4.

## ANEXO

Relação de entrevistados (por ordem cronológica de realização das entrevistas), com os respectivos cargos/funções que ocupavam no momento da entrevista, além das datas e locais das entrevistas, e das suas principais contribuições:

*\_Mauricio Muniz, secretário do PAC (Secretaria do PAC - Sepac) do Ministério do Planejamento – entrevista ao vivo (no Rio de Janeiro, em 25 de julho de 2014)*

Principais contribuições:

- 1) Como está no governo federal desde o 1º governo Lula (primeiro, numa subchefia da Casa Civil, depois especificamente como secretário do PAC), soube detalhar a montagem da estrutura do PAC e da própria estrutura que o antecedeu (chamada Metas Presidenciais), assim como da estrutura de monitoramento que antecedeu à do PAC
- 2) Além disso, como é o secretário do PAC, tem a visão geral do monitoramento e do planejamento do programa, e pôde comparar as especificidades da área do saneamento com as de outros setores

*\_Olivio Armando Cordeiro Júnior, auditor federal de Controle Externo do TCU e ex-integrante do grupo de acompanhamento do PAC dentro do TCU – entrevista ao vivo (em Brasília, em 8 de setembro de 2014)*

Principais contribuições:

- 1) Auditor do TCU que integrou o grupo que acompanhava o PAC e produzia relatórios sobre o programa para a análise das contas de governo da Presidência da República. Nesse grupo, foi responsável por justamente organizar as informações de acompanhamento para esses relatórios.

*\_Johnny Ferreira dos Santos, diretor de Água e Esgotos da Secretaria Nacional de Saneamento do Ministério das Cidades – entrevista ao vivo (em Brasília, em 9 de setembro de 2014)*

Principais contribuições:

- 1) É o diretor, dentro do Ministério das Cidades, que cuida dos gastos/investimentos em saneamento com recursos onerosos, ou seja, recursos de empréstimos do BNDES e da Caixa para projetos de saneamento. Pôde auxiliar no traçado do histórico do setor de saneamento, nas suas principais dificuldades e necessidades
- 2) Tem contato com o setor privado e pôde falar um pouco mais da relação do setor privado com a área do saneamento, assim como da capacidade de endividamento (capacidade de tomar empréstimos) das companhias estaduais de saneamento

*\_Manoel Renato Machado Filho, diretor de Desenvolvimento e Cooperação Técnica da Secretaria Nacional de Saneamento do Ministério das Cidades – entrevista ao vivo (em Brasília, em 9 de setembro de 2014)*

Principais contribuições:

- 1) É o diretor, dentro do Ministério das Cidades, que cuida dos gastos/investimentos em saneamento com recurso próprio da União. Deu um importante panorama histórico do setor, das suas fragilidades/dificuldades de financiamento, estruturação técnica e também, claro, dificuldades de monitoramento/acompanhamento da execução.
- 2) Como é a Caixa Econômica que administra todos os contratos de saneamento que usam recursos federais (todos os contratos nas cidades acima de 50 mil habitantes), ele tem muita interlocução com a Caixa; logo, pôde detalhar como se dá essa interlocução, e as dificuldades/necessidades de troca de informações entre Min. das Cidades e Caixa

*\_Miriam Chaves, diretora de Programas do Ministério do Planejamento – entrevista ao vivo (em Brasília, em 9 de setembro de 2014)*

Principais contribuições:

- 1) Participou da concepção e implementação dos primeiros sistemas de informação e monitoramento do PAC, e trabalha nessa área até hoje – logo, pôde dar detalhes importantes da evolução da gestão de informações do PAC e das suas necessidades
- 2) Pôde apontar as especificidades de monitoramento e necessidades de informação do setor de saneamento e compará-las com as de outros setores do PAC
- 3) Diferenciou o SISPAC do SGIPAC, o que deu mais clareza sobre o objeto de estudo, o SGIPAC (o SISPAC, sigla para Sistema de Informações do PAC, é o sistema de acompanhamento orçamentário do PAC; o SGI-PAC, sigla para Sistema de Gestão de Informações do PAC, é o sistema que, de fato, acompanha o desempenho e as metas do programa, ou seja, é o que, de fato, é usado para auxiliar na sua gestão e planejamento)

*\_Osmar Parra, assessor da Secretaria do PAC (Sepac) do Ministério do Planejamento – entrevista ao vivo (em Brasília, em 9 de setembro de 2014)*

Principais contribuições:

- 1) Assessora a Sepac e o Ministério do Planejamento na interlocução com os órgãos de controle: o TCU e a CGU. Logo, pôde detalhar como se dá essa interlocução, com qual regularidade etc.

*\_Cláudia de Castro, gerente de Clientes e Negócios da Coordenação do PAC (CoPAC) da Caixa Econômica Federal – entrevista via email (em 15 e 16 de setembro de 2014)*

Principais contribuições:

1) É a responsável, dentro da Caixa, por fazer a interlocução com o Ministério das Cidades na área de saneamento. Logo, deu mais detalhes sobre esse contato com o ministério e a troca de informações entre os órgãos

*\_Gilson Franco, coordenador de Saneamento da Secretaria de Infraestrutura e Urbanismo da prefeitura de São Gonçalo – entrevista ao vivo (em São Gonçalo, em 14 de janeiro de 2015)*

Principais contribuições:

- 1) Como responsável, na prefeitura de SG, por supervisionar os projetos de saneamento no município, apontou as necessidades de informação de uma administração municipal em relação a projetos de infraestrutura urbana
- 2) Também mostrou as dificuldades técnicas de acompanhamento de projetos e de comunicação, por parte de uma administração municipal, com as esferas estadual e federal

*\_Rogério Santos, chefe do Departamento de Obras do Interior da Cedae – entrevista ao vivo (no Rio de Janeiro, em 15 de janeiro de 2015)*

Principais contribuições:

- 1) Como responsável, na Cedae, pelas obras dos projetos de saneamento do PAC em São Gonçalo, apresentou os principais obstáculos e dificuldades enfrentados na ponta da execução e da supervisão dos projetos, como a relação com a empresa construtora e a inadequação ou perda de validade de projetos executivos em comparação com as redes existentes de esgoto e com suas necessidades atuais
- 2) Também apontou como um sistema de informação poderia auxiliar esse acompanhamento de projetos do PAC na ponta do processo

*\_David Costa, gestor do Sistema de Gerenciamento de Obras (Sigeobras) do governo estadual do Rio – entrevista ao vivo (no Rio de Janeiro, em 31 de março de 2015)*

Principais contribuições:

1) Apontou as deficiências de gestão de informação da esfera estadual, e em como isso afeta o acompanhamento e o controle de projetos que, envolvendo município e União, passam também pelo estado