



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
CENTRO TECNOLÓGICO
PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM ENGENHARIA E DESENVOLVIMENTO
SUSTENTÁVEL**

ÉRICA ANDRADE REBOUÇAS

**GESTÃO PARA O SANEAMENTO RURAL A PARTIR DA
PERCEPÇÃO DOS *STAKEHOLDERS***

VITÓRIA
2017

ÉRICA ANDRADE REBOUÇAS

**GESTÃO PARA O SANEAMENTO RURAL A PARTIR DA
PERCEPÇÃO DOS *STAKEHOLDERS***

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Engenharia e Desenvolvimento Sustentável da Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito parcial à obtenção de grau de Mestre em Engenharia e Desenvolvimento Sustentável.

Orientador: Prof. D.Sc. Alvim Borges da Silva Filho

VITÓRIA
2017

Dados Internacionais de Catalogação-na-publicação (CIP)
(Biblioteca Setorial Tecnológica,
Universidade Federal do Espírito Santo, ES, Brasil)
Sandra Mara Borges Campos – CRB-6 ES-000593/O

R292g Rebouças, Érica Andrade, 1986-
 Gestão para o saneamento rural a partir da percepção do
stakeholders / Érica Andrade Rebouças. – 2017.
 90 f. : il.

 Orientador: Alvim Borges da Silva Filho.
 Dissertação (Mestrado em Engenharia e Desenvolvimento
Sustentável) – Universidade Federal do Espírito Santo, Centro
Tecnológico.

 1. Saneamento rural – Administração. 2. Balanced scorecard
(Administração). 3. Análise de conteúdo (Comunicação).
4. Percepção de Stakeholders. I. Silva Filho, Alvim Borges da.
II. Universidade Federal do Espírito Santo. Centro Tecnológico.
III. Título.

CDU: 628


ÉRICA ANDRADE REBOUÇAS


**GESTÃO PARA O SANEAMENTO RURAL A PARTIR
DA PERCEPÇÃO DOS *STAKEHOLDERS***

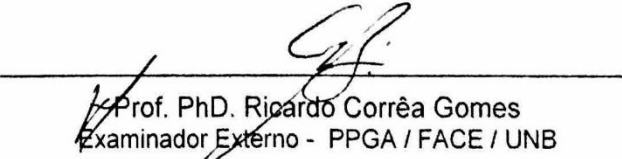
Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Engenharia e Desenvolvimento Sustentável (Modalidade Profissional) da Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Engenharia e Desenvolvimento Sustentável na área de concentração Sustentabilidade, Ambiente e Sociedade e linha de pesquisa Gestão Sustentável e Energia.

Aprovada em 21 de dezembro de 2017.

COMISSÃO EXAMINADORA


Prof. D.Sc. Alvim Borges da Silva Filho
Orientador - PPGES / CT / UFES


Prof. D.Ing. Ricardo Franci Gonçalves
Examinador Interno - PPGES / CT / UFES


Prof. PhD. Ricardo Corrêa Gomes
Examinador Externo - PPGA / FACE / UNB

AGRADECIMENTOS

Ao incentivo de meus amigos e familiares nesse longo período de provações.

À disponibilidade e ao imenso interesse dos meus entrevistados no resultado da pesquisa. É nítida a carência de ferramentas e decisões fundamentadas nas questões relativas ao saneamento de pequeno porte, e foi perceptível a ânsia dos envolvidos em participarem e verificarem que os frutos do trabalho poderão fomentar ações concretas para melhorias no setor.

À CESAN por possibilitar minha participação no Mestrado Profissional, que agregou conhecimentos únicos ao meu desenvolvimento profissional e pessoal.

À Caverna, por serem amigos presentes, participarem das angústias, compartilharem carências, orientarem ações e me incentivarem a alcançar a vitória da conclusão desse projeto.

"Por vezes sentimos que aquilo que fazemos não é senão uma gota de água no mar. Mas o mar seria menor se lhe faltasse uma gota".

- Madre Teresa de Calcutá

RESUMO

O saneamento rural é tratado de diferentes formas nos municípios e Estados. A carência de uma política pública que norteie as ações culmina em indeterminação dos responsáveis, ações redundantes, recursos públicos empregados de forma inadequada e comunidades carentes de assistência. Atualmente não existem diretrizes e estudos específicos que englobem as peculiaridades dessa atividade e possam subsidiar a formulação de um instrumento de gestão eficaz para o saneamento rural. Considerando a necessidade de estabelecimento de uma ferramenta de gestão para orientar as ações nesse setor peculiar, o presente trabalho objetivou determinar uma abordagem de gestão, por meio de uma ferramenta conhecida e disseminada nas empresas, o *Balanced Scorecard*, a partir das percepções de *stakeholders* nas demandas de saneamento rural. Foram realizadas entrevistas semi-estruturadas com alguns atores específicos relacionados ao tema, sendo estes reunidos em quatro categorias por setor de atuação: órgãos financiadores, órgãos executivos, parceiros potenciais e órgãos reguladores. Suas respostas foram transcritas e analisadas pelo método de análise de conteúdo, no qual as categorias foram elencadas seguindo as premissas das percepções do BSC, possibilitando sugestão de um formato de BSC contendo as seguintes perspectivas: conceito e abrangência, valores intangíveis, atributos do processo e sustentabilidade das ações. Com os dados coletados é possível compreender os anseios das partes interessadas e traduzí-las em uma estrutura interrelacionada, através da definição de elementos do BSC como diretriz para uma gestão mais eficiente do saneamento rural, através da incorporação da percepção dos *stakeholders*. As percepções da população beneficiada não foi abordada neste trabalho. Portanto, é fundamental uma complementação com elementos específicos para coleta dos dados e adaptação do modelo aos anseios deste importante ator.

Palavras-chave: Gestão de saneamento rural. Saneamento rural. *Balanced Scorecard*. Percepção de *Stakeholders*. Análise de conteúdo.

ABSTRACT

Rural sanitation is treated in different ways, according to municipalities and states. The lack of a public policy that guides actions can lead to indetermination of responsible, redundant actions, waste of public resources and low assistance in these communities. There are no guidelines or studies that include the peculiarities of this activity could subsidize the formulation of a management tool for rural sanitation. Considering the need of a management platform to guide this peculiar sector, this paper aimed at a new framework based on the disseminated tool "Balanced Scorecard", based on the perceptions of its stakeholders. Semi-structured interviews were conducted with some actors related to the subject, which are grouped into four categories of activities: financing agencies, executive agencies, potential partners and regulatory agencies. Their responses were transcribed and analyzed by the content analysis method, following the BSC perspectives: concept and comprehensiveness, intangible values, process attributes and sustainability of actions. With this data and the scope of this interrelated approach, it is possible to know the stakeholders aspirations. The perceptions of the beneficiary population were not addressed in this study. It is fundamental a complementation with specific elements for data collection and adaptation of the model to the anxieties of this important component.

Keywords: Rural sanitation management. Rural sanitation. Balanced Scorecard. Perception of Stakeholders. Content analysis

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Categoria de entrevistados: Órgãos financiadores e sua relevância com o tema	39
Quadro 2 – Categoria de entrevistados: Órgãos executivos e sua relevância com o tema	39
Quadro 3 – Categoria de entrevistados: Parceiros potenciais e sua relevância com o tema	40
Quadro 4 – Categoria de entrevistados: Órgãos reguladores e sua relevância com o tema	41
Quadro 5 – Trechos de entrevistas sobre a categoria “CONCEITO E ABRANGÊNCIA”	47
Quadro 6 – Trechos de entrevista dos ÓRGÃOS FINANCIADORES sobre a categoria “VALORES INTANGÍVEIS”	52
Quadro 7 – Trechos de entrevista dos ÓRGÃOS EXECUTIVOS sobre a categoria “VALORES INTANGÍVEIS”	52
Quadro 8 – Trechos de entrevista dos PARCEIROS POTENCIAIS sobre a categoria “VALORES INTANGÍVEIS”	54
Quadro 9 – Trechos de entrevista dos ÓRGÃOS REGULADORES sobre a categoria “VALORES INTANGÍVEIS”	54
Quadro 10 – Trechos de entrevista dos ÓRGÃOS FINANCIADORES sobre a categoria “ATRIBUTOS DO SERVIÇO”	56
Quadro 11 – Trechos de entrevista dos ÓRGÃOS EXECUTIVOS sobre a categoria “ATRIBUTOS DO SERVIÇO”	57
Quadro 12 – Trechos de entrevista dos PARCEIROS POTENCIAIS sobre a categoria “ATRIBUTOS DO SERVIÇO”	59
Quadro 13 – Trechos de entrevista dos ÓRGÃOS REGULADORES sobre a categoria “ATRIBUTOS DO SERVIÇO”	62
Quadro 14 – Trechos de entrevista dos ÓRGÃOS FINANCIADORES sobre a categoria “SUSTENTABILIDADE DAS AÇÕES”	63
Quadro 15 – Trechos de entrevista dos ÓRGÃOS EXECUTIVOS sobre a categoria “SUSTENTABILIDADE DAS AÇÕES”	64
Quadro 16 – Trechos de entrevista dos PARCEIROS POTENCIAIS sobre a categoria “SUSTENTABILIDADE DAS AÇÕES”	66
Quadro 17 – Trechos de entrevista dos ÓRGÃOS REGULADORES sobre a categoria “SUSTENTABILIDADE DAS AÇÕES”	67

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BSC – *Balanced Scorecard*

CAGECE – Companhia de Água e Esgoto do Ceará

CESAN - Companhia Espírito Santense de Saneamento

FGTS – Fundo de Garantia pelo Tempo de Serviço

FNSA – Frente Nacional pelo Saneamento

FUNASA – Fundação Nacional de Saúde

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

OMS – Organização Mundial da Saúde

ONU – Organização das Nações Unidas

PAC – Programa de Aceleração do Crescimento

PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

PLANASA – Plano Nacional de Saneamento

PLANSAB – Plano Nacional de Saneamento Básico

SAAE – Sistema Autônomo de Água e Esgoto

SISAR – Sistema Integrado de Saneamento Rural

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
2 OBJETIVOS.....	16
2.1 OBJETIVO GERAL	16
2.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....	16
3. REFERENCIAL TEÓRICO.....	17
3.1 A GESTÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS DE SANEAMENTO	18
3.2 O PAPEL DOS <i>STAKEHOLDERS</i>	23
3.3 A UTILIDADE DO <i>BALANCED SCORECARD</i> (BSC).....	28
4 METODOLOGIA	33
4.1 BREVE CONCEITUAÇÃO SOBRE ANÁLISE DE CONTEÚDO	35
4.1.1 A definição pelo método	36
4.2 ELABORAÇÃO DO ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA....	36
4.3 A DEFINIÇÃO DOS ENTREVISTADOS	37
4.4 ORGANIZAÇÃO DAS CATEGORIAS DE ANÁLISE DE CONTEÚDO	41
4.5 DEFINIÇÃO DAS CATEGORIAS A PARTIR DO BSC.....	43
5 RESULTADOS E DISCUSSÃO	46
5.1 DISCUSSÃO DAS PERCEPÇÕES DOS <i>STAKEHOLDERS</i> ATRAVÉS DA ANÁLISE DE CONTEÚDO DAS ENTREVISTAS	46
5.1.1 Conceito e Abrangência.....	46
5.1.2 Valores Intangíveis	51
5.1.3. Atributos do Serviço	55
5.1.4. A Sustentabilidade das Ações.....	62
5.2 ELEMENTOS PARA UMA GESTÃO VIA BSC	68
6 CONCLUSÕES.....	74
REFERÊNCIAS.....	77
APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMI-ESTRUTURADA	89

1 INTRODUÇÃO

A gestão dos serviços de saneamento básico no Espírito Santo é feita por Autarquias Municipais – SAAE – Sistema Autônomo de Água e Esgoto, atuando em 25 municípios, pela CESAN – Companhia Espírito Santense de Saneamento, com concessão em 52 municípios, e uma única situação de serviço privatizado em Cachoeiro de Itapemirim, administrado pela BRK Ambiental. O saneamento rural, especificamente, é tratado de diferentes formas nos municípios do estado. As responsabilidades são condicionadas aos tipos de concessão pelos serviços municipais de saneamento básico, mas não existem diretrizes específicas sobre o tema proporcionando brechas na execução das parcerias e responsabilidades. Onde existem aglomerados urbanos, sejam vilas ou distritos, as Autarquias Municipais executam também a gestão, enquanto que nos municípios operados pela CESAN, é adotado o modelo de autogerenciamento dos sistemas pela comunidade, com parceria da Prefeitura e concessionária.

A Constituição Federal e a Lei de saneamento deixam claro que a titularidade da prestação de serviços de saneamento é de competência Municipal (BRASIL, 2007).

As Autarquias Municipais são criadas por uma lei específica. A gestão do saneamento se faz em todo Município, executando a administração, operação e manutenção dos sistemas da sede municipal e dos distritos. Seus funcionários são servidores públicos concursados, a tarifa cobrada é definida por lei e aplicada em todos os sistemas sem distinção do porte. As Autarquias possuem dificuldades na definição de tarifas compatíveis com as necessidades locais, em razão da baixa atuação executiva na proposição do reajuste tarifário, bem como a ausência de regras e periodicidade dos cálculos. Desta maneira, os recursos não possuem o vulto necessário, e os investimentos em ampliação dos sistemas ficam comprometidos. Na maioria dos casos, a arrecadação nesses distritos não cobre as despesas com operação e manutenção, havendo um subsídio cruzado com a sede municipal. As Prefeituras possuem orçamento reduzido, dependendo de recursos do Orçamento Geral da União para ampliação e execução de novos sistemas. Para se buscar financiamento, as Autarquias dependem das Prefeituras o que dificulta o acesso a recursos mais vultosos, devido à baixa capacidade de endividamento.

A Companhia Estadual atua mediante contrato de concessão celebrado com o Município. A CESAN é uma empresa de economia mista, onde o maior acionista é o Estado. Por meio do Estado, as companhias conseguem um maior aporte de recursos para investimento, alocados de acordo com as demandas prioritárias de Governo, onde há viabilidade técnica e econômica de atuação da companhia. Geralmente esses investimentos são financiados com recursos onerosos, oriundos do FGTS – Fundo de Garantia pelo Tempo de Serviço.

Com relação às pequenas comunidades, a CESAN atua na elaboração de projetos, execução de obras, treinamento de operadores, suporte operacional e apoio social. Após a implantação do sistema, seja pela municipalidade ou pela CESAN, a companhia treina os operadores e efetua trabalho de mobilização junto a comunidade. O trabalho de mobilização social consiste em esclarecimentos sobre o sistema, auxílio na definição da tarifa de consumo e articulação/organização da comunidade para o autogerenciamento. Neste modelo de gestão o sistema é operado e mantido pela comunidade, com auxílio da Prefeitura, seja na contratação dos funcionários, ou ainda pagamento de energia elétrica; os demais insumos e manutenções são encargos da própria comunidade, que aciona a CESAN e Prefeitura quando necessitam de auxílio técnico para solução de problemas. Os valores arrecadados pela comunidade são revertidos ao sistema de saneamento implantado, no custeio de insumos básicos (produtos químicos, troca de peças e tubulações), e até energia elétrica. Na maioria dos sistemas o serviço é prestado sem qualquer controle operacional, com rotatividade de funcionários e sem treinamento periódico dos profissionais.

Em todo o Estado, independente da concessão para o saneamento básico, a operação dos sistemas de pequeno porte é falha, carente de manutenção adequada, por não ser viável economicamente para os mantenedores. Essas comunidades, muitas vezes distantes das sedes, possuem ainda dificuldades de acesso a serviços periódicos de controle de qualidade, e carecem de soluções rápidas e efetivas dos problemas operacionais. Com isso os sistemas tanto de abastecimento de água quanto de esgotamento sanitário ficam deteriorados, a população não recebe com qualidade este serviço essencial, ocasionando baixa efetividade dos recursos públicos aplicados e não elevando os indicadores de saúde pública dos municípios.

O ponto de partida para a compreensão de qualquer política pública é a dualidade direito/dever vinculada à ao estado de higidez em que vive a população,

independentemente do local de moradia, denominado salubridade ambiental (GUIMARÃES et al., 2007). Embora todos nós tenhamos o direito de usufruir de um ambiente ecologicamente equilibrado, também temos o dever de protegê-lo, evitando que o direito dos demais seja afetado (BRASIL, 2017).

A relação saúde e saneamento é deixada clara na Conferência Internacional sobre a Promoção da Saúde de 1991, onde são colocados como interdependentes e inseparáveis a saúde da população e o ambiente em que ela vive. A OMS – Organização Mundial da Saúde

define saneamento ambiental como o controle de todos os fatores do meio físico, onde o homem atual, que exercem ou podem exercer efeitos contrários sobre seu bem-estar físico, social ou mental, ou seja, que possam interferir na sua saúde. O saneamento ambiental é algo bastante complexo, que envolve ações de naturezas distintas. Dentro deste contexto, o saneamento básico pode ser compreendido como um recorte do saneamento ambiental (BRASIL, 2017).

No Brasil, o quadro de endemias é caracterizado pela acentuada incidência e prevalência de doenças de veiculação hídrica, doenças transmitidas por vetores e reservatórios, podem ser associadas, entre outros, à baixa oferta e qualidade dos serviços de saneamento ambiental. A desigualdade na oferta dos serviços também é observada em relação ao porte populacional; onde os municípios menores apresentam, via de regra, índices de cobertura inferiores aos municípios de médio e grande porte, em termos populacionais. Segundo o Instituto Trata Brasil (2010) o número de internações no sistema hospitalar poderia ser reduzido em 25% e a mortalidade em 65% com o acesso universal ao saneamento.

A universalização do Saneamento Básico proposta pela Lei 11.445/2007 (BRASIL, 2007), conduz para um esforço no sentido de prestar um serviço de melhor qualidade por meio do aperfeiçoamento dos mecanismos de gestão - planejamento, regulação e fiscalização, prestação de serviços e controle social – na implementação de uma ampla agenda de investimentos direcionada pelo PAC – Programa de Aceleração do Crescimento e cujo foco principal é contribuir para o acesso ao saneamento básico e a melhoria da gestão.

O Brasil aplica grande parte dos investimentos na pasta de saneamento com foco em abastecimento de água, contemplando cerca de 99% dos municípios brasileiros

(DANTAS et al., 2012). Cerca de 30 milhões de pessoas residem em localidades rurais no Brasil, representando aproximadamente 16% da população brasileira (IBGE, 2010). Essa população rural é caracterizada por diversidade cultural e econômica, implicando em estratégias específicas para cada comunidade, fundamentando em abordagens diferenciadas no que tange às tecnologias empregadas, modelos de gestão, educação e mobilização social (FUNASA, 2011).

O Estado do Espírito Santo, segundo os últimos dados disponibilizados pelo PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios de 2015 (IBGE, 2015), possui 20,5% de sua população rural abastecida por rede geral de água, e 18,7% com coleta de esgoto sanitário por rede de esgoto ou pluvial, perfazendo mais de 460 mil habitantes sem acesso a sistemas coletivos de saneamento.

Em seu estudo sobre as políticas públicas de saneamento básico, Borja (2014) indica que a real universalização sustentável do atendimento só é possível incorporando variáveis sociais, ambientais e de saúde pública, superando a visão econômica da priorização de investimentos.

Yévenes-Subiatre (2010) enfatizam que o planejamento adequado propicia melhorias para a população, norteia ações imediatas, proporciona direcionamentos em longo prazo e minimizam tomadas de decisões emergenciais. Para tanto, o conhecimento das expectativas dos *stakeholders* envolvidos no processo é fundamental, ao nortear as ações que devem ser foco das estratégias de gestão dos processos.

No âmbito do saneamento rural, é desconhecida a dimensão da demanda reprimida e os aspectos determinantes para a priorização de investimentos no setor. São inúmeras variáveis envolvidas no atendimento às pequenas localidades, mas não existem evidências que possibilitam argumentos fundamentados para proposta de melhorias no sistema hoje implantado. Essas variáveis permeiam os seguintes aspectos: altos custos de manutenção e operação, aplicação de tarifas que não são suficientes para suprir os custos do sistema como um todo, peculiaridades geográficas e culturais, além de entraves políticos e ausência de metodologia de priorização de investimentos.

Teixeira (2011) enfatiza os custos deveriam possibilitar operação e manutenção dos sistemas, provisão de recursos para expansão e melhorias, o que só é

economicamente viável quando há uma adequada política tarifária e suficientes subsídios de recursos públicos.

Diante de um cenário sem escopo definido e sem um sistema de gestão que reflita a real situação do saneamento rural no Estado, não é possível mensurar os pontos críticos do processo e propor soluções que primem pela sustentabilidade dos sistemas de saneamento propostos, atendam às necessidades das comunidades e otimizem a alocação de recursos públicos.

O saneamento possui extrema relevância para o desenvolvimento do país, entretanto não se visualiza priorização adequada para a universalização. Para adequada gestão dos serviços, se faz necessário um diálogo com atores envolvidos: os agentes do setor com os externos, que detêm os recursos para investimentos na área, diálogo com a população a ser atendida e integração entre áreas afins ao saneamento (HELLER; NASCIMENTO, 2005).

No estudo são consideradas no saneamento rural, os sistemas de tratamento e abastecimento de água e esgotamento sanitário em localidades aglomeradas, independentemente do número de famílias, cuja disposição viabilize a implantação de um sistema coletivo. Além disso, cabe ressaltar que o termo saneamento aqui utilizado dirá respeito apenas aos eixos água e esgoto, apesar do saneamento englobar as barreiras sanitárias: água, esgoto, resíduos sólidos, drenagem e controle de vetores. Tal limitação advém da característica específica da área de atuação no saneamento rural atualmente, e a abordagem das entrevistas verifica que o entendimento dos atores sobre a área rural ainda se limita aos dois eixos citados.

Entende-se que um modelo de gestão é uma ferramenta capaz de subsidiar a tomada de decisões, fomentar ações e definir responsáveis, evitando que as necessidades do setor se limitem a ações emergenciais e sem planejamento.

Diante do exposto, pretende-se responder o seguinte problema de pesquisa: Quais os elementos do saneamento rural podem ser utilizados para proposição de um modelo de gestão para o setor?

2 OBJETIVOS

2.1 OBJETIVO GERAL

Propor uma abordagem de gestão para o saneamento rural a partir das percepções de alguns *stakeholders*.

2.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

Para alcançar o objetivo geral supramencionado foram adotados os seguintes objetivos específicos:

- Definir os *stakeholders* envolvidos nos serviços de saneamento rural e analisar suas opiniões sobre o tema;
- Demonstrar e analisar uma forma de incorporação da percepção dos *stakeholders* à ferramenta de gestão BSC – *Balanced Scorecard*;

3. REFERENCIAL TEÓRICO

Atualmente o setor de saneamento possui quantidade significativa de recursos a serem investidos e, com isso, maiores exigências para garantir a sustentabilidade dos investimentos (LEONETI et al., 2011; SOUZA et al., 2007).

O setor de saneamento básico, como um todo, possui histórico de falta de consenso político quanto às suas competências na prestação dos serviços. Essa indefinição gera paralisia decisória, o que afeta diretamente seu desempenho no país (SOUZA; COSTA, 2011).

As indefinições de atribuições podem gerar cenários de ações redundantes ou negligência de atuação, quando a responsabilidade for imputada a outro agente envolvido. Desta maneira, há um prejuízo no planejamento e na eficácia da aplicação dos recursos, ao ignorarem a visão sistêmica no setor e não se correlacionarem os agentes (LEONETI et al., 2011).

Existe oportunidade de desenvolvimento de pesquisas que tratem conjuntamente às necessidades dos envolvidos (teoria dos *stakeholders*) com ferramentas de gestão consolidadas (*Balanced Scorecard*), de modo a buscar resultados tanto teóricos como práticos, ao identificar, avaliar e explicar a participação dos vários *stakeholders* possíveis na composição do BSC (HOURNEAUX JUNIOR; CORRÊA, 2012).

Hourneaux Júnior e Corrêa (2012) explicam que não é simples o gerenciamento englobando aspectos relevantes aos *stakeholders* e as estratégias organizacionais. No entanto, ambos possuem caráter contingencial, caracterizando que, a inclusão dos vários *stakeholders* na estratégia, implica em direcionamento coerente das ações e perenidade das organizações no setor no qual se desenvolve.

Souza e Costa (2011) estudaram a importância da coalizão de interesse setorial articulada através da FNSA – Frente Nacional pelo Saneamento, que atuaram, na década de 1990 a 2000, para vetar as ações políticas para incentivo de financiamentos privados no setor de saneamento básico. Desta maneira, os autores concluíram que quando atores relevantes nos processos possuem poder de obstrução, as mudanças são difíceis e requerem a concordância de uma ampla gama de envolvidos.

As visões de mundo que norteiam as estratégias devem convergir, evitando disparidade de interesses e fracasso dos modelos propostos (WACK, 1985).

Quando as políticas públicas prometem benefícios difusos e perdas concentradas e mensuráveis para determinados grupos, as coalizões de interesse social possuem força de paralisá-las (PIERSON, 1996).

Há uma resistência em considerar o conceito de sustentabilidade nas tomadas de decisões em setores tradicionalmente ligados ao desenvolvimento econômico (KLEVAS et al., 2009).

O atraso no desenvolvimento do setor de saneamento como um todo advém da não consideração da sustentabilidade dos mesmos, com carência na avaliação dos custos ambientais, econômicos e sociais relacionados aos investimentos. As legislações atuais preveem o alcance de eficiência e sustentabilidade econômica de todos os investimentos empregados, o que demanda atuação consistente e multidisciplinar dos responsáveis (LEONETI et al., 2011; BNDES, 2017).

A questão do saneamento rural em uma empresa, por não se tratar de item rentável, pode ser assumido como uma vertente intangível, no viés da sustentabilidade organizacional.

3.1 A GESTÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS DE SANEAMENTO

O PLANSAB – Plano Nacional de Saneamento Básico prevê a adoção de medidas estruturais e estruturantes, sendo as primeiras relativas ao investimento em intervenções físicas territoriais para suprir o déficit de cobertura dos serviços de saneamento, e as segundas aquelas necessárias para a sustentabilidade da prestação dos serviços, possibilitada pelo aperfeiçoamento da gestão. O fortalecimento das medidas estruturantes possibilita a eficiência, efetividade e sustentação das medidas estruturais. O Ministério das Cidades defende que, com o alcance da universalização, as medidas estruturantes passarão a ser preponderantes (BRASIL, 2017).

No Plano de Capacitação das Cidades, o Ministério das Cidades, Brasil (2017, p.21) apresenta que “[...] quaisquer ações na área do saneamento devem ser realizadas de

forma articulada com as demais políticas existentes, sendo a intersectorialidade uma de suas características mais marcantes”.

É indiscutível a importância estratégica do PLANSAB para o setor de saneamento no Brasil. O Plano disciplina a tomada de decisões no setor a longo prazo e é modelo para os planos municipais de saneamento, agora obrigatórios para o município que requer investimentos nessa área (SILVEIRA et al., 2013).

A gestão dos serviços de saneamento é uma atividade analítica e criativa que envolve: a formulação dos princípios e diretrizes; o planejamento, execução, operação e avaliação das obras e serviços públicos; a elaboração de documentos orientadores e normativos; e a estruturação de sistemas gerenciais para a tomada de decisão (MORAES, 1993; BRASIL, 2007).

Segundo Moraes (1993), esse conjunto de ações deve contar com a participação e controle social, envolvendo mecanismos e procedimentos que garantam à sociedade informação, representação técnica e participação nos processos de decisão do serviço.

Uma das etapas de elaboração do PLANSAB – Plano Nacional de Saneamento Básico

objetivou a adesão da sociedade aos eixos e estratégias de desenvolvimento do setor, à elaboração e à implementação do plano. No Pacto pelo Saneamento Básico, do Ministério das Cidades, fica claro que a centralidade do plano é social com eixos básicos de universalização do acesso aos serviços, participação e controle social, cooperação federativa, integração de políticas e sustentabilidade (BRASIL, 2008).

Conforme descrito por Brasil (2017, p.13):

A realidade precária das condições sanitárias é decorrente tanto da carência crônica de recursos para investimentos, quanto da deficiência ou da ausência de políticas públicas de saneamento básico, o que historicamente contribuiu com a proliferação de uma série de enfermidades evitáveis quando há saneamento. De uma forma geral, as intervenções sempre foram fragmentadas e/ou descontinuas, com desperdícios de recursos e baixa efetividade das ações implantadas. A partir de 2003, houve uma retomada de investimentos no setor e em 2007, com a implantação do PAC, os investimentos foram ampliados e passaram a ser contínuos.

Segundo a Lei nº. 11.445/2007, o planejamento envolve as atividades de identificação, qualificação, quantificação, organização e orientação de todas as ações, públicas e privadas, por meio das quais um serviço público deve ser prestado ou colocado à

disposição de forma adequada. A lei confirma ainda o município como grande protagonista dos serviços de saneamento (BRASIL, 2007a).

A regulação, conforme Decreto nº. 6.017/2007 (BRASIL, 2007b), envolve todo e qualquer ato, normativo ou não, que discipline ou organize determinado serviço público, incluindo suas características, padrões de qualidade, impactos socioambientais, direitos e obrigações dos usuários e dos responsáveis por sua oferta ou prestação e fixação e revisão do valor de tarifas e outros preços públicos. Já a fiscalização refere-se às atividades de acompanhamento, monitoramento, controle e avaliação, no sentido de garantir a utilização, efetiva ou potencial, do serviço público. A prestação de serviço público envolve a execução de toda e qualquer atividade ou obra com o objetivo de permitir o acesso a um serviço público em estrita conformidade com o estabelecido no planejamento e na regulação.

No Brasil, a prestação dos serviços públicos é incumbência do Poder Público. O art. 175 da Constituição Federal de 1988 estabeleceu que: “Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação dos serviços públicos”. Na administração pública o exercício de atividades administrativas pode ser assumido pelo Estado, por meio de seus órgãos (administração direta), e por pessoas jurídicas, tais como autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mistas e fundações governamentais (administração indireta).

Segundo Borja (2002), a questão de sistemas de saneamento sustentáveis é uma temática recente, sendo que os poucos estudos têm abordado a sustentabilidade na perspectiva da autossustentação financeira dos sistemas e das garantias técnicas, operacionais e econômicas para o seu funcionamento contínuo.

A noção de sistemas sustentáveis ou autossustentáveis via participação da população tem vínculos com a visão liberal clássica para as políticas públicas, na qual os indivíduos são livres para empreender a conquista das suas condições de vida, que, segundo essa visão, depende das capacidades individuais. Daí surge a noção de produtividade individual e, nessa perspectiva, o espaço público, o espaço coletivo se esvai. Nessa concepção surgem orientações para as políticas públicas nos países em desenvolvimento, amplamente disseminadas pelos organismos internacionais. No plano de explorar a proclamada capacidade criadora dos indivíduos surgem diretrizes para a participação da comunidade em projetos, na operação de sistemas de

abastecimento de água e esgoto, principalmente de áreas rurais e, mais recentemente, o voluntariado e a parceria. No plano do mercado, surge a proposta da privatização de serviços que antes tinham um caráter público e social. Ou seja, as responsabilidades que antes eram do Estado são transferidas para a iniciativa privada - indivíduos e/ou mercado (BORJA, 2002).

A discussão teórica de fundo sobre essa questão diz respeito ao papel do Estado nas políticas públicas. Para Lima (1997), existem três posições básicas que dizem respeito às responsabilidades, estratégias e métodos para se atingir a sustentabilidade do desenvolvimento:

- Visão estadista, que considera a qualidade ambiental um bem público que deve ser normatizada, regulada e promovida pelo Estado;
- Visão comunitária, que considera que as organizações da sociedade civil devem ter o papel predominante na transição rumo a uma sociedade sustentável;
- Visão de mercado, que afirma que os mecanismos de mercado e as relações entre produtores e consumidores são os mecanismos mais eficientes para conduzir e regular a sustentabilidade do desenvolvimento.

As organizações públicas estão cada vez mais focadas em atendimento a expectativa da população e cumprimento de regulamentos para proteção da saúde pública e ambiental, visando sempre o uso eficiente dos recursos públicos (YOUNIS; KNIGHT, 2014).

Em geral, as organizações governamentais são obrigadas a agir em escala limitada balizada por regulamentos restritivos. Pesquisas indicam ainda a existência de importantes problemas de desempenho do setor público (ERBASI, 2014).

Vilanova e outros (2015) citam que, inevitavelmente, as decisões relativas a sistemas públicos dependem de uma análise de viabilidade econômica, não modificáveis em curto prazo, sendo que as ações focam em metas de desempenho dos setores que visem servir ao interesse público e cumprir os requisitos de sustentabilidade.

Segundo Younis e Knight (2014), os órgãos frequentemente usam missão e visão para transmitir sua estratégia, entretanto, muitas vezes os planos de gestão não são consistentes com os planos estratégicos. As falhas nos planos são causadas por

diferenças entre a formulação das estratégias e sua implementação, pois planos incoerentes resultam em abandono das iniciativas e falha no entendimento do problema. Para diagnóstico dos problemas e formulação de estratégias adequadas, são utilizadas as ferramentas de gestão, que devem ser adequadas a heterogeneidade dos processos de cada organização específica, alinhando os planos de gestão dos processos e toda a estratégia organizacional.

A temática responsabilidade social tem assumido posição estratégica em diversas organizações, sendo fundamento o alinhamento entre discurso e prática visando englobar as esferas de relacionamentos das organizações com seus diversos interessados, buscando alianças intersetoriais e consolidação do conceito de investimento social, aliando fatores socialmente responsáveis com questões mercadológicas, equilibrando impacto social com retorno empresarial (COELHO, 2004).

A gestão social é complexa devendo integrar o desenvolvimento social local, valorização dos indivíduos e aspectos econômico-financeiros. Assim contribui-se para aumentar a racionalidade na tomada de decisões, delimitando melhor os problemas envolvidos e otimizando a alocação de recursos (TEODÓSIO, 2002; COHEN; FRANCO, 2002).

Uma das propostas do PLANSAB é o programa de saneamento rural, visando medidas estruturais e estruturantes com metodologia que envolva a participação social, educação ambiental e capacitação dos envolvidos (BRASIL, 2011b).

A área rural do Brasil é caracterizada por diversidade, em cultura e raça, conflitos, de terra e movimentos sociais, diversificação econômica, agronegócio serviços, turismo, precárias condições de vida, diferentes distribuições de populações, adensadas, dispersas, isoladas, próximas a centros urbanos, e diversas questões ambientais envolvidas, seja no uso do solo ou recursos hídricos. Tais peculiaridades corroboram para análises mais profundas das alternativas para essas comunidades, de acordo com suas necessidades e realidades (VILLAR, 2012).

Para Silveira (2013) a dispersão no meio rural e ineficiência das políticas públicas voltadas para o interior explicam os dados de que 7 em cada 10 domicílios rurais não possuem rede de abastecimento de água.

Alves e Ribeiro (2014) verificaram distanciamento entre o discurso e a prática em diversas políticas públicas, principalmente no que tange a saúde pública em assentamentos rurais em São Paulo. As principais ações do poder público nas áreas rurais focam nos processos produtivos agrícolas, sendo evidenciada a necessidade de incorporar políticas unificadas, voltadas à saúde ambiental, com ações de melhoria do saneamento básico local.

Lisboa et al (2013) identificaram que as principais dificuldades no planejamento de ações de saneamento básico em nível municipal, sobretudo em municípios de pequeno porte, envolvem baixos recursos financeiros e carência de qualificação profissional.

Os investimentos públicos no meio rural se concentram em melhorias na produção agrícola, gerando crescimento econômico, e não em ações de melhorias da qualidade de vida da população do interior (FREITAS et al., 2010).

Souza e outros (2014) dizem que as políticas de desenvolvimento rural são uma forma de enfrentar a pobreza no interior, sendo necessário maior envolvimento dos atores locais para definição dos pontos chave para a sustentabilidade na vida nas áreas rurais.

Diante disso o planejamento eficaz necessita da identificação dos atores envolvidos, identificação de sua interferência no processo e como viabilizar parcerias e determinar ações que contemplem atender às suas expectativas sobre o tema.

3.2 O PAPEL DOS *STAKEHOLDERS*

Stakeholder em uma organização é, por definição, qualquer grupo ou indivíduo que pode afetar ou ser afetado pela realização dos objetivos de uma organização. *Stakeholder* inclui aqueles indivíduos, grupos e outras organizações que têm interesse nas ações de uma empresa e que têm habilidade para influenciá-la (SAVAGE et al., 1991; FREEMAN; REED, 1983). Os principais objetivos nas pesquisas de *stakeholder* têm sido identificar quem são os *stakeholders* da empresa e determinar quais tipos de influência eles exercem (LYRA et al., 2009).

Mitchell e outros (1997) sugerem que a interferência dos *stakeholders* em uma organização se dá por mediação de três atributos: poder, legitimidade e urgência. A combinação desses atributos gera sete tipos diferentes de *stakeholders*,

- **Stakeholder adormecido.** Tem poder para impor sua vontade na organização, porém não tem legitimidade ou urgência e, assim, seu poder fica em desuso, tendo pouca ou nenhuma interação com a empresa. A empresa deve conhecer esse *stakeholder* para monitorar seu potencial em conseguir um segundo atributo.
- **Stakeholder arbitrário.** Possui legitimidade, mas não tem poder de influenciar a empresa nem alega urgência. A atenção que deve ser dada a essa parte interessada diz respeito à responsabilidade social corporativa, pois tende a ser mais receptiva.
- **Stakeholder reivindicador.** Quando o atributo mais importante na administração do *stakeholder* for urgência, ele é reivindicador. Sem poder e sem legitimidade, não deve atrapalhar tanto a empresa; porém deve ser monitorado quanto ao potencial de obter um segundo atributo.
- **Stakeholder dominante.** Tem sua influência na empresa assegurada pelo poder e pela legitimidade. Espera e recebe muita atenção da empresa.
- **Stakeholder perigoso.** Quando há poder e urgência, 'porém, não existe a legitimidade, o que existe é um *stakeholder* coercitivo e possivelmente violento para a organização, o que pode ser um perigo, literalmente.
- **Stakeholder dependente.** Tem alegações com urgência e legitimidade, porém depende do poder de um outro *stakeholder* para ver suas reivindicações sendo levadas em consideração.
- **Stakeholder definitivo.** Quando possui poder e legitimidade, já praticamente se configura como definitivo. Quando, além disso, alega urgência, deve-se dar atenção imediata e priorizada a esse *stakeholder*.

Deve-se fazer duas avaliações críticas: o potencial desses *stakeholders* em ameaçar a organização e o potencial desses *stakeholders* em cooperar com a organização. Sendo assim, tem-se quatro classes de *stakeholders* segundo classificação de Savage e outros (1991).

- **Stakeholders dispostos a apoiar** – possuem baixo potencial em ameaçar e alto potencial em cooperar.
- **Stakeholders marginais** – não são nem altamente ameaçadores, nem especialmente cooperadores.
- **Stakeholders indispostos a cooperar** – possuem alto potencial de ameaça, mas baixo potencial em cooperação.
- **Stakeholders ambíguos** – têm alto potencial em ameaçar, assim como em cooperar.

O potencial do *stakeholder* em cooperar, às vezes, é ignorado, porque a análise geralmente enfatiza tipos e magnitudes de ameaças de *stakeholders*. O potencial para a cooperação do *stakeholder* é particularmente relevante, porque ele pode levar as companhias a unir forças com outros *stakeholders*, resultando numa melhor administração. Frequentemente, quanto mais dependente o *stakeholder* for, maior é a vontade de cooperar (SAVAGE et al., 1991, apud, LYRA et al., 2009).

Bryson (2003) cita que a crescente conexão mundial converge para o aumento da importância da análise dos *stakeholders*. O autor demonstra que diferentes grupos, pessoas ou organizações, podem possuir responsabilidades variadas sobre um mesmo tema. Desta maneira, as variáveis que atingem cada grupo específico devem ser analisadas e somadas; só assim há possibilidade de convergência para uma solução ótima para toda as partes envolvidas.

Segundo Souza e Almeida (2003) os *stakeholders* ainda podem se relacionar com a geração de valor obtido por meio de suas relações, que podem se modificar ao longo da vida da empresa. Os *stakeholders* ativos, de relações já existentes, estão ligados a um valor agregado mensurável pela empresa por técnicas tradicionais. Por outro lado, os *stakeholders* passivos afetam a parcela de cenários não previstos, que não são traduzidos monetariamente no presente, mas sim a longo prazo.

Diferentes expectativas podem conflitar interessados e envolvidos na organização, sendo imprescindível o equilíbrio de interesses (POLONSKY, 1995).

A forma de gerenciamento de uma organização pode variar significativamente quando aplicados os referenciais levantados de seus *stakeholders* (HOURNEAUX JUNIOR; CORRÊA, 2012). A análise dos *stakeholders* torna-se crucial para convergir ideias e

viabilizar ações, especialmente para articulação e alcance de um bem comum (BRYSON, 2003), visando ações integradas e balanceadas sem sacrificar nenhuma das partes envolvidas (NICKOLS, 2011). Assim, com entendimento das suas necessidades, anseios e intenções e correlações pode-se verificar a influência de cada um e encaixar nas decisões de melhorias e implementação de processos (VARVASOVSKY; BRUGHA, 2000).

A informação advinda desse estudo pode ser usada para ajudar a entender como as políticas devem ser desenvolvidas e avaliar a viabilidade de novos direcionamentos, facilitar a implementação de projetos e decisões estratégicas ou redefinição de objetivos das organizações (VARVASOVSKY; BRUGHA, 2000).

Estudos que abordam a análise dos *stakeholders* auxiliam na tomada de decisão no que tange a ênfase dada a alguns atores, especialmente ligados à necessidade de recursos (CASAGRANDE et al., 2012).

O *stakeholder* pode expressar um suporte às políticas e projetos ou ainda se opor ou obstruir algum destes. A validade e relevância de cada um pode ser avaliada ficando mais evidentes no processo de coleta de dados e desenvolvimento da análise. O foco das políticas e propostas devem ser maleáveis às posições dos maiores influentes e os outros podem ser manipulados. O impacto dessa análise nas políticas precisa ser considerado especialmente onde o foco é mapear o futuro da organização (VARVASOVSKY; BRUGHA, 2000).

Muitas empresas não analisam o peso estratégico de grupos de influência em seus negócios, sendo as decisões atribuídas às forças normativas e legislações do que uma estratégia gerencial (BRANDÃO et al., 2011). O mercado ainda percebe a gestão dos *stakeholders* como custo para as empresas (MARCON et al., 2008).

Casagrande e outros (2012) realizam estudo em uma empresa ferroviária, identificando os *stakeholders* por meio de entrevistas com gestores, dividindo-os pela tipologia preconizada por Stonner e Freeman (1985), categorizando em internos e externos.

Sabino e outros (2005) e Hoffman e outros (2008) identificaram os *stakeholders* e verificaram a intensidade de influência destes agentes na tomada de decisão, concluindo que o foco das empresas estudadas por eles está nos atores que geram lucro ao ramo de atuação.

Vendruscolo e outros (2012) indicam que as empresas que não direcionam suas decisões estratégicas por meio de ferramentas de gestão acabam considerando menos *stakeholders* na hora da priorização de ações. Em seu estudo, verificaram que a implantação do BSC implica envolvimento de *stakeholders* mais internos e externos, sendo eficientes instrumentos de gestão para visualização das ações em conformidade com os objetivos empresariais.

As partes interessadas, descritas como grupos presentes nos ambientes, possuem necessidades e expectativas frente às ações da empresa, explicando o vínculo da mesma com o seu ambiente externo (FREEMAN, 1984).

As decisões estratégicas devem ser tomadas visando satisfazer os grupos de *stakeholders*, havendo uma distinção de acordo com a participação na empresa e o grau de exigência (HILL; JONES, 1992). Desta maneira, a empresa é um conjunto de relações com seus *stakeholders* com os quais deve haver equilíbrio e manutenção de relacionamentos (JONES, 1995).

Uma outra classificação de importância de *stakeholders* é dada por Clarkson (1995) que trata dos graus primário e secundário, sendo o primeiro relativo a um elevado grau de interdependência e papel determinante na sobrevivência da empresa, e o segundo composto por partes influentes, mas cuja ausência não afeta diretamente a organização.

Donaldson e Preston (1995) ressaltam haver o modelo tradicional que trata a organização como central e um novo modelo que congrega vários relacionamentos de entrada e saída nas organizações, nas quais os *stakeholders* possuem interesses corporativos e competitivos que afetam as práticas administrativas e podem influenciar na alteração de objetivos de desempenho empresarial.

A transparência na relação com as partes interessadas incentiva sua ampla participação, visando principalmente a identificação precoce de vulnerabilidades (KATSOULAKOS; KATSOULAKOS, 2007).

Frooman (1999) propõe que todo recurso depende de algum ator e a teoria deve responder à três questões: quem são, o que querem, e como vão tentar conseguir. Identificar quem são os atores contempla os atributos e características dos *stakeholders*. Pontuar seus anseios concentra-se nas finalidades e objetivos dos envolvidos. Já os métodos utilizados, são alcançados na última questão.

Friedman e Miles (2002) elaboraram modelaram a análise de *stakeholders* a partir de uma matriz 2x2 com as seguintes premissas: necessário ou contingente e compatível ou incompatível.

Reed e outros (1984) propõem uma metodologia que consiste na identificação dos *stakeholders*, diferenciação e categorização entre eles e investigar suas relações. Os autores dispõem que, para identificação, pode ser utilizado grupo focal e/ou entrevistas semiestruturadas. Na diferenciação e categorização é recomendado a categorização analítica e reconstrutiva, enquanto nas relações se utiliza a matriz de atores, análise social e mapa do conhecimento.

Freeman (1984) explica que uma organização se situa entre diversas relações interdependentes de diversos grupos. Deve haver um equilíbrio de interesses para evitar conflitos e possibilitar a coexistência harmônica dos interessados, suas necessidades e expectativas.

A teoria dos *stakeholders* surgiu para auxiliar nos esforços de gestão de tal forma que se aborde a compreensão dos valores do negócio e a conexão com a ética e capitalismo (FREEMAN et al., 2010).

Os trabalhos sobre os *stakeholders* passaram por evoluções no sentido da conotação gerencial dos aspectos a serem considerados e a evolução do campo social na interface com os serviços prestados (CINTRA et al. 2014).

Com a identificação dos *stakeholders*, coleta de suas perspectivas e anseios sobre o tema, é fundamental agregar os conceitos em uma ferramenta de gestão que propicie delinear uma política eficiente para todos os envolvidos.

3.3 A UTILIDADE DO *BALANCED SCORECARD* (BSC)

A sustentabilidade organizacional contempla ações realizadas com foco em promoção da melhoria social e redução de impactos ambientais de forma economicamente viável à empresa, alinhando interesses dos *stakeholders* (ARAÚJO et al., 2006).

Atualmente as organizações precisam compreender as adequações necessárias aos modelos de gestão para incorporar os aspectos de sustentabilidade em suas atividades, permitindo mensurar desempenho e avaliação de resultados, além de interface com os *stakeholders* (MUNCK et al., 2016). E os modelos e processos de

planejamento estratégico estão em constante evolução, sendo possível a incorporação e adequação para alinhamento à realidade mercadológica atual (ESTRADA; ALMEIDA, 2007).

Lameira e outros (2012) defende que as empresas sustentáveis possuem melhores desempenhos financeiros e menores riscos, sendo a sustentabilidade possui valor e implica em melhorias de gestão empresarial. Orellano e Quiota (2011) enfatizam uma correlação positiva entre investimento socioambiental e desempenho financeiro na organização.

É necessário definição e utilização de ferramentas para promover a gestão integrada de seus processos com ações de sustentabilidade (PAZ; KIPPER, 2016; BASSO; PACE, 2003).

Cheng e outros (2010) identificaram que o a extensão do conceito do BSC integrar estratégias de sustentabilidade facilita a definição e mensuração das estratégias.

Munck e outros (2016) relatam que utilizar um sistema de gestão consolidado, como o BSC, é um avanço na construção da sustentabilidade organizacional, por proporcionar uma gestão integrada e estratégica. Entretanto, há fragilidades no que tange as perspectivas externas às organizações.

O direcionamento das estratégias deve seguir um modelo de gestão. Um exemplo é o BSC, que utiliza a mensuração das dimensões financeira, clientes, processos internos e aprendizado e conhecimento para indicar a situação das organizações através de indicadores. Trata-se de uma visão estratégica para compreender seu desempenho quantitativo e possibilitar uma visão global da empresa para os interessados (ERBASI, 2014).

O *Balanced Scorecard* atua na sistematização da hierarquia estratégica, e a comunica visualmente através dos *scorecards* “quadros de indicadores” e o mapa estratégico, responsável pelo “balanceamento” dos objetivos e perspectivas em termos de conquistas em curto ou longo prazo. O monitoramento do desempenho é necessário, e assim um conjunto de indicadores consistentes é indispensável. O mapa estratégico é uma forma de mapa cognitivo que conecta os objetivos em uma sequência de causa e efeito, classificados por perspectivas (grupos de temas com a mesma natureza, assim como as dimensões da sustentabilidade), que normalmente apresentam a

seguinte hierarquia: Aprendizado e crescimento -> processos internos -> clientes -> finanças (KAPLAN; NORTON, 2001).

O BSC incorpora itens que impulsionam o desempenho futuro da organização, sempre relacionados à visão estratégica da empresa, dentro das perspectivas apresentadas no parágrafo anterior (KAPLAN; NORTON, 1997). A

Figura 1 apresenta a estrutura do BSC segundo Kaplan e Norton (1997).

No serviço público, algumas experiências com o BSC têm sido empreendidas, a exemplo da Prefeitura de Porto Alegre, no estado do Rio Grande do Sul, em geral, preservando a linha estratégica das linhas originais, ou posicionando a dos clientes (população) substitutiva à financeira que melhor se adéqua às empresas privadas, referindo-se à imagem da organização pública e da satisfação dos investidores (KAPLAN; NORTON, 2001).

Inamdar e outros (2002) aplicaram a ferramenta em instituições de saúde encontrando resultados de melhorias significativas no desempenho financeiro, satisfação dos clientes e posicionamento no mercado.

Funck (2007) verificou que o BSC é uma ferramenta capaz de gerenciar, sem privilégios, as exigências dos *stakeholders* de uma organização hospitalar, com retorno satisfatório em relação aos clientes e governantes.

A realização do alinhamento do BSC com *stakeholders* é importante visando incluir nas decisões estratégicas, atores não envolvidos com desempenho financeiro organizacional, o que é um ponto crítico da ferramenta BSC (CORREIA; LIDDLE, 2009).

No setor de saneamento básico, especialmente para os municípios de pequeno e médio porte, é premente a necessidade de intensificar a participação do Poder Público, em diferentes esferas, quanto à implementação de programas com vistas a aperfeiçoar as condições e as ferramentas de gestão. Em termos de políticas públicas, uma das grandes limitações é que os programas de governo são concebidos para um horizonte de curto prazo, quando deveriam ser planejados na escala de tempo da sustentabilidade, ou seja, pensados para várias gerações.

Com extensa difusão como modelo estratégico nas organizações, a utilização da ferramenta do BSC como aliada às questões de sustentabilidade facilita a integração

dos conceitos na estratégia das organizações. Uma barreira à utilização do BSC é o desconhecimento acerca das expectativas dos *stakeholders* a respeito dessa nova vertente (OLIVEIRA et al., 2012).

Diante disso, entende-se a relevância do estudo dos *stakeholders* e a adequação de uma ferramenta de gestão consolidada para incorporação das expectativas relativas ao saneamento rural, como por exemplo, incluindo uma perspectiva de sustentabilidade em suas premissas.

A ferramenta do BSC possibilita a medição dos resultados para acompanhamento das metas, unindo aspectos financeiros, de clientes, negócios internos/processo e aprendizado e crescimento. É uma ferramenta de gestão estratégica para superar as deficiências dos sistemas de gestão usuais de falha de vinculação da estratégia com a missão e visão da organização e também a falha na execução da estratégia. As medições de desempenho são usadas para responder sobre os processos internos e externos, atribuir objetivos estratégicos para cada uma das perspectivas ou iniciativas e alocar metas para elas e, posteriormente, apresentar propostas de ações para atingir o objetivo (YOUNIS; KNIGHT, 2014).

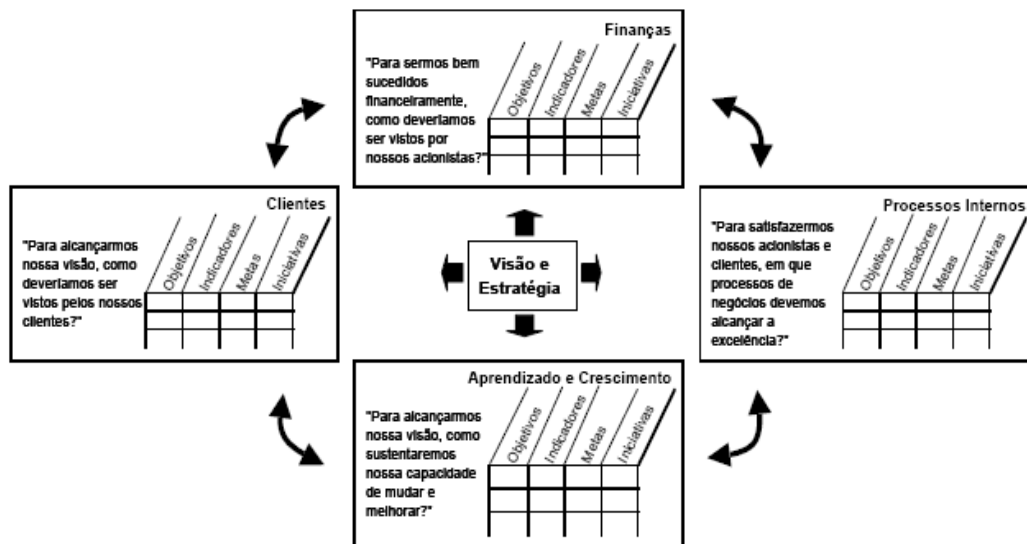
Kaplan e Norton (2001) apresentaram estudo com resultados que apontam haver uma relação mais consistente entre a influência dos acionistas e a perspectiva Financeira que nos demais casos, o que comprova a orientação financeira do BSC. No entanto, no caso da perspectiva Clientes, as correlações não são tão evidentes assim e na perspectiva Processos Internos não houve nenhuma correlação entre os *stakeholders* considerados pelo BSC e os seus indicadores.

Para gerenciamento de uma grande estratégia deve haver alinhamento e ligação entre os pontos lançados como metas no BSC. É importante limitar as medidas a serem controladas com os pontos críticos dos processos. Principais falhas de processos são: falta de comprometimento da alta administração, para conseguir consenso e comprometimento com as estratégias; envolvimento de poucos atores; para o *scorecard* ser eficaz, ele deve ser compartilhado com todos na organização. As organizações simplesmente aprendem fazendo, ao invés de gastar muito tempo com refinamento da ferramenta (KAPLAN; NORTON, 2001).

Processos complexos e heterogêneos, tais como os de saneamento básico, possuem diferenciados aspectos envolvidos em suas ações. Para essa necessidade de gestão

integrada é possível a modificação do BSC. Essa modificação pode integrar as perspectivas das esferas social/política, financeira, operacional/técnico e regulamentar. Com uma ferramenta de gestão adequada, há facilidade de direcionar recursos aos aspectos mais relevantes ao setor de estudo (YOUNIS; KNIGHT, 2014).

Figura 1 – Estrutura do *Balanced Scorecard*



Fonte: Kaplan e Norton (1997, p. 10).

Diante de um processo tão peculiar e heterogêneo como o saneamento, especificamente em sua vertente rural, que possui diferenciais de dispersão das comunidades, dificuldades de atendimento e peculiaridades culturais e territoriais, percebe-se uma lacuna teórica no que diz respeito ao levantamento das reais necessidades do setor, e como estas podem ser atendidas e implantadas de forma eficiente. Tal forma eficiente pode ser resumida na proposição de um modelo de gestão que englobe os elementos levantados por atores do processo como essenciais para melhor andamento das ações no setor.

4 METODOLOGIA

A metodologia utilizada teve uma abordagem qualitativa, cuja finalidade real é a de explorar o espectro de opiniões, as diferentes representações sobre o assunto em questão (GASKELL, 2003).

Gil (2002) descreve as pesquisas exploratórias como aquelas que possibilitam explicitar uma situação, aprimorando ideias sobre o tema estudado através de levantamento documental, entrevistas ou análise de exemplos práticos.

A análise documental busca identificar informações nos documentos a partir de questões de interesse, se diferenciando da pesquisa bibliográfica, pois o material trata-se de fontes primárias, sem receber tratamento analítico (SÁ-SILVA et al., 2009).

A pesquisa foi do tipo exploratória aplicada visando aprimoramento da ideia da teoria dos *stakeholders* para aplicação do BSC na gestão do saneamento rural, envolvendo levantamento bibliográfico e documental, e entrevista semiestruturada com atores que possuem experiência prática com o problema pesquisado. Tal estratégia advém do fato de não haver registros e delimitações formais acerca do saneamento rural na empresa de estudo. Desta maneira, as entrevistas possibilitaram entendimento sobre a visão dos principais envolvidos e posterior proposição de um BSC adaptado à realidade da unidade de negócio em questão.

A fim de proporcionar o conhecimento mais aprofundado do ambiente de pesquisa, o problema foi abordado com a utilização de pesquisa bibliográfica e pesquisa documental, consistindo num extenso material sobre assuntos levantados durante as entrevistas (fontes secundárias), que sejam relevantes ao estudo, incluindo relatórios, arquivos, planejamentos, regulamentos, contratos, legislação e visitas de campo, para aplicação dos instrumentos de coleta de dados.

Os tópicos investigados foram categorizados e atrelados aos objetivos do estudo. Desta forma foram realizados esquemas com roteiros de entrevistas semiestruturadas para coleta de dados proporcionando maior rigor, mais confiabilidade dos dados e sincronia com o objetivo proposto.

A entrevista é uma forma de interação social pela qual se objetiva obter dados relevantes sobre um tema, e a utilização do modelo de entrevista considerou a

possibilidade de classificação dos dados obtidos, a possibilidade de obtenção de uma amplitude nas respostas, evitar dúvidas do investigado sobre os temas propostos e proporcionar uma interação com o entrevistado (GIL, 2008).

Manzini (1991) descreve a opção pela entrevista como dependendo do objetivo da pesquisa, pois a entrevista possibilita respostas precisas, mas com flexibilidade, além de aumentar a probabilidade de retorno dos entrevistados. O autor explica que a entrevista estruturada se constitui de perguntas fechadas, com dados descritivos; já a entrevista semiestruturada, não possui dinâmica rígida, apenas um roteiro com foco no objetivo de estudo que pode ser complementado com a dinâmica do encontro com o interlocutor; na entrevista não estruturada, o questionamento é livre, servindo apenas como estímulo para consequentes argumentos do entrevistado.

Triviños (1987) diz que a entrevista semiestruturada parte de certos questionamentos apoiados em teorias e hipóteses que interessam à pesquisa e que oferecem vasto campo de interrogativas, fruto de novas hipóteses que surgem, à medida que se recebem as respostas dos informantes, sendo considerada a principal técnica de coleta de dados numa pesquisa qualitativa. Segundo o mesmo autor, os sujeitos, individualmente, poderão ser submetidos a várias entrevistas, não só com o intuito de obter o máximo de informações, mas também para avaliar as variações das respostas em diferentes momentos.

A identificação dos *stakeholders* permeia as seguintes perguntas, sugeridas por Frooman (1999): 1) quem são eles?; 2) O que eles querem?; 3) como estão tentando alcançar seus objetivos? Com essas perguntas as classes dos *stakeholders* podem ser subdivididas identificando o poder de influência, a legitimidade da relação e a urgência das cobranças (MITCHELL et al., 1997).

Mainardes e outros (2010) ressalta que as principais limitações da investigação dos *stakeholders* referem-se à categorização e à dificuldade de mensurar influência, legitimidade e urgência, por serem variáveis que dependem de percepções dos entrevistados.

Diante da necessidade de direcionar a entrevista aos tópicos do BSC e da determinação dos *stakeholders*, mas com possibilidade de interagir com os entrevistados para apanhados gerais sobre a visão estratégica do negócio, optou-se pela utilização da entrevista semiestruturada.

Assim, foi elaborado um roteiro de entrevista semiestruturada, com tópicos focados na identificação e qualificação dos *stakeholders* envolvidos nos serviços de saneamento rural e nas perspectivas do *Balanced Scorecard*, objetivando facilitar a categorização e análise posterior das respostas.

Os dados coletados em entrevista foram analisados pelo método da “análise de conteúdo”, que é uma técnica de tratamento de dados que tem evoluído por causa da preocupação com o rigor científico e profundidade das pesquisas. As entrevistas depois de transcritas foram agrupadas por categorias de análise, conforme uma grade escolhida, procedendo-se a seguir em análise interpretativa (BARDIN, 1977).

Adequando às fases de análise de conteúdo indicadas por Bardin (1977), realizou-se:

- Pré-análise: transcrição das entrevistas e seleção de outros documentos relevantes;
- Exploração do material: as ideias iniciais serão agrupadas pelas hipóteses pré-determinadas da estrutura do BSC;
- Tratamento dos resultados, inferência e interpretação: Verificação da aplicabilidade das informações coletadas para aplicação na metodologia de trabalho proposta.

4.1 BREVE CONCEITUAÇÃO SOBRE ANÁLISE DE CONTEÚDO

Segundo Câmara (2013) a metodologia qualitativa possibilita aprofundamento de interpretação dos fenômenos ao passo que agrega percepções sobre os entrevistados, ampliando a compreensão da realidade relatada ao associar ao objeto de estudo. Silva e outros (2005) explicam que “o método de análise de conteúdo aparece como uma ferramenta para a compreensão da construção de significado que os atores sociais exteriorizam no discurso”.

Essa metodologia exige dedicação do pesquisador, principalmente na fase de categorização e tem sido extensamente utilizada em pesquisas qualitativas (FREITAS et al., 1997; DELLAGNELO; SILVA, 2005).

A organização do conteúdo analisado pode ser realizada pela: desmontagem do texto, que compõe a etapa na qual o texto analisado é fragmentado por conceitos

similares; a categorização, na qual os fragmentos são agrupados em categorias mais complexas, pertinentes ao estudo; compreensão do todo, que trata da análise profunda dos elementos categorizados (MORAES, 2003).

Bardin (1977), prevê três fases fundamentais: a pré-análise, que consiste na organização dos elementos importantes do texto analisado, através da leitura obedecendo às regras de exaustividade, representatividade, homogeneidade, pertinência e exclusividade; a exploração do material, com a escolha das unidades de categorização, com recorte, enumeração e classificação dos trechos; e o tratamento dos resultados.

A definição das categorias deve primar por: exclusão mútua, com elementos únicos por categoria; homogeneidade, com uma dimensão única de análise por categoria; pertinência, adequando aos objetivos de pesquisa; objetividade e fidelidade, evitando distorções de sentido por subjetividade de análise; e produtividade, produzindo novos conceitos sobre o objeto de estudo (BARDIN, 1977).

4.1.1 A definição pelo método

Os métodos de análise de dados qualitativos necessitam de uma interpretação apropriada das informações coletadas. A técnica de análise de conteúdo está em crescente utilização e legitimação em diversos estudos qualitativos e a opção por sua utilização permeou o entendimento de adequação à necessidade de interpretação dos significantes dos textos trabalhados através da compreensão das palavras e conceitos referidos pelos entrevistados (BARDIN, 1977; MOZZATO; GRZYBOVSKI, 2011; THOMPSON, 1995).

A escolha da metodologia de análise de conteúdo resultou da necessidade de agregar os conhecimentos sobre o tema proposto às perspectivas que possibilitam superar as incertezas do objeto de pesquisa e aliar às relações estabelecidas além da fala dos entrevistados (CAVALCANTE et al., 2014).

4.2 ELABORAÇÃO DO ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA

As entrevistas semiestruturadas proporcionam melhor captação da perspectiva dos entrevistados, pois há participação e forma de expressão livre na condução

(ROESCH, 1999). Silva e Fossá (2008, p.6) dizem que “[...] as entrevistas individuais possibilitam alcançar uma variedade de impressões e percepções que os diversos grupos possuem em relação as variáveis de estudo”.

Cavalcante e outros (2014) e Zilles (2006) ressaltam que as perguntas do roteiro de entrevista devem elaboradas mediante imersão prévia no tema de estudo e a análise focar nos vários significados das exposições dos participantes, sendo fundamental a compreensão do investigador das respostas e das manifestações implícitas dos entrevistados no momento.

O instrumento de coleta foi elaborado com questões que tentaram encaminhar os sujeitos à manifestarem suas percepções, com uma condução leve para evitar indução de respostas e extrair o máximo as subjetividades (CAMPOS; TURATO, 2009).

No presente trabalho foram realizadas dez perguntas focadas nas perspectivas do BSC e no entendimento dos *stakeholders* sobre o setor de estudo. Para iniciar a pesquisa foi necessário verificar o entendimento do entrevistado sobre o conceito de saneamento em localidades rurais, que limita quem são os clientes-alvo e a abrangência das ações das ações nessa área. As perguntas subsequentes possibilitaram verificar as possibilidades de parceria, os entendimentos acerca das barreiras em investimentos no setor, bem como o conhecimento sobre os agentes responsáveis pelo serviço. Os demais pontos adentraram em questões relativas ao retorno esperado pelas ações, prioridades de investimento e importância do saneamento em localidades rurais. O roteiro de entrevista semiestruturada segue no Apêndice A.

4.3 A DEFINIÇÃO DOS ENTREVISTADOS

Godoy (1995, p.21) enfatiza que “[...] o pesquisador vai a campo buscando captar o fenômeno em estudo a partir da perspectiva das pessoas nele envolvidas, considerando todos os pontos de vista relevantes”, e a relevância da amostra analisada adveio da saturação de informações relevantes sobre o tema, pois os dados obtidos passaram a apresentar redundância dentro da abrangência do estudo, tal como orientado por Turato e outros (2008).

Para Gaskell (2002), independente dos critérios para seleção dos entrevistados, o objetivo é maximizar a oportunidade de compreender as diferentes posições tomadas pelos membros do meio social.

Souza e Costa (2011) destacam como grupos de interesse no setor de saneamento: agentes governamentais responsáveis pela definição da política pública; responsáveis pelas linhas de financiamento; entidades e organizações da sociedade civil, tal como universidades e movimentos sociais; prestadores de serviços; e organizações corporativas do setor, tal como sindicatos.

Para identificação e conhecimento sobre as expectativas dos *stakeholders* que permeiam as ações de saneamento em localidade rurais foram entrevistados órgãos e atores envolvidos com diretamente com a causa.

A definição de quem será entrevistado foi realizada em campo, mediante disponibilidade dos atores previamente selecionados. Para seleção dos entrevistados utilizou-se o critério de conveniência, considerando a atuação no setor e disponibilidade de atendimento.

Foram excluídas deste estudo entrevistas diretamente com as comunidades rurais, visto a dificuldade de uniformizar formulário de entrevista semiestruturada para atendimento aos diferentes níveis culturais, bem como a dificuldade de acesso às organizações comunitárias.

Por conhecimento prévio sobre o tema, sabe-se que as intervenções em saneamento em localidades rurais não geram lucro, portanto, espera-se que a perspectiva financeira identifique retorno acerca do valor econômico agregado pela visão social atrelada às ações sem fins lucrativos em áreas localidades rurais.

Primeiramente foram definidas quatro categorias de entrevistados: órgãos financiadores, órgãos executivos (órgãos que atualmente exercem diretamente a atividade), parceiros potenciais para ações executivas e órgãos reguladores. Os Quadros 1 a 4 apresentam as instituições entrevistadas por categorias e as ações relativas às mesmas que orientaram suas escolhas como atores envolvidos no saneamento rural.

Foi realizado contato com diversos outros órgãos relevantes para cada categoria. Os Quadros a seguir apresentam os quais se disponibilizaram ao atendimento para entrevista e sua missão, que o enquadra como parte interessada no problema de

estudo. Alguns motivos para declínio do convite: reestruturação do órgão, desconhecimento sobre o tema, não entendimento sobre a atuação do órgão com o saneamento de pequeno porte ou incompatibilidade de agendas.

Foram realizadas 26 (vinte e seis) entrevistas semiestruturadas, com 22 (vinte e dois) órgãos e profissionais de áreas afins ao saneamento em comunidades rurais.

Quadro 1 – Categoria de entrevistados: Órgãos financiadores e sua relevância com o tema

CATEGORIA:	Órgãos financiadores
CAIXA	Banco federal que possui investimentos na área de saneamento, conforme descrito no site da empresa: “[...] com o Programa Saneamento para Todos, que visa financiar empreendimentos ao setor público e ao setor privado, a CAIXA apoia o poder público na promoção à melhoria das condições de saúde e da qualidade de vida da população urbana, promovendo ações de saneamento básico, integradas e articuladas com outras políticas setoriais. Os recursos do programa são oriundos de FGTS e da contrapartida do solicitante”. (CAIXA, 2017).
FUNASA	A FUNASA – Fundação Nacional de Saúde é um órgão executivo no Ministério da Saúde responsável por implementar ações de promoção e proteção à saúde tal como a construção e ampliação de sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário para controle de doenças e outros agravos (FUNASA, 2017)

Fonte: Elaboração própria.

Quadro 2 – Categoria de entrevistados: Órgãos executivos e sua relevância com o tema

CATEGORIA:	Órgãos executivos
PREFEITURA MUNICIPAL DE ATÍLIO VIVACQUA	Município da região Sul do estado do Espírito Santo com 37,91% de população rural (IBGE, 2010). O município conta com concessão dos serviços de saneamento para a CESAN.
PREFEITURA MUNICIPAL DE DOMINGOS MARTINS	Município da região Sudoeste-Serrana do estado do Espírito Santo com 75,69% de população rural (IBGE, 2010). O município conta com concessão dos serviços de saneamento para a CESAN.
SAAE ITAPEMIRIM	Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Itapemirim, autarquia municipal responsável pelo saneamento básico para a população dos municípios de Itapemirim e Marataízes, que possuem, respectivamente, 37,62% e 19,12% de população rural.
SAAE ICONHA	Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Iconha, autarquia municipal responsável pelo saneamento básico para a população do município de Iconha, que possui 41,89% de população rural.
SANEAR	Serviço Colatinense de Meio Ambiente e Saneamento Ambiental, autarquia municipal responsável pelo saneamento básico para a população do município de Colatina, que possui 11,98% de população rural.

Fonte: Elaboração própria.

Quadro 3 – Categoria de entrevistados: Parceiros potenciais e sua relevância com o tema

CATEGORIA:	Parceiros potenciais
CESAN	Companhia Espírito Santense de Saneamento, empresa de economia mista com concessão dos serviços de saneamento básico em 52 dos 78 municípios do Espírito Santo.
CAGECE	A CAGECE – Companhia de Água e Esgoto do Ceará, cuja parceria com o SISAR – Sistema Integrado de Saneamento Rural é referência na tratativa da questão de saneamento em localidades de pequeno porte.
AGERH	Agência Estadual de Recursos Hídricos, autarquia estadual vinculada diretamente à Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (SEAMA). Tem por finalidade executar a Política Estadual de Recursos Hídricos, regular o uso dos recursos hídricos estaduais, promover a implementação, gestão das obras de infraestrutura hídrica de usos múltiplos e realizar o monitoramento hidrológico no Estado do Espírito Santo.
AMUNES	Associação dos Municípios do Estado do Espírito Santo, tem como propósito de organizar os municípios para defesa dos interesses comuns, tem atuado para levar aos diversos órgãos e esferas governamentais as dificuldades enfrentadas pelos agentes políticos para pôr em prática as obrigações atribuídas aos órgãos locais, sejam pela Constituição Federal ou pelos programas governamentais.
CISABES	Consórcio Intermunicipal de Saneamento Básico do Espírito Santo, é um consórcio público que possibilita a gestão associada relacionada a ações de abastecimento de água, esgotamento sanitário, resíduos sólidos e drenagem urbana.
CONSÓRCIO RIO GUANDU	Associação Intermunicipal para Recuperação Ambiental da Bacia Hidrográfica do Rio Guandu - Consórcio do Rio Guandu - Brejetuba, Afonso Cláudio, Laranja da Terra e Baixo Guandu, visa articular ações conjuntas de proteção e conservação dos recursos naturais na bacia hidrográfica do Rio Guandu, integrando os diversos setores da sociedade, visando melhoria da qualidade de vida dos munícipes.
FUNASA - SESAM	O SESAM – Serviço de Saúde Ambiental, apoia aos gestores de sistema ou solução alternativa coletiva de abastecimento de água público na implementação do PSA – Plano de Segurança da Água, dentro do âmbito de atuação da FUNASA.
INCAPER	Instituto Capixaba de Pesquisa, Assistência Técnica e Extensão Rural, autarquia vinculada à SEAG – Secretaria de Estado da Agricultura, Abastecimento, Aquicultura e Pesca (SEAG), é responsável pelos serviços de pesquisa aplicada, assistência técnica e extensão rural no âmbito do Estado do Espírito Santo.
SEAG	Secretaria de Estado da Agricultura, Abastecimento, Aquicultura e Pesca é responsável por promover, coordenar, orientar, estimular e regular as atividades agropecuárias, da pesca e da aquicultura no Espírito Santo.
SEDURB	Secretaria de Estado de Saneamento, Habitação e Desenvolvimento Urbano, tem como principal objetivo auxiliar no desenvolvimento de políticas públicas para melhorar a qualidade de vida da população atuando por intermédio de projetos e programas nas áreas de saneamento, habitação e desenvolvimento das cidades. A CESAN é uma instituição vinculada à Sedurb.
SESA - NEVA	O NEVA – Núcleo Especial de Vigilância Ambiental, da SESA – Secretaria Estadual da Saúde do Espírito Santo, tem por finalidade coordenar, promover o conhecimento, detectar e a prevenir qualquer mudança de fatores determinantes e condicionantes do meio ambiente que interfiram na saúde do homem.
UFES	A Universidade Federal do Espírito Santo atua no desenvolvimento de projetos que geram conhecimento e transformam tecnologias para servir à comunidade.

Fonte: Elaboração própria.

Quadro 4 – Categoria de entrevistados: Órgãos reguladores e sua relevância com o tema

CATEGORIA:	Órgãos reguladores
MP-ES	Ministério Público do Espírito Santo, atua na função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Com apoio do CAO – Centro de Apoio Operacional da Defesa do Meio Ambiente, atua também em questões relativas ao saneamento básico.
AGERSA	A AGERSA – Agência Municipal de Regulação dos Serviços Públicos Delegados de Cachoeiro de Itapemirim possui a finalidade de promover a regulação, o controle e a fiscalização dos serviços de saneamento concedidos, permitidos, autorizados ou operados diretamente pelo poder público municipal.
IEMA	Instituto Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (IEMA), através da Coordenação de Saneamento (CSAN), tem como um dos objetivos a aproximação o órgão ambiental dos vários atores do saneamento ambiental no Estado de forma a atuar elaborando diagnósticos, estabelecendo diretrizes, acompanhando processos, organizando informações, aprimorando relacionamentos, cobrando atuações; a fim de se evitar prejuízos à saúde pública e à qualidade ambiental.
ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA	A Comissão de Saúde e Saneamento da Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo, atua em questões relativas a saúde e saneamento demandadas aos vereadores do Espírito Santo.

Fonte: Elaboração própria.

Enfatiza-se que o presente trabalho não conseguiu englobar todos os *stakeholders* envolvidos no saneamento rural. Limitações quanto à receptividade, compreensão de sua participação no tema, problemas com hierarquias governamentais, dentre outros, foram os principais limitadores de acesso aos envolvidos. A população, crucial para definição de um instrumento de gestão completo, necessitaria de um formulário genérico com abordagem diferenciada, bem como disponibilidade de acesso às distâncias geográficas para melhor compreensão do problema como um todo. Compreende-se a importância, mas visando iniciar um trabalho para cobrir uma lacuna teórica no tema, entende-se que a abordagem definida possibilita o fomento de ações e posteriores adequações e ampliação aos interesses de novos atores.

4.4 ORGANIZAÇÃO DAS CATEGORIAS DE ANÁLISE DE CONTEÚDO

A sistematização da metodologia foi realizada através das perguntas elaboradas e o objetivo de conhecer as perspectivas dos entrevistados sobre a temática estudada (OLIVEIRA, 2008). Assim, apesar dos passos indicados ao método, sua utilização é flexível mediante permanência do compromisso com a clareza da postura metodológica que será adotada (SILVA et al., 2005).

Diante disso, no presente estudo após transcrição das entrevistas foram seguidos os seguintes passos:

- Pré-análise / Desmontagem dos textos:
 - Transcrição integral das entrevistas realizadas;
 - Nessa etapa os textos foram examinados e fragmentados em trechos pertinentes ao tema e às perguntas de pesquisa. O entendimento dos trechos relevantes foi possível através da leitura e significação dos tópicos descritos associados à perspectiva captada do entrevistado;
 - Os fragmentos com significado semelhante foram agrupados;
 - Foram determinados os fragmentos relevantes que compuseram subcategorias.
- Categorização / Estabelecimento de relações
 - Reunião dos fragmentos similares em conjuntos mais complexos, denominados “categorias”;
 - A definição das categorias tomou por base as perspectivas do BSC.
- Tratamento dos dados
 - Verificação dos conceitos que unificam as respostas.

Após a seleção do material e a leitura flutuante, a exploração foi realizada através da categorização, que se deu em função da repetição das palavras ou conceitos, que uma vez triangulada com os resultados observados foram constituindo-se em categorias.

Pádua (2002) descreve que devem ser identificados traços dos discursos com algum grau de regularidade, de acordo com o que se espera abordar com a questão de referência.

Analisou-se, assim, o conteúdo que se adequa ao objetivo determinado em projeto, preenchendo elos de ligação, sendo uma técnica que capaz de detectar vários elementos subjetivos empregues pelos emissores da informação (JANEIRA, 1972).

Conforme orientação de Rocha e Deusdará (2005), apesar de estar imersa nos pré-conceitos sobre os temas elencados na entrevista, pela proximidade com o tema em estudo, houve o cuidado na pontuação dos itens sem sobrepor o ponto de vista de entrevistador e entrevistado.

4.5 DEFINIÇÃO DAS CATEGORIAS A PARTIR DO BSC

O *Balanced Scorecard* surgiu da necessidade de se atribuir valor financeiro aos intangíveis de uma organização, visualizando a competitividade a longo prazo e melhoria do seu desempenho futuro. A ferramenta produz maior impacto na indução de mudanças organizacionais através de relações de causa e efeito que orientam a estratégia empresarial (KAPLAN; NORTON, 1997).

Essas relações de causa e efeito devem permear as quatro categorias que compõem o modelo, sendo possível agregar perspectivas complementares, desde que possamos medir os fatores que geram vantagens competitivas e inovações para a empresa. As medidas que aparecem no *scorecard* não podem ser isoladas, devendo estar totalmente integradas à cadeia de relações de causa e efeito das perspectivas base do modelo. Assim, os interesses das partes, desde que imprescindíveis para o sucesso da estratégia adotada, podem ser incorporados a um BSC (FGV, 2017).

Nesse sentido, utilizando um modelo genérico de proposta de valor à temática de saneamento em comunidades rurais é necessário verificar os atributos do serviço (funcionalidade, características, qualidade), imagem e reputação (valores intangíveis) e relacionamento com o cliente (entrega do serviço ao beneficiado).

O BSC propõe a incorporação de processos de inovação na perspectiva de processos internos, assim, para que sejam satisfeitas as necessidades dos envolvidos, é necessário identificar suas necessidades e idealizar o que deve ser ofertado para atingir esse objetivo.

Os grupos específicos de entrevistados foram subdivididos visando englobar perspectivas similares no sentido da obtenção de resultados que pudessem traduzir a expectativa de um grupo de atores de um mesmo processo. Assim, as medidas podem ser agrupadas em uma cadeia formal de relações de causa e efeito. A falta de consenso em alguns itens pode estar relacionada à história funcional e à cultura do entrevistado, sendo que algumas funções tendem a determinar um tipo de prioridade diferente. Mas a análise dessas diferentes visões possibilita surgirem pontos cegos, nos quais é difícil criar um consenso, mas ao mesmo tempo abre espaço para novos cenários para proposição de integração entre setores.

Foram determinadas 4 (quatro) categorias para análise do conteúdo das entrevistas, sendo elas:

- Conceito e abrangência;
- Valores intangíveis;
- Atributos do serviço; e
- Sustentabilidade das ações.

As categorias foram determinadas a partir das entrevistas, mediante conceitos das perspectivas do BSC. Com conhecimento das quatro perspectivas do BSC e as respostas dos entrevistados, foi possível nomear quatro categorias de análise coerentes com o BSC e que englobaram o conteúdo de todas as entrevistas.

Para sucesso de uma estratégia de negócio é imprescindível o conhecimento do seguimento-alvo e relacionar os objetivos da perspectiva clientes nos atributos dos serviços, relacionamento com os clientes e imagem e reputação diante dos clientes (KAPLAN; NORTON, 1997). No presente estudo não foram trabalhados diretamente os anseios das populações beneficiadas, por se tratarem de comunidades isoladas, muitas vezes com nível cultural diversificado, o que dificultaria o procedimento de execução das entrevistas no modelo proposto. Diante disso, para a perspectiva clientes, foram utilizadas as respostas dos entrevistados acerca da questão da “definição do saneamento rural”, no qual foi possível pontuar as divergências de conceito e estabelecer a categoria CONCEITO E ABRANGÊNCIA.

À perspectiva financeira são atribuídos os objetivos que representam as metas de longo prazo, que geram retornos superiores ao capital investido (KAPLAN; NORTON, 1997). O saneamento em comunidades de pequeno porte, por convergência de conhecimentos sobre o tema, tal qual atestado pelos entrevistados, não possibilita retorno financeiro direto aos seus mantenedores. Entretanto, é possível verificar um retorno financeiro indireto, pelos valores intangíveis e importância discriminados pelos *stakeholders*. Dessa maneira, foi definida a categoria “VALORES INTANGÍVEIS” associada à perspectiva financeira do BSC, na qual foram pontuados itens identificados pelos entrevistados como a “importância das ações de saneamento em comunidades de pequeno porte” e “retornos que devem ser esperados para investimento no setor”.

A perspectiva processos internos está associada à identificação dos processos mais críticos para atingir os objetivos estratégicos, e a cadeia de valor dos processos

internos deve ter início com o processo de inovação – com a identificação das necessidades dos clientes e desenvolvimento de novas soluções – seguida dos processos de operações – prestação dos serviços aos clientes – e terminar com o serviço de pós-venda – que complementam o valor proporcionado aos clientes (KAPLAN; NORTON, 1997). Para o processo de operações devem ser identificadas as características diferenciadoras dos serviços, sendo definida a categoria ATRIBUTOS DO SERVIÇO, visando analisar os aspectos críticos relacionados ao serviço de saneamento em localidades rurais. Nessa categoria foram agregadas as respostas correspondentes a itens que os entrevistados pontuaram como atributos do serviço, suas funcionalidades, características e qualidade, e questões relativas aos processos críticos, relacionados aos entraves atuais para investimentos e priorização do setor.

Assim, SUSTENTABILIDADE DAS AÇÕES, foi a última categoria de análise definida, agregando os conceitos a serem respondidos para o processo de inovação – qual benefício será valorizado mediante o serviço prestado – e a vertente do serviço pós-venda, visando pontuar os itens descritos pelos entrevistados como importantes para a perenidade das ações de saneamento em localidades rurais. Na categoria em questão entendeu-se pertinente agregar a vertente de aprendizado e crescimento, que, segundo Kaplan e Norton (1997), diz respeito a possibilidade de consecução de objetivos ambiciosos das demais perspectivas e para isso são analisadas as capacidades e alinhamentos. Para tal perspectiva foi serão ilustrados trechos nos quais os entrevistados descrevem como importantes para possibilitar o atendimento das necessidades do setor.

5 RESULTADOS E DISCUSSÃO

As entrevistas possibilitaram conhecimento de uma gama de informações relevantes acerca da compreensão dos atores envolvidos sobre a temática do saneamento em localidades rurais.

Trechos relevantes e convergentes das respostas foram agrupados em quadros, de acordo com a categoria de cada *stakeholder*. Após essa apresentação, segue discussão de cada tópico abordado.

O último item deste capítulo apresenta um resumo dos achados de pesquisa, confrontando com a teoria dos *stakeholders* e com o BSC.

5.1 DISCUSSÃO DAS PERCEPÇÕES DOS *STAKEHOLDERS* ATRAVÉS DA ANÁLISE DE CONTEÚDO DAS ENTREVISTAS

Considerando o conhecimento acerca da relevância das ações de saneamento básico para melhoria da qualidade de vida da população, bem como a caracterização dos investimentos em área rural serem visualizados como investimento social na maioria dos discursos, esperava-se uma convergência de informações dentro das categorias de entrevistados. Entretanto, a questão do saneamento em localidades rurais ainda não é entendida como prioridade pela maioria dos órgãos. Desta maneira, os entendimentos acerca das questões variaram significativamente dentro de uma mesma categoria de entrevistado. Em contrapartida, as respostas convergiram em itens acerca da importância e possibilidades de parceria.

Nos tópicos subsequentes serão detalhados os resultados analíticos das respostas, identificando as convergências e explicando as possíveis divergências.

5.1.1 Conceito e Abrangência

As reivindicações do rural devem ocorrer para que se criem condições de melhoria das condições de cidadania dos que ali residem. Com isso, os conhecimentos das relações estabelecidas com o campo permitem análises sobre a realidade ali

estabelecida, permitindo compreensão da dinâmica e peculiaridades territoriais (PONTE, 2004).

Para um plano efetivo é necessária a definição de elementos conceituais, análise da situação atual do setor, viabilizando a identificação dos cenários encontrados e análise dos investimentos necessários para atingir metas (BRASIL, 2011a; 2011b).

Conforme explicado anteriormente, a categoria “CONCEITO E ABRANGÊNCIA” foi associada à perspectiva “CLIENTES” do BSC, visando uniformizar o conceito do segmento-alvo das ações de saneamento rural.

Pode-se perceber que o conceito é entendido de maneira diferente por cada ator entrevistado, fato que pode dificultar possíveis entendimentos acerca da abrangência das ações e das possibilidades de parcerias.

Quadro 5 – Trechos de entrevistas sobre a categoria “CONCEITO E ABRANGÊNCIA”

(Continua)

ÓRGÃOS FINANCIADORES
<p><i>“Saneamento fora das sedes municipais que atende tanto pequenos aglomerados urbanos como também áreas dispersas”.</i></p> <p><i>“O próprio município que delimita o que é seu perímetro urbano”.</i></p>
ÓRGÃOS EXECUTIVOS
<p><i>“A gente entra mais por distância, as comunidades mais distantes e tem um aglomerado de casas”.</i></p> <p><i>“É comunidade do interior, tem muita comunidade pequena que a gente não atende, que não procuram para atender”.</i></p> <p><i>“Temos os bairros menores e isolados”.</i></p> <p><i>“É uma questão de amplitude [...] o que não é sede e que ela não tem sistema próprio é rural [...] não é questão de viabilidade”.</i></p> <p><i>“É saneamento nas comunidades de pequeno porte, que são isoladas, que precisariam ter um sistema para elas [...] E ainda existem os unifamiliares, aquele que estão nos sítios, fazendas, isolados, que também compreendem o saneamento rural”.</i></p>
PARCEIROS POTENCIAIS
<p><i>“Aqueles locais onde dadas as características que não são grandes comunidades e não tem como você ter um atendimento público, então o saneamento é responsabilidade do proprietário”</i></p> <p><i>“Uma comunidade mais afastada um vilarejo que nem a água tratada chega e nem o saneamento em si, comunidade mais rural mesmo, que vive em sítios fazendas, isolados, na roça, quilombola”.</i></p> <p><i>“Local onde não chegou nenhum tipo de tratamento, independentemente do número de casas da comunidade, sendo zona rural”. “Tudo aquilo que não está dentro do perímetro urbano é tratado como saneamento rural. E aí localidades de pequeno porte acho que não existe número de famílias estabelecido como parâmetro fixado”.</i></p> <p><i>“São tanto aquelas áreas com pequenos aglomerados urbanos, mas área rural afastado da maior aglomeração e também uma propriedade rural”.</i></p>

Quadro 5 - Trechos de entrevistas sobre a categoria “CONCEITO E ABRANGÊNCIA”
(Conclusão)

PARCEIROS POTENCIAIS
<i>“Nem todas as áreas afastadas eram rurais, sistemas individuais difíceis de serem geridos, porque não encontram sustentabilidade financeira”.</i>
ÓRGÃOS REGULADORES
<i>“Estruturas mais simples e sustentáveis, com custo menor para universalizar o saneamento”.</i>
<i>“Saneamento fora da área urbana”</i>
<i>“Saneamento rural seria em casas afastadas dos núcleos urbanos, com características diferentes de se tratar do que se fosse uma sede municipal”.</i>

Fonte: Elaboração própria.

Até a utilização do termo “saneamento rural” ou “saneamento em localidades de pequeno porte” pode alterar a compreensão do ator e seu entendimento sobre possibilidade de atuação no setor. Verificou-se que o termo “saneamento rural” implica em um entendimento limitado de comunidades isoladas, ou até apenas de propriedades unifamiliares. Já o termo “saneamento em localidades de pequeno porte” remete a comunidades organizadas, com núcleos e aglomerados urbanos, mesmo que distantes das sedes municipais. Outro ponto visto como relevante é o entendimento de alguns atores sobre a delimitação ser responsabilidade municipal ao elaborar seu PDM – Plano Diretor Municipal, no qual estão definidos os perímetros pertencentes às áreas urbanas e rurais.

O rural normalmente é associado a precariedade e carência, sendo a ruralidade um conceito de natureza territorial e não setorial (ABRAMOVAY, 2000).

A definição do IBGE traz que as áreas rurais se encontram fora dos limites das cidades, de acordo com as prerrogativas do município, o que, segundo Abramovay (2000) distorce a funcionalidade da área rural ao compará-la ao remanescente ainda não urbanizado da área de um município, sendo que o acesso `infraestrutura e serviços básicos associados a um mínimo adensamento populacional são suficientes para alterar seu conceito para urbano.

Segundo Abramovay (2000, p.3):

[...] se o meio rural for apenas a expressão, sempre minguada, do que vai restando das concentrações urbanas, ele se credencia, no máximo, a receber políticas sociais que compensem sua inevitável decadência e pobreza. Se, ao contrário, as regiões rurais tiverem a capacidade de preencher funções necessárias a seus próprios habitantes e também às cidades – mas que estas próprias não podem produzir – então a noção de desenvolvimento poderá ser aplicada ao meio rural.

Abramovay (2000) demonstra que os inconvenientes com relação a forma de definir o meio rural advêm de os limites serem arbitrários em cada local, dificultando a comparabilidade das informações. Quando cada local determina sua delimitação e o patamar populacional, não permite uma abordagem regional. O autor explica ainda algumas insatisfatórias fronteiras entre o rural e o urbano:

- A delimitação administrativa, que trata o rural de acordo com o arbítrio do poder público municipal, sendo a extensão dos serviços públicos fator que determina a urbanização da região, tendendo definir a área rural pela carência;
- O peso econômico de mão-de-obra da agricultura;
- Localidades abaixo de um certo patamar populacional, sendo o critério considerado pelo autor como menos inadequado por evitar associação entre rural e isolado.

Não houve consenso dentro das categorias de entrevistados. Pode-se verificar que os “ÓRGÃOS FINANCIADORES” compreendem o saneamento de rural ou de pequeno porte como aquele ditado pelos municípios como fora do perímetro urbano, utilizando a delimitação administrativa. Na categoria dos “ÓRGÃOS EXECUTIVOS” a variabilidade do conceito se mostrou ainda maior, demonstrando que o conceito advêm das demandas que atualmente chegam a eles. A categoria de “POTENCIAIS PARCEIROS” e “ÓRGÃOS REGULADORES” também diverge nos conceitos, alguns prevalecendo a divisão administrativa, outros aplicando às propriedades rurais isoladas e houve ainda considerações delimitando como de pequeno porte tudo que não era de seu conhecimento.

A versão preliminar do PLANSAB concebe que o Programa de Saneamento Rural deve considerar as especificidades desse território, “com abordagem própria e distinta da convencionalmente adotada nas áreas urbanas, tanto na dimensão tecnológica, quanto na da gestão e da relação com as comunidades” (BRASIL, 2010, p.157).

Todas as intervenções para serem definitivas em um meio precisam ter a definição principal sobre a população que será trabalhada, sendo necessário o conhecimento das condições técnicas, sociais e culturais da comunidade, pois:

As sociedades indígenas, grupos rurais, quilombolas e assentamentos, assim como as comunidades pertencentes às metrópoles, cidades médias e pequenas, têm suas lógicas internas próprias, vinculadas à sua visão de mundo, aos mitos, às tradições e à estrutura familiar [...] essas realidades

culturais são muito importantes na promoção da saúde e do saneamento, pois sustentam conceitos importantes para esses campos, como o de saúde/doença, sujo/limpo, salubridade, entre outros (BRASIL, 2009, p.16).

É grave a constatação que o campo é visto como o lugar do atraso, onde há a marca da desigualdade, pois o que não é urbano é tratado como “resto” com uma enorme diversidade, que não pode ser tratada de forma generalizada, que para superar conflitos, deve avançar na gestão integrada, seja dos recursos hídricos e da produção de alimentos (CONDRAF, 2008).

Girardi (2008, p.76) propõe uma tipologia para identificar o rural e urbano no Brasil, com intuito de fornecer elementos para direcionamento de ações. O autor descreve o rural como aquele com “[...] menor grau de artificialização, densidades mais tênues e contato mais direto com a natureza [...]”. O urbano ainda é colocado como subordinado ao meio rural pelo segundo prover alimentos e diversos insumos imprescindíveis ao desenvolvimento urbanos.

Já Ponte (2004, p.21) enfatiza que “entender o rural possibilita ressaltar sua importância para o conjunto da sociedade e não apenas como um território residual [...] de modo que permita um desenvolvimento e um progresso não a partir da inserção de características, mas da melhor utilização destas”.

Para fins deste trabalho compreende-se que as definições contêm limitações, desta forma foi imprescindível uniformizar o conceito que seria trabalhado no estudo em questão, visando receber respostas coerentes com a proposta de trabalho.

No estudo são consideradas no saneamento rural, ou saneamento em localidades de pequeno porte, os sistemas de tratamento e abastecimento de água e esgotamento sanitário em localidades aglomeradas, independentemente do número de famílias, cuja disposição viabilize a implantação de um sistema coletivo.

Sistemas unifamiliares, geridos por proprietários individualmente, sejam nascentes ou poços para abastecimento de água, ou tanque séptico com filtro anaeróbio (com ou sem sumidouro) com gestão individualizada não serão abrangidas no trabalho, que possui como objetivo proposição de modelo de gestão para unidades multifamiliares, onde há possibilidade de cobrar tarifa e necessidade de organização comunitária para manter o sistema operante.

Com o conceito uniformizado, é possibilitado aos envolvidos o entendimento de oportunidades de cooperação e unificação de competências para um fim comum. A

definição do segmento-alvo das ações permite ainda a compreensão do espaço de atuação e posteriores trabalhos de levantamento de demandas mais precisos e organizados, permitindo comparação de ações e possibilidades de associações.

Assim sendo, a compreensão do objeto de trabalho possibilita distribuição ações, definição de sua competência (pública, privada ou individual) e congruência de esforços dos envolvidos, sem sobreposição de ações ou negligência de atendimento.

5.1.2 Valores Intangíveis

Entende-se que quaisquer investimentos no setor devem conter algum tipo de contrapartida, visando a perenidade das ações e o melhor aproveitamento dos recursos empreendidos. Desta maneira, visualizar a importância dada pelos entrevistados à temática do saneamento rural, bem como pontuar o retorno esperado com essas ações é imprescindível para que o planejamento das ações seja orientado para buscar o maior número de adeptos e possibilitar investimentos suficientes no setor.

A categoria “VALORES INTANGÍVEIS” associada à perspectiva financeira do BSC, possibilitou entendimento da importância das ações de saneamento rural para os entrevistados, visualizando o valor com retorno indireto dos investimentos e o benefício inerente às atividades.

Girardi (2008) ressalta que a falta de incentivo às populações rurais culmina com a continuação do êxodo, caracterizado como fuga da decadência, aumento as taxas de desemprego e inflando as metrópoles.

A autora Kageyama (2004) ressalta que a literatura converge em dizer que o desenvolvimento rural não é exclusivamente econômico, devendo incluir aspectos sociais e ambientais. Mas há um grande problema na ausência de informações, em sua maioria desagregadas e com conceituações distintas e abrangentes, de diferentes unidades territoriais.

Quando se entende o desenvolvimento apenas no sentido econômico, o rural pode ser configurado como atraso e obstáculo. Então toda a conceituação do rural é importante para que as ações a ele destinadas não sejam vistas como isoladas das ações existentes para desenvolvimento do país (TEIXEIRA, 2010).

Souza e Costa (2011) destacam que vincular o acesso ao saneamento básico ao lucro e pagamento de tarifas compromete a universalização do acesso, considerando a desigualdade social existente no país.

Quadro 6 – Trechos de entrevista dos ÓRGÃOS FINANCIADORES sobre a categoria “VALORES INTANGÍVEIS”

ÓRGÃOS FINANCIADORES
<p><i>“O investimento em saneamento é para promoção da saúde por meio de uma ação de saneamento para levar qualidade de vida e evitar doenças para aquela população</i></p> <p><i>“Precisam fazer isso como uma forma de manter o homem no campo, e mantê-lo lá com qualidade de vida, o retorno é social sem dúvida, um retorno ambiental da qualidade do ambiente, mas eu acredito que não se deve esperar do saneamento rural que ele seja rentável economicamente.</i></p>

Fonte: Elaboração própria.

Os órgãos financiadores convergem em suas opiniões acerca do retorno e importância do saneamento rural, traduzidos como valores intangíveis de promoção da saúde, manutenção da população no campo, retorno social em qualidade de vida e do meio ambiente.

Os investimentos no setor, então, não são diretamente rentáveis, sendo necessário traduzir os valores intangíveis em retorno econômico indireto para viabilizar visibilidade ao setor.

Para os órgãos executivos, as ações no setor podem ser traduzidas de forma ainda mais amplas, incluindo conceitos de igualdade e resgate da dignidade da população beneficiada. Os entrevistados compreendem a relação do homem com o meio ambiente como benéfica para a população em geral, portanto as ações em localidades rurais interferirão diretamente na população dos grandes centros.

São introduzidas questões relativas a valorização do agroturismo e ecoturismo, que são fontes de renda para a população local, e possibilidade de aumento da visibilidade das pequenas comunidades dentro do cenário global.

Quadro 7 – Trechos de entrevista dos ÓRGÃOS EXECUTIVOS sobre a categoria “VALORES INTANGÍVEIS”

(Continua)

ÓRGÃOS EXECUTIVOS
<p><i>“O retorno é mínimo, então não tem como visar lucro”.</i></p> <p><i>“Eu acho que ele é mais importante ainda que o da sede, porque é onde estão as nascentes, a sede é o final, se lá der errado aqui dá mais errado ainda, as consequências vêm aqui”.</i></p> <p><i>“Eu penso no retorno de saúde, qualidade de vida”.</i></p>

Quadro 7 – Trechos de entrevista dos ÓRGÃOS EXECUTIVOS sobre a categoria “VALORES INTANGÍVEIS”

(Conclusão)

ÓRGÃOS EXECUTIVOS

“Qualidade de vida, saneamento...para chegar no rio Jucu limpo, tem que sair mais limpo daqui [...] a crise hídrica mexeu com o produtor rural, temos que aproveitar essa consciência”.

“Qualidade de vida para o cidadão, melhora tudo, auto estima da pessoa”

“Acho que não tem como ter retorno financeiro, acho que é social e tentando equilibrar o maior pagando para o menor”

“Acho que tem retorno financeiro, quando você deixa de ter que atender uma criança num posto de saúde e tem o apelo social, pela questão da socialização”

“Saneamento rural é um saneamento social [...] ajuda na manutenção do homem no campo, o brasil tem que rever essa política de êxodo rural.”

“É para a dita universalização, que só vai acontecer quando tiver valor do mesmo modo que tem o urbano tem o das pequenas localidades [...], e o direito de o cidadão ter saúde”

“Para reduzir os índices de doenças, [...] precisa o homem do campo se desenvolver, porque até a segurança alimentar está junto do saneamento rural, produção de alimento, então segurar o homem e do campo, agricultura familiar, agroturismo, ecoturismo”.

“Primeiro todos são iguais nesse país, independentemente de onde mora, segundo há compromisso do mundo todo em atingir a universalização como forma de melhorar a qualidade de vida da nossa população, terceiro, é uma forma de fixar o homem do campo, evitando êxodo, evitando que eles venham para as cidades, inchando as cidades, então o saneamento rural é isso além de que começa a surgir uma cultura de respeito à água

“O melhor retorno é a dignidade do cidadão, você vive numa comunidade rural isolada esquecida invisível, e quando você tem agua e ela é gerenciada por você, o empoderamento, há um resgate da cidadania, a autoestima eleva-se e com isso ele mesmo vai procurar melhorias na saúde, ele vai se relacionar melhor”

Fonte: Elaboração própria.

Para os órgãos executivos, as ações no setor podem ser traduzidas de forma ainda mais amplas, incluindo conceitos de igualdade e resgate da dignidade da população beneficiada. Os entrevistados compreendem a relação do homem com o meio ambiente como benéfica para a população em geral, portanto as ações em localidades rurais interferirão diretamente na população dos grandes centros.

São introduzidas questões relativas a valorização do agroturismo e ecoturismo, que são fontes de renda para a população local, e possibilidade de aumento da visibilidade das pequenas comunidades dentro do cenário global.

Quadro 8 – Trechos de entrevista dos PARCEIROS POTENCIAIS sobre a categoria “VALORES INTANGÍVEIS”

PARCEIROS POTENCIAIS
<i>“Preocupação com a qualidade de vida dessa população, tanto no tratamento de água e de esgoto, poluição do manancial que eles utilizam”</i>
<i>“Como uma empresa de saneamento expande seu sistema? Cobrando! Ela tem que ter lucro, não como uma empresa privada, mas ela tem que ter lucro para manter e reinvestir”.</i>
<i>“O retorno que o município tem que esperar é o resultado para o seu trabalho, da sua ação, porque hoje isso é uma das teses que se questiona muito, qual o resultado que o dinheiro público traz para a sociedade?”</i>
<i>“Você tem custos, mas você tem que pensar são custos que diminuem outros investimentos, seja recuperação ambiental ou custos de hospital”.</i>
<i>“Os retornos são vários, social, ambiental, na saúde e melhora até a autoestima da pessoa em viver naquele meio, os retornos são muito fáceis de serem enxergados”.</i>
<i>“É um investimento sem retorno. O retorno é social, sem nenhum fim lucrativo”.</i>

Fonte: Elaboração própria.

Os órgãos classificados como parceiros potenciais incluem a concepção de que o reinvestimento no setor é necessário, então é preciso certa parcela de lucro para manter os sistemas implantados. Considerando os demais retornos intangíveis relacionados a ações de longo prazo e com retorno indireto, não foi possível compreender qual forma de haver lucro nessas ações pontuais.

Essa categoria também correlaciona as ações de saneamento com redução de custos em outros investimentos sociais, corroborando com a pontuação de um ator sobre entendimento do resultado da aplicação do recurso público para a sociedade.

Quadro 9 – Trechos de entrevista dos ÓRGÃOS REGULADORES sobre a categoria “VALORES INTANGÍVEIS

ÓRGÃOS REGULADORES
<i>“Quando você investe em saneamento você está investindo em saúde”.</i>
<i>“Retorno social e ambiental são importantes, são prioritários, tem o retorno do ponto de vista da saúde como eu te disse, então isso se justifica do ponto de vista econômico”.</i>
<i>“Social e ambiental você ainda não estimulou o cara a implantar. Na nossa cultura a falta de conhecimento sobre a relevância do saneamento faz com que ninguém enxergue o problema do ponto de vista ambiental e a própria vítima social não vê isso como valor. Então esse é um retorno que não me estimula a fazer nada, você não tem retorno e engajamento da população”.</i>
<i>“Reduz a incidência de problemas de saúde na população, reduzindo gastos do sistema de saúde e elevando a produtividade do trabalhador, que se ausenta menos”.</i>
<i>“O retorno social é o mais importante”.</i>
<i>“O saneamento rural é tão importante quanto o urbano. O saneamento básico é uma das condições essenciais para preservação da saúde de uma população, além de proteger os mananciais de água e preservar o meio ambiente”.</i>
<i>“A gente demanda diante da previsão legal. A gente sabe que o saneamento tem aspecto de melhoria da qualidade de vida das pessoas, de dignidade, e de redução dos custos de saúde”.</i>

Fonte: Elaboração própria.

As opiniões dos órgãos reguladores corroboram às expectativas dos demais entrevistados, atribuindo um valor social ao saneamento rural, com resgate de conceitos relativos ao retorno financeiro indireto, benefícios ao meio ambiente e resgate da cidadania com as ações de saneamento.

Ressalta-se o trecho *“Social e ambiental você ainda não estimulou o cara a implantar. Na nossa cultura a falta de conhecimento sobre a relevância do saneamento faz com que ninguém enxergue o problema do ponto de vista ambiental e a própria vítima social não vê isso como valor. Então esse é um retorno que não me estimula a fazer nada, você não tem retorno e engajamento da população”*, no qual o entrevistado reforça que os atributos são importantes, mas somente citá-los não enobrece a causa e nem estimula investimentos. O foco das ações deve primar por valorar essas ações para se configurarem investimentos palpáveis e interessantes aos envolvidos, principalmente no que diz respeito ao engajamento da população beneficiada, pois sem ela quaisquer intervenções no território não são perenes.

5.1.3. Atributos do Serviço

O saneamento rural é carente de recursos, projetos viáveis e estudos de suas reais condições, bem como de conhecimento das experiências de sucesso realizadas. Sem um modelo de organização as propostas são em sua maioria fragmentárias, pontuais e descontínuas (TEIXEIRA, 2010).

A categoria “ATRIBUTOS DO SERVIÇO” pontuou processos definidos pelos *stakeholders* como peculiares e críticos aos serviços de saneamento em localidades rurais, visando viabilizar as ações. Esta categoria ainda mostrou os possíveis entraves para melhorias no setor e as características que retardam ou impulsionam as ações em andamento.

Conforme dito por Teixeira (2010, p.257):

O debate sobre o saneamento básico rural deve estar inserido no processo de implementação e consolidação da atual política nacional de saneamento básico, sob pena de se tornar uma ação isolada e desconectada da conjuntura em que se encontra o país.

O mesmo autor complementa (TEIXEIRA, 2010, p.261):

[...] existem iniciativas de instituições, estados e municípios, muitas delas relevantes, mas programas pontuais, temporários, às vezes, carentes de

abrangência, de continuidade e de avaliação e, até mesmo, desintegrados do conjunto de outras ações e políticas.

A dimensão territorial no planejamento possibilita que os planejadores entendam a totalidade de ações necessárias para o desenvolvimento local, construindo oportunidades de conquistar o desenvolvimento perene (VERDES, 2004).

A qualidade de investimentos e atração pelo setor de saneamento requer uma definição regulatória clara e fim da fragmentação de responsabilidade e de recursos (TONETO Jr; SAIANI, 2007).

As intervenções de saneamento possuem efeitos positivos por consistir em serviço que assegura melhoria e bem-estar da população. Entretanto, o planejamento das ações nesse setor deve trabalhar em prol da sustentabilidade, agregando requisitos técnicos, ambientais, sociais e econômicos (LEONETI et al., 2011).

Quadro 10 – Trechos de entrevista dos ÓRGÃOS FINANCIADORES sobre a categoria “ATRIBUTOS DO SERVIÇO”

ÓRGÃOS FINANCIADORES

“Depende do município, da necessidade e do risco epidemiológico que aquela cidade passa”

“Entrave são bons projeto para serem apresentados e qualificados para aprovação e liberação de recurso. Quando libera recursos para investimento na área rural queremos que o objeto da ação que foi projetada seja construído conforme projeto apresentado e além de construído que o objetivo seja alcançado”.

“Deveria acabar a pulverização de recursos em diversos ministérios”.

“Os municípios não são capacitados as vezes também não só para apresentar projeto como muitas vezes para acompanhar a execução”.

Fonte: Elaboração própria.

A implementação de ações depende diretamente da aplicação de um recurso para aquisição e/ou contratação. No caso do saneamento rural os projetos são itens fundamentais, pois pontuam as intervenções que serão executadas e, a partir desse levantamento, é atribuído um recurso a ser implementado para consecução da ação.

Nesse sentido, vê-se uma uniformidade nas opiniões dos órgãos financiadores que necessitam de projetos com qualidade suficiente, que represente a realidade local e que efetivamente contribua para o fim proposto.

Outra questão relevante pontuada diz respeito a quantidade de recursos disponíveis, muitas vezes distribuídas em diversas fontes diferentes, dificultando o entendimento dos requerentes e resultado, provavelmente, em ações não coordenadas em um mesmo território.

Em suma, os projetos adequados e definição das fontes de recurso disponíveis são as principais características do processo de saneamento rural definidos pelos órgãos financiadores.

Quadro 11 – Trechos de entrevista dos ÓRGÃOS EXECUTIVOS sobre a categoria “ATRIBUTOS DO SERVIÇO”

ÓRGÃOS EXECUTIVOS
<i>“Eles sempre falam que vão pagar alguma coisa e no final acaba ficando tudo para Prefeitura mesmo, então nossa maior dificuldade é quando chega na comunidade”.</i>
<i>“Essa questão da gestão tinha que ser compartilhada, cada um ter seu papel [...] E cada um colocar sua contrapartida, sua parte do financiamento”.</i>
<i>“Implantação não é tão cara, para manter o sistema que é caro”. “Não temos condições de reinvestimento”.</i>
<i>“Tem uma tarifa simbólica [...] não paga nada do sistema, longe de manter”.</i>
<i>“A gente nem sabe como aportar recurso, não tem critério”.</i>
<i>“Acho que tinha que trabalhar tudo, comunidade rural não precisa gastar tanto dinheiro com projeto caros, já sabemos o que tem que fazer, não tem o que inventar, mas sempre vamos aprender porque cada realidade é uma”.</i>
<i>“Hoje não sabemos direito onde vamos buscar os recursos e há vários ministérios que atuam na área rural, então na realidade ficamos um pouco perdidos [...] Deveriam direcionar ou ter uma carteira um lugar que informasse que pudesse informar onde encaixa sua demanda com suas características”.</i>
<i>“Realmente precisa de muita melhoria, foram implantadas, mas largadas”.</i>
<i>“Temos muitas obras abandonadas por aí”.</i>
<i>“Não temos como priorizar os pedidos, nós não estudamos o que está o mais necessitado, visto que a gente não tem uma política, não temos um recurso garantido para fazer, então fica quem mais pede, leva alguma coisa, mas não leva aquilo que precisa, então nosso atendimento é apagando incêndio “</i>
<i>“O sistema vai ter condição de você cobrar por ele, mas nem sempre um certo número de ligações via ter condição de manter aquele sistema, aí entra a economia de escala, que entra o modelo de gestão, [...] porque um menor consegue entrar no sistema de gestão porque tem um maior, para não ter um desequilíbrio financeiro”.</i>
<i>“O conceito de saneamento rural no brasil é obra, eu tenho que fazer obra porque aí eu tenho ganho político, mas ninguém pensa que a obra sozinha não vai para canto nenhum ela é inerte, ela tem que ter um modelo de gestão, para que faça isso, mas é fundamental e quando se entende de novas tecnologias, novas, mas que sejam apropriadas para o rural [...] o cidadão tem afinidade, compreende que é apropriada para ele, é uma tecnologia social.</i>
<i>“O imposto que um munícipe paga ele não tem fronteira”.</i>
<i>“e eu acho que temos que fazer, na elaboração do projeto o melhor possível com visão de 20-30 anos, para implantação tem que ter padrão de obra, para que o problema não de trabalho nem gasto para sua operação e manutenção”</i>

Fonte: Elaboração própria

Os entrevistados representados pela categoria órgãos executivos são aqueles que, atualmente, executam os serviços em localidades rurais, participando ativamente e visualizando os prós e contras dos modelos em andamento.

A principal característica determinada é a falta de um responsável pela manutenção dos sistemas implantados. A cooperação com a comunidade se faz relevante, mas esse é um ponto considerado frágil pelos entrevistados, que em suas falas reiteram que as taxas impostas aos beneficiados ou não são por eles cumpridas ou não conseguem sustentar os custos do sistema. Com a sugestão de um modelo que considere uma economia de escala, na qual haja uma associação de sistemas beneficiados.

Para o sucesso das ações, deve haver um compartilhamento de responsabilidades, caso algum dos atores não consiga cumprir seu papel com eficácia.

Outro ponto comum foi a priorização de investimento. A dificuldade de conhecimento das fontes disponíveis, seus critérios de seleção e, principalmente, um modelo de priorização das demandas existentes visando melhor aplicação dos recursos públicos disponibilizados. É importante, segundo os entrevistados, analisar cada peculiaridade regional, visto a diversidade e características individuais de cada região e comunidade.

Há um entendimento comum sobre o abandono de sistemas implantados, e tal configuração acaba por gerar uma ideia errônea de que os investimentos nesse setor são fadados ao fracasso.

Diante das explicações dessa categoria, verifica-se que os órgãos executores entendem que há limitações graves no setor de saneamento rural por não haver uma definição de papéis, uma fonte de informações sobre as demandas existentes e suas prioridades, o direcionamento sobre os recursos disponíveis nos governos e, mais enfaticamente definido, o fato de os valores estipulados para pagamento por ligação domiciliar não contribuir efetivamente para a manutenibilidade dos sistemas, onerando os cofres dos responsáveis. Todas essas premissas culminam na falta de um modelo de gestão que possibilite agregar os fatores que podem contribuir para perenidade das ações.

Quadro 12 – Trechos de entrevista dos PARCEIROS POTENCIAIS sobre a categoria “ATRIBUTOS DO SERVIÇO”

(Continua)

PARCEIROS POTENCIAIS

“A gente verifica situação de abandono. Não tem investimento... falta recurso”

“Prestando serviço de segunda para uma população que eles consideravam de segunda linha, ou seja, não deu certo”.

“Tem pouco recurso pra investir nesse setor e não é considerado um setor principal de investimento porque não dá retorno político, por exemplo”.

“Não dá para fazer muitas promessas até pelo nosso quadro efetivo de poucas pessoas”

“Até que ponto o estado centralizado e o município com estrutura fraca vai ser capaz de levar o saneamento de todas as comunidades rurais? ”

“Deveria ser na educação ambiental, dos produtores, em relação a forma com que eles interagem com o meio ambiente”.

“Melhor as vezes que uma nova tecnologia é saber mexer na atual”.

“O que a gente precisaria hoje seria ampliar todos, nenhuma atende à demanda”

“Precisa ampliar, capacitar os funcionários, o limite já passou”.

“Eu acho que hoje tudo seria prioridade porque não tem nada, se conseguisse ampliar e capacitar mas mecanizar o processo, evitar o custo com operador, automatizar ficaria muito mais fácil”.

“Poderia escolher uma comunidade, porque depende do perfil do lugar que você quer investir primeiro porque o estado é totalmente diferente”.

“Cada região é uma região, cada grupo de produtor é um grupo. Tem que estudar diferentes formas, os membros de comitê são flutuantes quando está estruturado acaba desmantelando tudo. É um aprendizado contínuo”.

“No meu ponto de vista é um negócio fácil de fazer, precisa de recurso, existem projetos piloto fáceis, tem que ter um pouco de vontade de fazer”.

“Tem que ter o diagnóstico por município para saber o que é prioritário naquela área”.

“Eu acho que a primeira coisa é um mapeamento do que a gente tem, saber o que existe hoje, se o que tem está funcionando, e se estiver precisa monitorar o funcionamento ou precisa de uma manutenção”.

“Não tem esse negócio de fazer pingado, se pegou tem que acabar”.

“Uma seria entender que não nos falta recursos falta saber utilizar o recurso em um plano progressivo de metas ao longo de um período pré-determinado. Temos dinheiro, mas o gastamos mal. Mas isso está atrelado a baixa da capacidade das prefeituras em investirem no dimensionamento de suas demandas e aí volta a ideia da cooperação, a prefeitura não tem engenheiros pra fazer ele pode contar com parcerias”.

“Baixa capacidade técnica para dimensionar o problema que influencia na segunda que é usar mal um dinheiro, ser mal aplicado. Para um bom investimento precisam de bons projetos, são privilegiados pontos melhor dimensionados. Precisamos ter bons projetos para boas ações. Vários ministérios têm investimentos em fins correlatos a saneamento”.

“Eu vejo o saneamento rural como patinho feio, que ninguém quer cuidar, é aquele que todos aplicam sobre ele a baixa viabilidade financeira para operar, para investir ou para manter, e aí eles sempre comparam com uma região densamente habitada [...] Já vê o rural como algo que não se sustenta, ele abandona, e aí o abandonar faz algo simples e barato se tornar desacreditado”

“Hoje é o principal problema é a falta de água que é universal. Conflito de interesses e entendimentos sobre a mesma coisa entre os próprios órgãos”

Quadro 12 – Trechos de entrevista dos PARCEIROS POTENCIAIS sobre a categoria “ATRIBUTOS DO SERVIÇO”

(Conclusão)

PARCEIROS POTENCIAIS

“O interesse da comunidade e o interesse da prefeitura, [...] se eles compraram a ideia, eles estão atuantes, eles estão trabalhando, se associaram, se estruturaram”.

“Os problemas na área rural relacionados ao saneamento são muito difusos, entendeu? Então acaba não criando o vulto que necessita”.

“A gente precisa congrega mais isso, seria uma possibilidade de parceria, olhar por bacia. A bacia inteira é beneficiada”

“Não temos pernas para fazer projetos [...] então nós criamos uma parceria com um instituto que em parceria com o CREA nós montamos um termo de cooperação técnica ele possa fazer isso, mesmo que com um custo, ele é bem abaixo do valor de mercado”.

“Qualquer parceria é bem-vinda. Eu penso que esse cabo de guerra que existe tinha que acabar e juntar tudo”

“Eu acho que tinham que ter mais uniões, juntos podemos ser mais fortes”.

“O primeiro problema que eu vejo na gestão pública, por mais que os eixos sejam interligados a gestão ela fragmenta tanto nos cargos e serviços que ela não consegue integrar”

“As grandes mazelas que temos no saneamento rural também vem da falta de integrar, descentralizar e integrar os eixos que compõem os eixos de água, esgoto, resíduos”

“A gestão de recursos hídricos ela é integradora por doutrina, a implica nessa convivência de diferentes instituições, tanto no nível municipal, estadual e as vezes até federal.

“Até mesmo o retorno de diminuir o retrabalho, melhorar planejamento e integração entre as secretarias porque elas não se conversam.

“O município tem que relatar ao estado para relatar ao órgão federal sua necessidade se o município não tem esse interesse não tem como a gente atuar e saber o podemos atuar. Eu vejo muito como barreira uma questão de o gestor municipal estar mais atuante”.

Fonte: Elaboração própria.

Os atributos relacionados pelos parceiros potenciais elencam uma gama de peculiaridades que são críticas ao saneamento rural. Primeiramente há destaque para a não priorização de investimentos no setor, que aliada à falta de recurso gerada pela crise financeira do país acabam não possibilitando avanços significativos na área, tal como demonstrado na fala *“Prestando serviço de segunda para uma população que eles consideravam de segunda linha, ou seja, não deu certo”*.

A sequência de exposições corrobora a imagem de carência do setor, onde algumas falas revelam a dificuldade de pontuar os atributos principais do processo, sendo elencados principalmente: a falta de efetivo específico e fraca estrutura administrativa voltada para atuação na área; a necessidade de ações de educação ambiental nas áreas a serem beneficiadas, para a compreensão de sua intervenção no meio em que vive; a necessidade de conhecimento pleno dos envolvidos sobre as tecnologias atualmente implantadas, em detrimento de novas experiências, visando a melhor

aproveitamento dos recursos já disponibilizados no setor e investir na ampliação dos mesmos.

Mais uma vez, tal como dito pelos órgãos financiadores, os órgãos executores citam as especificidades de cada região como um ponto relevante, sendo interessante a execução de projetos-piloto que orientem ações e validem experiências por região como dito por um entrevistado no trecho: *“Poderia escolher uma comunidade, porque depende do perfil do lugar que você quer investir primeiro porque o estado é totalmente diferente.”*

O mapeamento e diagnóstico das demandas também aparece como primordial para priorização de ações e investimentos, sendo o atributo das informações acerca das situações existentes um ponto crítico para planejamento das ações.

O trecho *“Já vê o rural como algo que não se sustenta, ele abandona, e aí o abandonar faz algo simples e barato se tornar desacreditado”* revela de uma forma clara a precariedade associada ao atendimento mais uma vez vinculada à pouca importância dada ao saneamento rural, resultando em ações que se perdem, obras abandonadas e descrédito nas intervenções. Explicações tais como *“falta saber utilizar o recurso em um plano progressivo de metas ao longo de um período pré-determinado. Temos dinheiro, mas o gastamos mal”* e *“Baixa capacidade técnica para dimensionar o problema que influencia na segunda que é usar mal um dinheiro, ser mal aplicado”*, reiteram a o principal viés do saneamento rural: a necessidade de planejamento.

As demais falas apontadas no Quadro 12 ressaltam a principal característica atribuídas às ações de saneamento como um todo: a interdisciplinaridade. As ações só têm possibilidade de sucesso quando integradas e identificadas como prioridade pelos envolvidos, conforme exemplificado como necessidade das partes interessadas em trechos tais como: *“se eles compraram a ideia, eles estão atuantes”*, *“conflito de interesses e entendimentos sobre a mesma coisa entre os próprios órgãos”*, *“esse cabo de guerra que existe tinha que acabar e juntar tudo”* e *“tinham que ter mais uniões, juntos podemos ser mais fortes”*, aponto a ânsia dos parceiros potenciais em participação nas ações, integração entre as áreas e unificação de esforços em prol do bem comum.

Quadro 13 – Trechos de entrevista dos ÓRGÃOS REGULADORES sobre a categoria “ATRIBUTOS DO SERVIÇO”

ÓRGÃOS REGULADORES
<i>“É a falta de planejamento. Não tem modelo de gestão”</i>
<i>“Acho que as tecnologias existentes atendem as comunidades rurais. A qualificação de pessoal também não é difícil de resolver, porém o mais difícil é a gestão”.</i>
<i>“Ninguém quer resolver esse tipo de assunto é caro, é difícil, envolve o interesse de muita gente e é um trabalho que depois de feito ninguém reconhece, é o típico trabalho que ninguém quer fazer”.</i>
<i>“Acho o mais difícil de todos é a manutenção dos sistemas e sua gestão”.</i>
<i>“Tem que saber onde buscar as informações como referência”.</i>
<i>“A população no meu sentimento ela não sabe a importância do saneamento, não sabe para que serve e não entende como isso vai beneficiar a eles no dia a dia, precisaria de um empoderamento”.</i>
<i>“Somos totalmente favoráveis a integração. É uma perda de energia e muitas vezes contraditórias, fazendo a mesma coisa com o mesmo preço mas poderiam juntar e pagar mais barato”.</i>

Fonte: Elaboração própria.

Os órgãos reguladores convergem as opiniões nos anseios de maior integração entre as áreas e, principalmente, em haver uma forma de gestão definida. Com a definição dos responsáveis e suas responsabilidades é possível elaboração de um planejamento concreto e promover efetividade das ações.

5.1.4. A Sustentabilidade das Ações

Teixeira (2010, p.263) ressalta que

[...] As questões relacionadas à gestão compartilhada e à mobilização social, educação e participação social são questões que sempre exigem intensa e cotidianamente o exercício da prática, do aprendizado e do intercâmbio de experiências, devido à sua complexidade [...] A adoção de tecnologias na implantação de soluções dinâmicas ou estáticas não só devem levar em conta os condicionantes socioculturais, mas também os aspectos econômicos, como os custos dos projetos e a capacidade de pagamento das comunidades.

Para sucesso das ações propostas para o saneamento rural é de suma importância a ação integrada e intersetorial, atuando em conjunto com os comitês de bacias hidrográficas, órgãos ambientais, além de articulação com instituições acadêmicas de ensino e pesquisa, utilizando o território como unidade de planejamento conjunto e integrado de ações (TEIXEIRA, 2010).

Para as ações direcionadas ao saneamento rural se tornarem efetivas devem superar desafios de compromisso das instâncias governamentais em priorização e

continuidade de ações, fortalecimento e perenidade dos recursos humanos direcionados a atuarem no setor, compromisso com a universalização dos serviços vinculando a ações de saúde pública e meio ambiente, gestão compartilhada com governo e comunidade organizada, visando a sustentabilidade para efetividade e eficácia social e sanitária das ações propostas (TEIXEIRA, 2010).

Villar (2011) diz que as ações de saneamento rural devem considerar:

A compreensão sobre as características e as necessidades encontradas nas comunidades rurais nas diferentes regiões brasileiras; Integração e interface com outras políticas públicas e programas de governo em andamento; relação saneamento, meio ambiente e saúde; tecnologias de saneamento apropriadas às peculiaridades regionais; Operação e manutenção dos serviços; Participação e controle social; Medidas estruturantes para garantia dos três eixos: Tecnologia, Gestão e Educação.

No contexto da correlação entre práticas para sucesso das ações de saneamento rural, a última categoria SUSTENTABILIDADE DAS AÇÕES de análise definida, agregando os conceitos a serem respondidos pelos entrevistados como importantes para a perenidade das ações de saneamento em localidades de rurais.

Verifica-se a similaridade de algumas exposições com o retratado na categoria “ATRIBUTOS DO SERVIÇO” que pode ser entendida como a ausência de um modelo de gestão efetivo que norteie os planejadores que resulta em uma interdependência das características efetivas do processo com suas mazelas atuais. Entende-se que posteriormente a implantação de uma gestão eficaz, os pontos aqui detalhados corroboram para a sustentabilidade e perenidade das ações, entretanto, hoje, são vistas ainda como carência, se repetindo na categoria anterior.

Quadro 14 – Trechos de entrevista dos ÓRGÃOS FINANCIADORES sobre a categoria “SUSTENTABILIDADE DAS AÇÕES”

ÓRGÃOS FINANCIADORES

“Com relação a operação e manutenção, aí não, o órgão federal não pode se meter nisso aí como a responsabilidade pelo saneamento é municipal ele operação e manutenção tem que ser por meio de tarifa e vai depender da opção da gestão que o município faça”.

“Ai essas tarifas logicamente pelo porte das comunidades e toda despesa operacional que existe não cobre o custo total que é gasto por mês naquela operação e manutenção do sistema”

“Tem que ter qualificação profissional e um modelo de gestão”.

Fonte: Elaboração própria.

A questão relativa à implantação de uma tarifa que consiga administrar os reinvestimentos necessários para manter os sistemas em funcionamento foi um item importante destacado pelos órgãos financiadores. As despesas operacionais e a falta

de reserva para reinvestimento impossibilitam manutenções preventivas, suprimento de materiais e equipamentos e, portanto, comprometem a sustentabilidade dos sistemas implantados, influenciando no recorrente abandono das unidades e descrédito das ações.

Outro ponto relevante destacado pelos atores em questão é a qualificação dos profissionais envolvidos, entendendo aqui o quadro de operação e de gestão dos sistemas de saneamento de pequeno porte.

Voltou-se a frisar a necessidade de um modelo de gestão, pois sem uma definição e uniformização dos métodos de trabalho, as ações no setor não se tornam perenes e podem não possuir credibilidade para investimentos.

Quadro 15 – Trechos de entrevista dos ÓRGÃOS EXECUTIVOS sobre a categoria “SUSTENTABILIDADE DAS AÇÕES”

(Continua)

ÓRGÃOS EXECUTIVOS

“O plano de saneamento é uma boa ferramenta se fizerem realmente o que está previsto ali. O SAAE, a secretaria de obras e a secretaria de serviços estratégicos do município, alguns procuradores, foi tudo feito pela prefeitura com participação popular. Contemplamos o município inteiro, sem distinção”.

“Eu acho que um dos grandes problemas do município seria resolver essa questão de uma forma mais sustentável que não onere tanto os cofres públicos, tinha que arrumar um jeito mais equilibrado de atender todo mundo com qualidade”.

“Tinha que ter uma área perene, com pessoas capacitadas, para orientar as comunidades, de apoio ao homem rural”

“Não tem um dono e nunca via ter um dono só [...] A prefeitura deveria fazer esse papel centralizador, e até direcionar a pessoa para o lugar certo. O papel tinha que ter das prefeituras, sempre de informação, ela não tem condições de atender tudo, mas tinha que ter esse local de direcionamento”.

“Primeira coisa teria que fazer um modelo de gestão, se não tiver um modelo de gestão para depois tomar conta daquilo ali, e garantir a manutenibilidade isso tudo vai se perder

“Agora tem que se desenhar no estado qual a melhor maneira de se atuar, mas tem que ter a política. O Estado tem que escrever a política onde vai envolver o Estado, o município, a companhia ou o SAAE, e a comunidade que já é fato que já foi estudado que o saneamento em pequenas localidades tem que envolver a comunidade. Como se tivesse num condomínio, é um associativismo.

“Primeiro nós tínhamos que ter a política, ter quem vai tomar conta para não se perder, vai ter uma gestão daquilo que for implantado. A partir desse momento que você tem garantido certo recurso e ter quem vai tomar conta, quem vai acompanhar ai sim, nós temos que voltar a enxergar que temos que ter tecnologias adequadas, simplicidade, reuso,

“Aí precisa descobrir tecnologias adequadas, simples de operar, e capacitação das pessoas, tanto de quem faz a gestão, quanto quem elabora projeto, quanto quem faz obra, quem opera

“Não basta só quebrar e consertar, tenho que fazer a preventiva, tenho que fazer a gestão, treinamento das pessoas, cobrança dos recursos para que torne esses sistemas autossustentáveis.

Quadro 15 – Trechos de entrevista dos ÓRGÃOS EXECUTIVOS sobre a categoria
“SUSTENTABILIDADE DAS AÇÕES”

(Conclusão)

“O responsável pelo saneamento rural no Brasil é o Ministério da Saúde e a FUNASA, mas nem nesses dois órgãos ninguém consegue entender quem acolhe o rural, é muito mal assistido o rural. No nosso estado nós temos o acolhimento através da secretaria do desenvolvimento agrário, que compreende que o homem do campo não é só agricultura, nós temos que pensar como ele mora, se ele tem qualidade de vida com energia, água e comunicação, e a comercialização do seu produto, então essa secretaria capta recurso do Banco Mundial para investir em projetos produtivos para dar emprego e renda para o rural, e para melhorar a qualidade de vida dele”

“O Brasil não tem uma verba fixa no seu orçamento “

“Entendo que tem primeiro a sustentabilidade política, politicamente tem que estar adequada dentro das políticas públicas e com os governantes entendendo aquele modelo de gestão e forma de fazer o saneamento rural; a segunda é social, como via de regra não há interesse econômico, então é quando percebe o envolvimento das pessoas naquele instrumento que veio para melhorar a qualidade de sua vida, a terceira, é técnica como falamos, é um equipamento bom e quando quebra não sei consertar, bom mas tenho que trazer alguém de fora para operar, então tem que ter a técnica compatível com o potencial e conhecimento da comunidade, a outra é o econômico-financeiro, não pra dar lucro, o lucro que podemos entender é uma reserva para emergências, mas suprir todos os custos de operação e manutenção e também uma reserva para ampliações e melhorias futuras, e por último a sustentabilidade ambiental, hidroambiental, nós estamos observamos que quando falamos nisso, tirando menos água do manancial, eu só tiro o necessário e produzo menos esgoto, e penso que podemos conservar a fonte, preservar a nascente dos rios, e do ponto de vista de tratar esse esgoto pra devolver aos rios. Para mim eu só posso falar que nosso modelo é sustentável se atender a esses 5 parâmetros.

“Para dar apoio a eles nas suas três colunas básicas: administração, a técnica (manutenção e conservação do sistema) e social (capacitação, treinamento, preparando continuamente, a comunidade para fazer um bom trabalho na área de gestão comunitária).

“Na prática você reúne associações de vários municípios para você ter economia de escala, essa entidade tem que ter uma quantidade de ligações para se sustentar, é viver do que arrecada, é o que a gente chamava de sustentabilidade. Aí tem as parcerias, no caso de lá onde a gente vê que funciona.

“Quem tem a expertise é a companhia então ela tem que atuar nesse ponto, suporte técnico”.

Fonte: Elaboração própria.

Os órgãos executivos entendem a importância dos Planos de Saneamento para a sustentabilidade dos sistemas de saneamento como um todo, considerando a previsão das necessidades dos municípios, com previsão de metas e revisões constantes. Essa sustentabilidade só pode ser garantida com ações que não comprometam os cofres públicos, devendo ter tarifas pertinentes e formas de reinvestimento para não serem perdidos os sistemas implantados. A interdisciplinaridade das ações também é foco tanto dos Planos de saneamento quanto as expectativas dos órgãos executivos, pois as parcerias entre os órgãos são fundamentais para divisão das obrigações e direcionamento das ações conjuntas.

A sustentabilidade é garantida pelas parcerias, suporte técnico adequado e eficiente, capacitação social no qual as comunidades devem ter organização tal que proporcione seu empoderamento das ações em seu território.

Quadro 16 – Trechos de entrevista dos PARCEIROS POTENCIAIS sobre a categoria “SUSTENTABILIDADE DAS AÇÕES”

PARCEIROS POTENCIAIS

“Se for um ponto que a comunidade veja como um problema a ser resolvido isso passa a fazer parte do planejamento do escritório local”

“A secretaria de saúde é a que mais tinha que ser envolvida, tem tantos agentes já em campo, ações em andamento... são muito projetos paralelos”.

“O que falta é que os sistemas, o espaço rural entre de maneira sistemática no enfrentamento disso, e isso que digo que pode ser feito por meio do sistema de bacia, essa é nossa contribuição, nós pensamos articulado por doutrina, por concepção”.

“Eu acho que a grande sacada são os planos municipais, porque o plano municipal vai determinar a política que o município vai desenvolver e [...] ele passa a ser uma lei e ele é planejado a longo prazo então um prefeito não interrompe um projeto”.

“Acho que nossa dificuldade é essa é o cidadão entender que ele é fruto do meio em que ele vive, parte do processo”.

“Cabe sim uma secretaria que venha a planejar o conjunto. Essa é a tentativa que a gente inicia através dos planos municipais e o trabalho articulado com o meio ambiente”.

“A conclusão que a gente chega disso tudo, o Brasil tem que ter um novo modelo de gestão a centralização hoje do poder em Brasília é muito desfavorável [...] se existisse um poder descentralizado onde os recursos fossem destinados de forma regionalizada e ali as pessoas decidissem a política de atuação e aplicação dos recursos a gente conseguiria ser mais eficiente”.

“Os municípios tinham quer ter um protagonismo maior no seu planejamento então o que geralmente acontece é que na formulação da política o governo federal diz as orientações e diz vou botar recursos nisso, então ele desenha o que ele vai fazer, só que o Brasil é imenso”.

“A gente precisa ter uma unidade de planejamento territorial [...] pra pensar a intervenção do local, aí tinha uma proposta lá atrás que era o planejamento por micro bacias hidrográficas, então a partir das microbacias você ia fazendo o processo de planejamento de intervenção, porque você tanto mobilizava os talentos locais, quanto você conhecia a partir do diagnóstico técnico, todo o conjunto de ações possíveis sendo feita pelos municípios, pelo estado, pelo governo federal, então quando você trabalha essas duas vertentes você começa a ter possibilidade de hierarquizar o investimento”.

“Tem que ser pensado um modelo que se sustente, pagar para a associação poder comprar os produtos químicos, fazer uma manutenção mínima, não uma ampliação e tal. Mas essas coisas do dia a dia terem sustentabilidade”.

“Compras compartilhadas, assessoria jurídica, assessoria contável, análises de água, a gente atende a portaria nessa nova amostragem parte de 80% da portaria”.

“O plano de saneamento estabelece metas. Isso vai ter que ser seguido, o governo deve estabelecer critérios a partir disso”.

“Sairão bons planos (de saneamento) mas se você não tem recurso para executar não adianta ter bons planos e só colocar no papel”.

“Conflito de interesses e entendimentos sobre a mesma coisa entre os próprios órgãos”

“Acho que deveríamos explorar mais as parcerias institucionais, por exemplo governo do estado com universidade e IFES e com empresas privadas com seus institutos e organizações de terceiro setor”

“A população tem que ver aquilo como instrumento que é dela. O cidadão não entende o empoderamento, está tão desvirtuado o conceito de cidadania que alguns pegam em função do benefício próprio”.

As parcerias são novamente enfatizadas, principalmente com a comunidade que será beneficiada, visando sua maior integração e engajamento nas ações. Os projetos paralelos nas secretarias e setores envolvidos também é ponto de discussão para perenidade das ações, influenciando diretamente na sustentabilidade dos serviços prestados.

Os Planos de Saneamento são listados como uma boa ferramenta de gestão que pode subsidiar ações relevantes sem saneamento, contribuindo para a sustentabilidade ao conter metas e atribuições definidas, entretanto sua efetividade depende da qualidade do diagnóstico inicial realizado pelos municípios. Demandas não reconhecidas não são inseridas, desta forma novamente comunidades rurais podem ser esquecidas.

Quadro 17 – Trechos de entrevista dos ÓRGÃOS REGULADORES sobre a categoria “SUSTENTABILIDADE DAS AÇÕES”

ÓRGÃOS REGULADORES
<i>“Não existe prioridade e não é de agora e é a falta de recurso do poder público o que entrava é a falta de política pública que possa priorizar a questão da qualidade de vida e da prevenção da saúde”.</i>
<i>“Todas são demandas, eu acho que a maior é por informação para que o planejamento seja o adequado a realidade do município então a gente teria que ter uma maturidade técnica em relação as várias hipóteses disponíveis para apresentar soluções de médio e longo prazo que sejam duráveis, e que possam resolver esse problema em definitivo.</i>
<i>“O que precisamos é saber o que nós temos e através de um projeto conseguir planejar de onde nós temos para onde nós queremos”.</i>
<i>“Você tendo conhecimento e tendo profissionais adequados dá. Tem que investir em treinamento do pessoal do campo que vai trabalhar com isso. Eles têm respeito com a comunidade onde moram.</i>
<i>“Temos que trabalhar um modelo de gestão, hoje não temos. Estamos muito com tudo diluído, o saneamento rural tem que ser visto como uma coisa de todos”.</i>

Fonte: Elaboração própria.

A regulação compreende que as ações sustentáveis só serão alcançadas com uma política pública eficiente, que determine as competências, com plano de ação efetivo e metas definidas. Para determinação das metas é imprescindível conhecimento da situação existente atual e pontuação dos investimentos prioritários. Um modelo de gestão é o ponto principal para unificar todos os anseios, expectativas e tornar as ações perenes e concretas.

5.2 ELEMENTOS PARA UMA GESTÃO VIA BSC

A gestão corporativa que desvincula o desempenho ambiental e econômico está fadada ao fracasso. A ferramenta do BSC possibilita essa vinculação das performances intangíveis com as estratégicas corporativas (JOHNSON, 1998).

As ideias relacionadas pelas partes interessadas demonstram a necessidade de incorporação de um conjunto de medidas integrado vinculando o desempenho das ações de saneamento rural sob a ótica sustentável. Adaptando ao BSC, a principal mudança diz respeito ao valor intangível das ações, que são, em unanimidade, vistas como de cunho social e em prol da saúde da população, sem retornos financeiros que viabilizem o sucesso financeiro dos empreendimentos

A utilização do BSC facilita a prestação de contas e demonstração de rentabilidade dos investimentos. Ajudando as empresas a avaliar os intangíveis e conectando informações financeiras e não-financeiras (NIKOLAOU; TSALIS, 2013).

Apesar das iniciativas sociais e ambientais serem entendidas como valores, as formas de gestão atuais isolam as ações de sustentabilidade das atividades gerenciais do negócio, ao não as ligarem diretamente às estratégias corporativas (SZÉKELY; KNIRSCH, 2005; NIKOLAU; EVANGELINOS, 2010).

O valor da sustentabilidade é garantido ao passo que o incremento nos aspectos sustentáveis é atrelado a empresas com melhor e mais adequada forma de gestão (LAMEIRA et al., 2013).

Enquanto a forma de governança não for definida, o resultado são processos fragmentados, descentralizados e frágeis. Os indicadores sociais e ambientais devem passar além das perspectivas legais, e se traduzirem em adequações corporativas (SKOULLOUDIS et al., 2010; DIAS-SARDINHA et al., 2002).

De qualquer forma, os investimentos onerosos ou não, precisam existir, para fomentar a implantação/melhoria de sistemas (obras civis) e para manutenibilidade dos sistemas implantados (custos de operação).

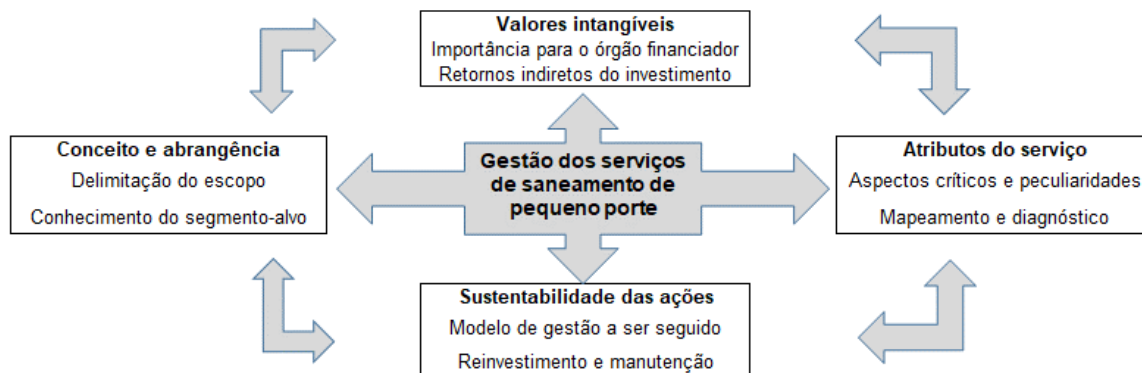
A maioria das iniciativas sociais não é objeto de medição de desempenho por não ser facilmente quantificáveis. Seu entendimento permeia o aspecto qualitativo, muitas vezes não valorado pelos investidores (SZÉKELY; KNIRSCH, 2005; MOLLER; SCHALTEEGGER, 2005).

Uma cultura organizacional voltada para as finanças é um obstáculo para a incorporação da sustentabilidade ao *scorecard*. É crucial na implementação a incorporação dos conceitos, pois sem isso o processo de implementação se torna extremamente difícil (LANSILUOTO; JARVENPAA, 2010).

Assim, o trabalho pode demonstrar que, para adaptação do BSC seria necessária a adequação das perspectivas, com cunho sustentável, visando agregar os itens pontuados pelos atores como relevantes. Estes itens comporiam o valor intangível das ações e poderia ser mensurável para se tornar viável a um possível investidor.

A Figura 2 apresenta o redesenho do BSC alinhado aos resultados das categorias de *stakeholders* estudadas.

Figura 2 – BSC adaptado ao saneamento rural



Fonte: Elaboração própria.

Segundo Kaplan e Norton (1997) o sucesso de um BSC precisa de consenso e apoio dos envolvidos. No presente trabalho foi possível identificar pontos de convergência e divergência de opiniões. Os pontos em divergência devem ser sanados pela Política de Saneamento Rural, que, conforme premissas de política pública tal qual norteado pelo PLANSAB, deve orientar e disciplinar as ações no setor, dirimindo dúvidas quanto às obrigadoriedades.

Kaplan e Norton (2008) pontuam os estágios de implantação da estratégia. Relacionando ao tema estudado, o primeiro estágio que consiste no desenvolvimento da estratégia, pode ser definido pela categoria “CONCEITO E ABRANGÊNCIA” na qual foram verificados os pontos sobre o negócio de atuação e as questões-chave que o envolve.

Para o segundo estágio, terceiro e quarto estágios, respectivamente, de planejamento da estratégia, alinhamento das organizações e planejamento das

operações, a discussão acerca da titularidade dos serviços, não totalmente definida por intermédio da política pública, traz um viés de alinhamento para a ferramenta em questão. Em conjunto, a ausência de itens de medição de desempenho, ainda não possíveis em um setor tão incipiente, também são pontos desfavoráveis a implantação da ferramenta. Em contrapartida através da categoria “ATRIBUTOS DO SERVIÇO” foi possível identificar pontos críticos do processo e as melhorias visualizadas como necessárias pelos envolvidos.

Os últimos estágios referentes a monitorar e aprender, e testar e adaptar sugerem, no sentido deste trabalho, a implantação de um projeto-piloto. De posse das articulações entre os envolvidos, a seleção de um piloto com abrangência definida, possibilitaria mensurar e avaliar as nuances da aplicação do método e, posteriormente, ajustar para replicação.

Na categoria “CONCEITO E ABRANGÊNCIA” verificou-se que não há consenso dos entrevistados, o que demonstra a urgência de um direcionamento único, que viabilize os atores se comunicarem de forma única e direcionarem esforços em um sentido comum.

A categoria “VALORES INTANGÍVEIS” possibilitou convergência de que as ações de saneamento em pequenas localidades possuem cunho social e de saúde pública. Apesar de intangíveis, é imprescindível estudo para mensuração econômica real desses itens, contribuindo para o interesse de investidores e engajamento de mais partes interessadas ao processo.

Os “ATRIBUTOS DO PROCESSO” demonstra a falta de clareza a respeito da dimensão do problema do saneamento rural. Foram pontuados itens críticos ao processo, principalmente na falta de direcionamento de ações, carência excessiva que dificulta priorização de ações, desconhecimento do órgão regulador e responsável pelos sistemas e falta de integração entre as diversas áreas envolvidas em ações similares.

Por fim, a categoria “SUSTENTABILIDADE DAS AÇÕES” pede por interdisciplinaridade, política e modelo de gestão, para assim, viabilizar sistemas sustentáveis, com investimentos perenes e solução real dos problemas de saneamento em comunidades rurais. A categoria em questão convergiu em muitos pontos com a categoria anterior, demonstrando que a ausência de direcionamento

político efetivo para as ações culmina em respostas dúbias aos problemas, dificultando pontuar exatamente o que seria enquadrado com atributo, sustentabilidade ou necessidade do local.

Corroborando com a teoria dos *stakeholders*, os entrevistados atuam de forma direta ou indireta com o saneamento rural, e sua interferência nas ações pode ser percebida nos aspectos “VALORES INTANGÍVEIS”, “ATRIBUTOS DO SERVIÇO” e “SUSTENTABILIDADE DAS AÇÕES”. Diante das respostas obtidas é possível compreender as necessidades e anseios de cada ator, e suas sugestões para atendimento de suas demandas.

Percebeu-se que os atores entrevistados possuíam graus diferentes de envolvimento com a causa. Mensurar o grau de importância dos *stakeholders* não foi foco do trabalho, entretanto, com as respostas obtidas percebe-se a relevância das opiniões, trabalhos e parcerias.

A Figura 2 apresenta o alinhamento e um resumo das perspectivas definidas nesse modelo adaptado de BSC para gestão dos serviços de saneamento rurais. Como dito por Johnson (1993), o BSC torna as hipóteses claras e explícitas, facilitando a gestão.

Os principais impedimentos para implementação da sustentabilidade são: a ausência de retorno dos recursos investidos, as pressões de empresas concorrentes e custos atrelados a obrigatoriedade legislativa e não como investimento. Desta maneira, há dificuldade em traduzir as estratégias para sustentabilidade em ação efetiva (EPSTEIN; WISNER, 2001).

As medidas representam uma cadeia de causa e efeito, onde cada passo no processo pode não estar diretamente ligado, mas o desempenho das áreas influencia nas outras áreas (JOHNSON, 1993).

Partindo da definição do escopo de atendimento e conhecendo as peculiaridades da região de atuação (CONCEITO E ABRANGÊNCIA), são pontuados os valores agregados às ações – melhoria nos índices de saúde pública, situação dos corpos hídricos na região – (VALORES INTANGÍVEIS), definidas quais fontes de recurso adequadas e quais suas exigências para atendimento, além de distribuir competências acerca da demanda (ATRIBUTOS DO SERVIÇO). Após implementação da ação, pontua-se quais as parcerias adequadas para continuidade

do atendimento, e qual requisito legal será seguido para garantir a perenidade do benefício alcançado (SUSTENTABILIDADE DAS AÇÕES).

O modelo proposto de BSC ilustra uma conexão entre as performances requeridas pelo *stakeholders* e os objetivos que pontuaram como premissa das ações na área de saneamento rural.

A avaliação do sucesso das ações é possível com o retorno à dimensão ATRIBUTOS DO SERVIÇO, na qual o mapeamento e diagnóstico das demandas deve ser contínuo, com acompanhamento dos desdobramentos das ações, aliado à SUSTENTABILIDADE DAS AÇÕES, com os alinhamentos para reinvestimento e manutenção dos sistemas.

Evitar ações reativas e emergenciais constitui base sólida para uma gestão eficaz e uma vantagem competitiva sustentável. As respostas a longo prazo para as empresas são contabilizadas em reputação, melhorias no gerenciamento e cessão de conflitos estratégicos. A integração é essencial para não haver rejeição na prática (MUNILLA; MILES, 2005; GMINDER; BIEKER, 2002).

Em geral, o novo *scorecard* fornece uma ferramenta forte para o gerenciamento integrado de sustentabilidade, auxiliando na superação das deficiências das abordagens muitas vezes paralelas dos sistemas de gestão ambiental, social e econômica (FIGGIE et al., 2002).

O uso desse formato de BSC pode ser benéfico mesmo quando não usado para implementar uma estratégia, mas sim como um sistema de informação, apresentando e destacando a importância de uma questão específica, como o fortalecimento da cultura organizacional, centralização de um sistema de informações e adequando valores corporativos (LANSILUOTO; JARVENPAA, 2010; HSU; LIU, 2010).

Para melhor compreensão da ferramenta proposta entende-se como imprescindível a implantação de um projeto-piloto. Woerd e Brink (2004), explicam que a aplicação de um piloto possibilita demonstrar como esse formato será compreendido nas ações corporativas, nos diferentes níveis de influência (WOERD; BRINK, 2004).

Um projeto-piloto pode ser aplicado em uma comunidade rural, com sistema saneamento coletivo, na qual as parcerias entre concessionária ou autarquia, prefeitura e comunidade estejam bem estabelecidas, visando articulação de competências de forma mais eficiente para análise. A comunidade deve estar

organizada, com associação de moradores estabelecida e atuante, para que os benefícios recebidos sejam administrados

.

6 CONCLUSÕES

A gestão dos serviços de saneamento em localidades rurais é um problema que carece de uma solução uniforme a ser aplicada no Brasil. Atualmente esse serviço é prestado de diferentes formas no Brasil e no mundo, sendo visível que as características locais influenciam diretamente no sucesso das propostas implementadas.

O ponto de partida para um modelo de gestão eficiente é a identificação dos anseios das partes interessadas, dos *stakeholders*, envolvidos no processo e o presente estudo possibilitou verificar a convergência e divergência de visões dos mais variados públicos entrevistados.

No presente estudo foi possível verificar a convergência dos atores em diversos tópicos relativos à sustentabilidade das ações de saneamento em localidades rurais. Os entrevistados foram reunidos em quatro categorias, por seus setores de atuação e suas expectativas discutidas em quatro categorias, consideradas principais para que o objeto de estudo seja devidamente compreendido e aplicado.

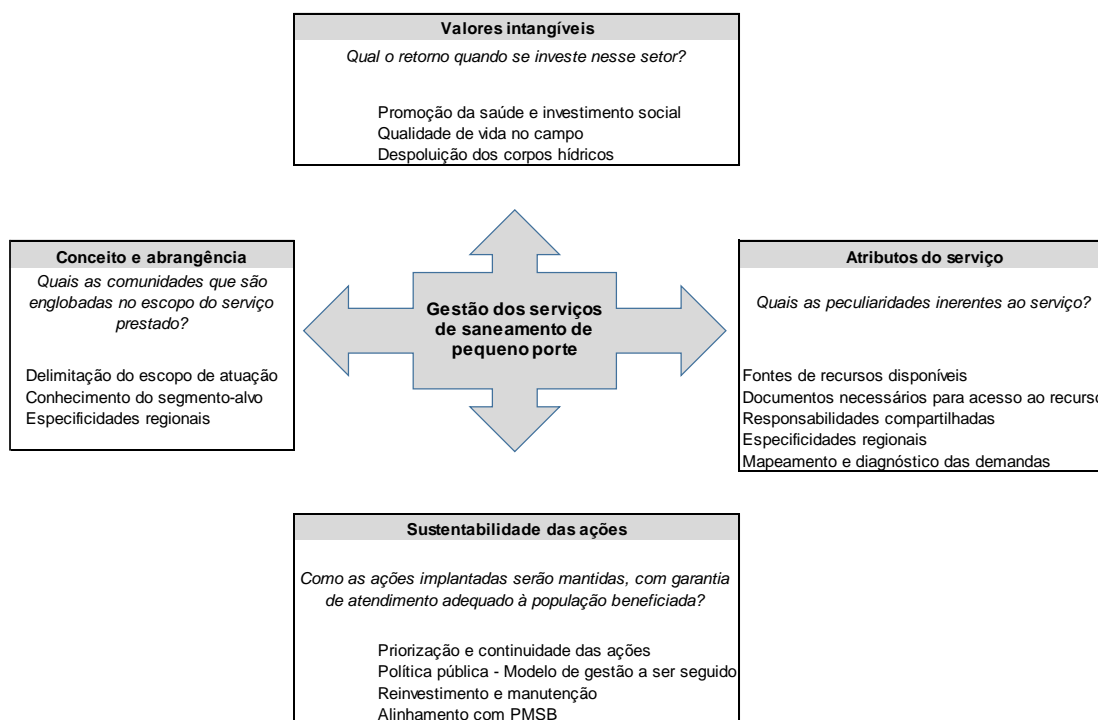
Com os dados obtidos neste trabalho é possível verificar a necessidade de valoração do benefício social e de saúde que envolvem o saneamento rural, visando atração de investimentos e engajamento no setor.

Como o saneamento em áreas rurais é entendido de forma peculiar, uma adaptação do BSC possibilita mensurar uma forma de governança para esse serviço, como um objetivo corporativo. Para adequação de uma ferramenta de gestão consolidada, tal qual o BSC, o processo precisa de definições e arranjos institucionais palpáveis. Desta maneira, é possível agregar os itens pontuados pelos *stakeholders* em uma perspectiva adicional ao modelo, pautada na sustentabilidade e manutenibilidade das ações de saneamento rural.

A partir da definição de itens relevantes pontuados pelos entrevistados, tais como capacitação profissional, elaboração de projetos adequados, e nomeação de um responsável, as atividades poderão ser aplicadas, possibilitando mensuração e tratamento, para viabilizar a posterior implantação de uma ferramenta de gestão consolidada.

A Figura 3 representa um resumo das percepções dos *stakeholders*, incorporadas aos elementos do BSC, visando uma gestão mais eficiente do processo, convergindo elementos para gestão do saneamento rural a partir da percepção dos seus *stakeholders*.

FIGURA 3 – ALINHAMENTO DAS NOVAS PERSPECTIVAS PROPOSTAS



Fonte: Elaboração própria.

Os aspectos relevantes destacados pelos *stakeholders* foram unificados nessa ferramenta que deve ser aperfeiçoada com o desenvolvimento de indicadores pertinentes que mensurem subitens das categorias, tais como:

- **Conceito e abrangência:** Indicador percentual de comunidades atendidas;
- **Valores intangíveis:** Indicador de influência de melhorias na água bruta captada em sistemas de grandes centros, mediante intervenções em saneamento nas comunidades rurais à montante;
- **Atributos do serviço:** Indicador de participação dos órgãos parceiros nas ações de saneamento rural;
- **Sustentabilidade das ações:** Indicador de investimentos preventivos em sistemas de saneamento rural existentes.

Com o alinhamento de indicadores e a definição da localidade para aplicação da ferramenta de forma piloto, será possível identificar vieses e adequar parâmetros, além de incluir possíveis aspectos que não foram citadas pelos *stakeholders* no presente trabalho.

Recomenda-se um estudo focado na percepção da população beneficiada, para agregar ao modelo proposto e adaptação de itens relevantes.

Diante disso, a ferramenta poderá ser disseminada visando a universalização efetiva dos serviços de saneamento, ao incluir as comunidades rurais como escopo definitivo das ações e investimentos públicos e privados.

REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY, R. **Funções e medidas da ruralidade no desenvolvimento contemporâneo**. Rio de Janeiro: Instituto Econômico de Pesquisa Aplicada – IPEA, 2000.
- ALVES FILHO, J. P.; RIBEIRO, H. Saúde ambiental no campo: o caso dos projetos de desenvolvimento sustentável em assentamentos rurais do Estado de São Paulo. **Revista Saúde Sociedade**, São Paulo, v.23, n.2, p. 448-466, 2014.
- ARAÚJO, G.C.; BUENO, M.P.; SOUSA, A.A.; MENDONÇA, P.S.M. Sustentabilidade empresarial: conceitos e indicadores. In: CONGRESSO ONLINE, 3, 2006, **Anais... III CONVIBRA**, 2006 p.1-20.
- BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: 70, 1977.
- BASSO, L. F. C.; PACE, E. S. U. Uma análise crítica da direção da causalidade no *Balanced Scorecard*. **Revista RAE Eletrônica**. v.2, n.1, 2003.
- BNDES. Banco Nacional de Desenvolvimento. **Histórias setoriais: A infraestrutura urbana**. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/livro_setorial/setorial12.pdf>. Acesso em: 04 de nov. 2017.
- BORJA, P. C. O conceito de sustentabilidade dos serviços de saneamento: controvérsias e ambiguidades. In: SIMPOSIO LUSO-BRASILEIRO DE ENGENHARIA SANITÁRIA E AMBIENTAL, Braga – Portugal, 2002. **Anais... Braga: APESB/APRH/ABES**, 2002. 1 CD-ROM.
- BORJA, P. C. Política pública de saneamento básico: uma análise de recente experiência brasileira. **Revista Saúde e Sociedade**. v.23, n.2, p.432-447, 2014.
- BRANDÃO, M. R. M.; ALEXANDRE, M. L.; ANEZ, M. E. M.; COSTA, B. K. Influência dos *stakeholders* na adoção de estratégias de marketing verde. **Pretexto**. v.12, n.4, p. 33-54, 2011.
- BRASIL, Ministério das Cidades. **Pacto pelo saneamento básico: mais saúde, qualidade de vida e cidadania**. Brasília: Ministério das Cidades, 2008.
- BRASIL, Ministério das Cidades. **Panorama do saneamento básico no Brasil: elementos conceituais para o saneamento básico**, v. I. Brasília: Ministério das Cidades, 2011a.

BRASIL, Ministério das Cidades. **Panorama do saneamento básico no Brasil: visão estratégica para o futuro do saneamento básico no Brasil**, v. IV. Brasília: Ministério das Cidades, 2011b.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007**. Regulamenta a Lei no 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos. Brasília: 2007b.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007**. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nos 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei no 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências. Brasília, 2007a.

BRASIL. Ministério das Cidades. **O saneamento básico no Brasil: aspectos fundamentais**. Programa Nacional de Capacitação das Cidades. Curso a distância – Planos de Saneamento Básico. Módulo 1. Brasília: Ministério das Cidades, 2017.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Plano Nacional de Saneamento Básico – Plansab – Versão Preliminar**. Brasília: Ministério das Cidades, 2010.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Transversal: saneamento básico integrado às comunidades rurais e populações tradicionais: guia do profissional em treinamento: nível 2**. Realização do NUCASE – Núcleo Sudeste de Capacitação e Extensão Tecnológica em Saneamento Ambiental. Brasília: Ministério das Cidades, 2009.

BRYSON, J. M. What to do when *stakeholders* matter: a guide to *stakeholder* identification and analysis techniques. **London school of Economics and political Science**. v. 10, p. 40, 2003.

CAIXA. **Caixa Econômica Federal**. Disponível em: <http://www1.caixa.gov.br/gov/gov_social/municipal/assistencia_tecnica/produtos/financiamento/saneamento_para_todos/saiba_mais.asp>. Acesso em: 24 de ago. 2017.

CÂMARA, R. H. Análise de conteúdo: da teoria à prática em pesquisas sociais aplicadas às organizações. **Revista Interinstitucional de Psicologia**, v. 6, n. 2, p. 179-191, 2013.

CAMPOS, C. J. G.; TURATO, E. R. Análise de conteúdo em pesquisas que utilizam metodologia clínico-qualitativa: Aplicações e Perspectivas. **Revista Latino-América Enfermagem**. 2009.

CASAGRANDE, N. G.; OLIVEIRA, F. P.; NEVES JÚNIOR, O. P. Os *stakeholders* e seu grau de influência no setor ferroviário: um estudo na Ferrovia Tereza Cristina. **Unoesc & Ciência – ACSA**, v.3, n.2, p.245-260, 2012.

CAVALCANTE, R. B.; CALIXTO, P.; PINHEIRO, M. M. K. Análise de conteúdo: considerações gerais, relações com a pergunta de pesquisa, possibilidades e limitações do método. **Informação & Sociedade** v.24, n.1, p.13-18, 2014.

CHENG, C. Y.; FET, A. M.; HOLMEN, E. Using a hexagonal *Balanced Scorecard* approach to integrate corporate sustainability into strategy. **Proceedings for the 16th International Sustainable Development Research Conference**, Hong Kong, 2010.

CINTRA, R.; AMÂNCIO-VIEIRA, S.; SUZUKI, T.; COSTA, B. *Stakeholder theory: Análise nos periódicos brasileiros a partir da bibliometria*. **Revista Portuguesa e Brasileira de Gestão**, v.13, n.4, 2014.

CLARKSON, M. B. E. A *stakeholder* framework for analyzing and evaluating corporate social performance. **Academy of Management Review**, v.20, n.1, p.92-117, 1995.

COELHO, M. Q. Indicadores de performance para projetos sociais: a perspectiva dos *stakeholders*. **Alcance – UNIVALE**, v.11, n.3, p. 423-444, 2004.

COHEN, E.; FRANCO, R. **Avaliação de projetos sociais**. Rio de Janeiro: Vozes, 2002.

CONDRAF. Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável. **Relatório da 1ª Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário**. Brasília: MDA-CONDRAF, 2008.

CORREIA, R. G.; LIDDLE, J. The *Balanced Scorecard* as a performance management tool for third sector organizations: case of Arthur Bernardes Foundation, Brasil. **BAR – Brazilian Administration Review**, v. 6, n. 4, p. 354-366, 2009.

DANTAS, F. A.; LEONETI, A. B.; OLIVEIRA, S. V. W. B.; OLIBEIRA, M. M. Uma análise da situação do saneamento no Brasil. **FACEF Pesquisa: Desenvolvimento e Gestão**, v.15, n.3, p. 272-284, 2012.

DAUB, C. H. Assessing the quality of sustainability reporting: an alternative methodological approach. **Journal of Clean Production**, v.15, n.1, p. 75-85, 2007.

DELLAGNELO, E. H. L.; SILVA, R. C. Análise de conteúdo e sua aplicação em pesquisa na administração. In: M. M. F. Vieira & D. M. Zovain (Orgs.), **Pesquisa qualitativa em administração: teoria e prática**. São Paulo: FGV, 2005, p. 97-118.

DIAS-SARDINHA, I.; REIJNDERS, L.; ANTUNES, P. From Environmental Performance Evaluation to Eco-Efficiency and Sustainability Balanced. **Environmental Quality Management**, v.12, n.2, p. 51-64, 2002.

DONALDSON, T.; PRESTON, L.E. The *stakeholder* theory of the Corporation: concepts, evidences and implications. **Academy of Management Review**, v.20, n.1, p. 65-91, 1995.

EPSTEIN, M. J.; WISNER, P. S. Using a *Balanced Scorecard* to Implement Sustainability. **Environmental Quality Management**, v.11, n.2, p. 1-10, 2001.

ERBASI, A. Use of *Balanced Scorecard* in Municipality Performance Assessments: Municipal Scorecard Model. **Journal of Advanced Management Science**, 2, n. 3, Setembro, 2014.

ESTRADA, R. J. S.; ALMEIDA, M. I. R. A eficiência e a eficácia da gestão estratégica: do planejamento estratégico à mudança organizacional. **Revista de Ciência da Administração**, v.9, n.19, p. 147-178, 2007.

FGV. Fundação Getúlio Vargas. **Curso autoinstrucional *Balanced Scorecard***. Disponível em: <<http://www5.fgv.br/fgvonline/Cursos/Gratuitos/>>. Acesso em: 24 de nov. de 2017.

FIGGE, F. HAHAN, T., SCHALTEGGER, S.; WAGNER, M. The sustainability *Balanced Scorecard* - linking sustainability management to business strategy. **Business Strategy and the Environment**, v. 11, p. 269-284, 2002.

FREEMAN, R. E. **Strategic Management: A Stakeholder Approach**. Pitman Publishing, Marshfield, Massachusetts, 1984.

FREEMAN, R. E.; REED, D. L. Stockholders and *stakeholders*: a new perspective on corporate governance. **California Management Review**, v.3, n.25, p. 91-94, 1983.

FREITAS, A. C.; DIAS, M. M.; FREITAS, A. F. O programa nacional de desenvolvimento sustentável de territórios rurais: a introdução de territorialidades à ação pública. **Perspectivas em Políticas Públicas**, v.3, n.6, p. 27-58, 2010.

FREITAS, H. M. R.; CUNHA, M. V. M.; Jr.; MOSCAROLA, J. Aplicação de sistemas de software para auxílio na análise de conteúdo. **Revista de Administração da USP**, v.32, n.3, p. 97-109, 1997.

FRIEDMAN, R.E; MILES, S. Developing *stakeholder* theory. **Journal of Management Studies**, v.39, n.1, p. 1-21, 2002.

FROOMAN, J. *Stakeholder* influences strategies. **Academy of Management Review**, v.24, n.2, p.191-205, 1999

FUNASA. Fundação Nacional da Saúde. **Boletim Informativo**. O desafio de universalizar o Saneamento Rural, Ed.10, Brasília, 2011.

FUNASA. Fundação Nacional da Saúde. Disponível em: <<http://www.funasa.gov.br/web/guest/acoes-de-saneamento-rural-funasa>>. Acesso em: 24 de ago. 2017.

FUNCK, E. The *Balanced Scorecard* equates interests in the healthcare organizations. **Journal of Accounting and Organizational Change**, v.3, p. 88-103, 2007.

GASKELL, G. Entrevistas individuais e grupais. In: BAUER M. W.; GASKELL, G. **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som**. cap. 3, p. 64-89. Rio de Janeiro: Vozes, 2002.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed, São Paulo: Atlas, 2002.

GIRARDI, E. P. **O rural e o urbano: é possível uma tipologia?** Presidente Prudente: FCT/UNESP, 2008

GMINDER, C. U.; BIEKER, T. Managing corporate social responsibility by using the "Sustainability-Balanced Scorecard". In: **10th International Conference of the Greening of Industry Network**, p. 23-26, 2002.

GODOY, A. S. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. **RAE – Revista de Administração de Empresas**, v.35, n.3, p. 20-29, 1995.

GUIMARÃES, G. P.; CARVALHO, D. F.; SILVA, L. D. B. **Saneamento Básico**. 2007, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. IT 179. Disponível em: <<http://www.ufrj.br/institutos/it/deng/leonardo/downloads/APOSTILA/Apostila%20IT%20179/Cap%201.pdf>>. Acesso em: 24 de nov. de 2016.

HELLER, L.; NASCIMENTO, N. O. Pesquisa e desenvolvimento na área de saneamento no Brasil: necessidades e tendências. **Revista Engenharia Sanitária e Ambiental**, v.10, n.1, p. 24-35, 2005.

HILL, C.W.; JONES, T.W. *Stakeholder*-agency theory. **Journal of Management Studies**, v.29, n.2, p. 131-154, 1992.

HOFFMAN, V. E.; PROCOPIAK FILHO, J. A.; ROSSETTO, C. R. As estratégias de influência dos *stakeholders* nas organizações da indústria da construção civil: setor de edificações em Balneário Camboriú – SC. **Ambiente Construído**, v.8, n.3, p. 21-35, 2008.

HOLLAND, L.; FOO, Y. B. Differences in environmental reporting practices in the UK and the US: the legal and regulatory context. **The British Accounting Review**, v.35, n.1, p.1-18, 2003

HOURNEAUX JUNIOR, F.; CORRÊA, H. L. Análise do *Balanced Scorecard* à Luz da Teoria dos *Stakeholders*. In: **XXXVI Encontro da ANPAD**, Rio de Janeiro, Setembro, 2012.

HSU, Y-L.; LIU, C-C. Environmental performance evaluation and strategy management using *Balanced Scorecard*. **Environmental Monitoring and Assessment**, v. 170, p. 599-607, 2010.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo 2010**. 2010. Disponível em: <<https://censo2010.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 24 de nov. 2016.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 2015**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 24 de ago. 2017.

INAMDAR, N.; KAPLAN, R. S.; BOWER, M. Applying the *Balanced Scorecard* in health provider organizations. **Journal of Health Care Management**, v. 27, n. 3, p. 179-195, 2002

INSTITUTO TRATA BRASIL. **Conselho Empresarial Brasileiro para o Desenvolvimento Sustentável**. Benefícios Econômicos da Expansão do Saneamento Brasileiro. São Paulo: Instituto Trata Brasil/CEBDS; 2010. Disponível em: http://www.tratabrasil.org.br/novo_site/cms/files/trata_fgv.pdf>. Acesso em: 24 de nov. 2016.

JANEIRA, A. L. A técnica de análise de conteúdo nas ciências sociais, natureza e aplicações. **Revista do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa**, v.9, p.370-399, 1972.

JOHNSON, S. D. Identification and selection of environmental performance indicator: Application of the *Balanced Scorecard* Approach. **Corporate Environmental Strategy**, v.5, n.4, p. 1066-7983, 1998.

JONES, T.M. Instrumental *stakeholder* theory: A synthesis of ethics and economics. **Academy of Management Review**, v.20, n.2, p. 404-437, 1995.

KAGEYAMA, A. Desenvolvimento rural: conceito e um exemplo de medida. In: Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural (SOBER), v. 42, 2004, Cuiabá. **Anais...** Brasília: SOBER, 2004.

KAPLAN, R. S.; NORTON, D. P. **A estratégia em ação**. Rio de Janeiro: Elsevier, 1997.

KAPLAN, R. S.; NORTON, D. P. The Strategy-Focused Organization. **Executive Book Summaries**, v. 23, n. 1, 2001.

KAPLAN, R. S.; NORTON, D. P. **A execução premium**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

KATSOULAKOS, T.; KATSOULAKOS, Y. Integrating corporate responsibility principles and *stakeholder* approaches into mainstream strategy: a *stakeholder*-oriented and integrative strategic management framework. **Corporate Governance**, v.7, n.4, p. 355-369, 2007.

KLEVAS, V.; STREIMIKIENE, D.; KLEVIENE, A. Sustainability assessment of the energy projects implementation in regional scale. **Renewable and Sustainable Energy Reviews**, v.13, p.155-166, 2009.

LAMEIRA, V. J.; NESS, V. L. J.; QUELHAS, O. L. G.; PEREIRA, R. G. Sustentabilidade, valor, desempenho e risco no mercado de capital brasileiro. **Revista Brasileira de Gestão de Negócios**, v.15, n.46, p. 76-90, 2013.

LANSILUOTO, A.; JARVENPAA, M. Greening the *Balanced Scorecard*. **Business Horizons**, v.53, n.4, p. 385-395, 2010

LEONETI, A. B.; PRADO, E. L.; OLIVEIRA, S. V. W. B. Saneamento Básico no Brasil: considerações sobre investimentos e sustentabilidade para o século XXI. **Revista de Administração Pública**, v. 45, n. 2, p.331-48, 2011.

LIMA, G. F. C. O Debate da Sustentabilidade na Sociedade Insustentável. **Revista Política e Trabalho**, n.13, p. 201-222, 1997.

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

LYRA, M. G., GOMES, R. C., JACOVINE, L. A. G. O papel dos *stakeholders* na sustentabilidade da empresa: Contribuições para construção de um modelo de análise. RAC – **Revista de Administração Contemporânea**, v.13, p. 39-52, 2009.

MAINARDES, E. V.; ALVES, H.; RAPOSO, M.; DOMINGUES, M. J. Categorização por importância dos *stakeholders* das universidades. RIAE – **Revista Ibero-Americana de Estratégia**, v.9, n.3, p. 05-40, 2010.

MANZINI, E. J. A entrevista na pesquisa social. **Didática**, v.26/27, p. 149-158,1991

MARCON, R.; MELLO, R. B.; ALBERTON, A. Teoria instrumental do *stakeholders* em ambientes turbulentos: uma verificação empírica utilizando doações políticas e sociais. BBR – **Brazilian Business Review**, v.5, n.3, 2008.

MITCHELL, R. K., AGLE, B. R., WOOD, D. J. Toward a theory of *stakeholder* identification and salience: defining the principle of the who and what really counts. **Academy of Management Review**, v. 22, n.4, p.853-886, 1997.

MOLLER, A.; SCHALTEGGER, S. The Sustainability *Balanced Scorecard* as a Framework for Eco-efficiency Analysis. **Journal of Industrial Ecology**, v.9, n.4, p.73-83, 2005

MORAES, L. R. S. **Conceitos de Saúde e Saneamento**. Salvador: DHS/UFBA, 1993. 6p. Não Publicado.

MORAES, R. Uma tempestade de luz: a compreensão possibilitada pela análise textual discursiva. **Ciência & Educação**, v.9, n.2, p.191-211, 2003.

MOZZATO, A. R.; GRZYBOVSKI, D. Análise de conteúdo como técnica de análise de dados qualitativos no campo da administração: potencial e desafios. RAC – **Revista de Administração Contemporânea**, Curitiba, v.15, n.4, p. 731-747, 2011.

MUNCK, L.; BANSI, A. C.; GALLELI, B. Sustentabilidade em contexto organizacional: uma análise comparativa de modelos que propõem trajetórias para sua gestão. **Revista de Ciências da Administração**. v. 18, n. 44, p.91-110, 2016

MUNILLA, L. S.; MILES, M. P. The Corporate Social Responsibility Continuum as a Component of *Stakeholder Theory*. **Business and Society Review**, v.110, n.4, p.371-387, 2005

NICKOLS, F. **The Stakeholder Scorecard**. Disponível em: <<http://www.nickols.us/articles.html>>. Acesso em: 07 de jul. 2011.

NIKOLAOU, I. E.; EVANGELINOS, K. I. Classifying current social responsibility accounting methods for assisting a dialogue between business and society. **Social Responsibility Journal**, v.6, n.4, p. 562-580, 2010

NIKOLAOU, I. E.; TSALIS, T. A. Development of a sustainable *Balanced Scorecard* framework. **Ecological Indicators**, v. 34, p.76-86, 2013

OLIVEIRA, D. C., Análise de Conteúdo Temático- Categorical: Uma proposta de sistematização. **Revista de Enfermagem**, v.16, n.4, p.569-76, 2008.

OLIVEIRA, L. R.; MEDEIROS, R. M.; TERRA, P. B.; QUELHAS, O. L. G. Sustentabilidade: da evolução dos conceitos à implementação como estratégia nas organizações. **Produção**, v.22, n.1, p. 70-82, 2012

ORELLANO, V. I. F.; QUIOTA, S. Análise do retorno dos investimentos socioambientais das empresas brasileiras. **Revista RAE**, São Paulo, v.51, n.5, p.471-484, 2011

PÁDUA, E. M. M. Análise de conteúdo, análise de discurso: questões teórico-metodológicas. **Revista da Educação PUC-Campinas**, Campinas, n.13, p. 21-30, 2002.

PAZ, F. J.; KIPPER, L. M. Sustentabilidade nas organizações: vantagens e desafios. **GEPROS. Gestão da Produção, Operações e Sistemas**, v.11, n.2, p.85-102, 2016

PIERSON, P. The New Politics of Welfare State. In: PIERSON C., CASTLES, F. G. (Orgs). *The Welfare Reader*. **Cambridge Blackwell Publishers Ltd**. 1996. p. 300-319.

POLONSKY, M. J. An introduction to green marketing. **Electronic Green Journal**. Australia, v.1, n.2, p. 1-10, 1994

PONTE, K.F. (Re) Pensando o conceito do rural. **Revista NERA**, v. 7, n. 4, 2004.

REED, M. S.; GRAVES, A.; DANDY, N.; POSTHUMUS, H.; HUBACEK, K.; PRELL, C.; QUINN, C.H.; STRINGER, L.C. Who's in and why? A typology of *stakeholder* analysis methods for natural resource management. **Journal of Environmental Management**, v.90, p. 1933-1949, 2009.

ROCHA, D.; DEUSDARÁ, B. Análise de conteúdo e análise do discurso: aproximações e afastamentos na (re) construção de uma trajetória. **Alea**, v.7, no.2, p.305-322; 2005.

ROESCH, S. M. A. **Projetos de estágio e de pesquisa em administração**: guias para estágios, trabalhos de conclusão, dissertações e estudos de casos. São Paulo: Atlas, 1999.

SABINO, B. S.; PROCOPIAK, J.; HOFFMANN, V. E. A importância dos *stakeholders* na tomada de decisões das pousadas de Bombinhas. **Revista Turismo – Visão e Ação**, v.7, n.2, p. 341-354, 2005.

SÁ-SILVA, J. R.; ALMEIDA, C. D.; GUINDANI, J. F. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais**. v. I, n. I, 2009.

SAVAGE, G. T., NIX, T. W., WHITEHEAD, C. J., & Blair, J.D. Strategies for assessing and managing organizational *stakeholders*. **Academy of Management Executive**, v. 5, n. 2, p. 61-75, 1991.

SILVA, A. H.; FOSSÁ, M. I. T. Análise de conteúdo: exemplo de aplicação da técnica para análise de dados qualitativos. In: **IV Encontro de Ensino e Pesquisa em Administração e Contabilidade**, Brasília, 2013.

SILVA, C. R.; GOBBI, B. C.; SIMÃO, A. A. O uso da análise de conteúdo como uma ferramenta para a pesquisa qualitativa: descrição e aplicação do método. **Organizações Rurais Agroindustriais**, v.7, n.1, p.70-81, 2005.

SILVEIRA, A.B.G. Explorando o déficit em saneamento no Brasil: evidências da disparidade urbano-rural. **Paranoá**. Brasília, n.10, p. 37-48, 2013.

SILVEIRA, R. B.; HELLER, L.; REZENDE, S. Identificando correntes teóricas de planejamento: uma avaliação do Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab). **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 47, n.3, p. 601-611, 2013.

SKOULLOUDIS, A.; EVANGELINOS, K.; KOURMOUSIS, F. Assessing non-financial reports according to the Global Reporting Initiative guidelines: evidence from Greece. **Journal of Clean Production**, v.18, n.5, p. 426-438, 2010.

SOUSA, A. F.; ALMEIDA, R. J. Planejamento e controle financeiro na perspectiva da teoria dos *stakeholders*. **Revistas de Administração**, v.38, n.2, p. 144-152, 2003.

SOUZA, A.C.A.; COSTA, N.R. Ação coletiva e veto em política pública: o caso do saneamento no Brasil (1998-2002). **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 16, n.8, p. 3541-3552, 2011.

SOUZA, A.V.; CARVALHO, A.S.C.; COSTA, S.R.; SOUZA, P.A.R. A extensão rural como fomento às tecnologias e políticas públicas no campo: o estudo de caso em comunidades rurais em Rosário Oeste-MT. **Nucleus**, v.11, n.1, 2014.

SOUZA, C.M.N.; FREITAS, C.M.; MORAES, L.R.S. Discurso sobre a relação saneamento-saúde-ambiente na legislação: uma análise de conceitos e diretrizes. **Engenharia Sanitária e Ambiental**, v.12, n.4, p.371-379, 2007.

STADEN, C. J.; HOOKS, J. A comprehensive comparison of corporate environmental reporting and responsiveness. **The British Accounting Review**, v.39, n.3, p.197-210, 2007

STONNER, J. A.; FREEMAN, R. E. **Administração**. Rio de Janeiro: PHB, 1985.

SZÉKELY, F; KNIRSCH, M. Responsible Leadership and Corporate Social Responsibility: Metrics for Sustainable Performance. **European Management Journal**, v.23, n.6, p. 628-647, 2005

TEIXEIRA, J. B. Saneamento rural no Brasil: perspectivas. In: Heller, L.; Moraes, L. R. S.; Britto, A. L. N. P.; Borja, P. C.; Rezende, S. C. (Coord.). **Panorama do saneamento básico no Brasil**. Brasília: Ministério das Cidades, 2010.

TEIXEIRA, J. B. Saneamento Rural no Brasil. In: REZENDO, S. C (Org.). **Cadernos temáticos para o panorama do saneamento básico no Brasil**. Brasília: Ministério das Cidades/Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, 2011.

TEODÓSIO, A. S. S. **O terceiro setor como utopia modernizadora na provisão de bens e serviços sociais**: dilemas, armadilhas e perspectivas no cenário brasileiro. Belo Horizonte. 2002. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2002.

THOMPSON, J. B. **Ideologia e cultura moderna**: teoria social crítica na era dos meios de comunicação de massa. 2. ed., Grupo de Estudos sobre Ideologia, Comunicação e Representações Sociais da Pós-Graduação do Instituto de Psicologia da PURCS, Trad.. Rio de Janeiro: Vozes. 1995.

TONETO JR, R.; SAIANI, C. C. S. Restrições à expansão dos investimentos no saneamento básico brasileiro. **Revista Econômica do Nordeste**, v.37, n.4, 2006.

TRIVINÕS, A. N. S. **Introdução à pesquisa qualitativa em ciências sociais**: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987.

TURATO, E. R. et al. Amostragem por saturação em pesquisas qualitativas em saúde: contribuições teóricas. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 24, n.1, p. 17-27, 2008

VARVASOVSKY, Z.; BRUGHA, R. How to do (or not to do) a *stakeholder* analysis. **Health Policy and Planning**, v.15, n.3, p. 338-345, 2000.

VENDRUSCOLO, B.; HOFFMANN, V. E.; FREITAS, C. A. A influência de ferramentas de gestão estratégica e de *stakeholders* no desempenho de organizações do ramo particular de saúde do Distrito Federal. **Revista Ibero-americana de Estratégia – RIAE**, v.11, n.1, p. 30-61, 2012.

VERDES, V. V. Curitiba: IPARDES – Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social. **Territórios, Ruralidade e Desenvolvimento**, 2004

VILANOVA, M. R. N.; MAGALHÃES FILHO, P.; BALESTIERI, J. A. P. Performance measurement and indicators for water supply management: Review and international cases. **Renewable and Sustainable Energy Reviews**, n. 43, p. 1-12, 2015.

VILLAR, P. A. G. FUNASA. Fundação Nacional da Saúde. Programa Nacional de Saneamento Rural. **Palestra ministrada no 1º Seminário Franco-Brasileiro sobre Saúde Ambiental, Água, Saúde e Desenvolvimento**, realizado em Brasília, em junho de 2012.

VILLAR, R. A. G. Programa Nacional de Saneamento Rural. In: **1º Seminário Franco-Brasileiro sobre Saúde Ambiental - Água, Saúde e Desenvolvimento**. Brasília, 2011.

WACK, P. Scenarios: shooting the rapids. **Harvard Business Review**, n.1, v.5, n.63, p.139-150, 1985.

WOERD, F.; BRINK, T. Feasibility of a Responsive Business Scorecard - a pilot study. **Journal of Business Ethics**, v.55, n.2, p. 173-186, 2004

YÉVENES-SUBIATRE, A. Prospectiva y estrategia en el escenario contemporáneo. **Latin American Journal of International Affairs**, v.2, n.3, p. 90-106, 2010.

YOUNIS, R.; KNIGHT, M. A. Development and implementation of an asset management framework for wastewater collection networks. **Tunneling and Underground Space Technology**, p.130-143, 2014.

ZILLES, U. Fundamentos ontológicos do conhecimento. In: **Teoria do conhecimento**. Cap. 2, p. 30 – 41, 5. ed. Porto Alegre: Ed. UCRS, 2006.

APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMI-ESTRUTURADA

1. O que entende sobre saneamento rural ou saneamento em pequenas comunidades?
2. Diante das necessidades do saneamento rural, quais as possibilidades de atuação do seu órgão para atendimento às pequenas comunidades?
3. Verifica-se dificuldades dos municípios em aportar recursos para o saneamento rural. Diante da atuação do seu órgão quais as principais limitações que entende criar barreiras aos investimentos em pequenas localidades?
4. Como você vê o agente responsável pelo saneamento rural na sua região? Você sabe quem é o responsável?
5. Considera o saneamento rural importante? Por quê?
6. Quando se opta por investir em saneamento rural, qual tipo de retorno espera-se receber?
7. Ao seu ver qual a fonte ideal de recursos para investimentos em saneamento rural? Seja na elaboração de projetos, implantação e manutenção de sistemas.
8. Diante do seu contato com as comunidades de pequeno porte, como entende a qualidade de atendimento às demandas de saneamento rural?
9. O que é importante para melhoria e inovação dos processos relativos a saneamento rural? (novas tecnologias, qualificação de pessoal, modelos de gestão)
10. Qual a vertente mais importante no investimento em saneamento rural: retorno financeiro, social ou algum outro quesito que entende relevante?