

MEIO AMBIENTE E PARTICIPAÇÃO SOCIAL: A IMPORTÂNCIA DO PLANEJAMENTO PARA O SETOR DO SANEAMENTO BÁSICO

ENVIRONMENT AND SOCIAL PARTICIPATION: THE IMPORTANCE OF PLANNING SANITATION SERVICES

Cristina Maria Dacach

Fernandez Marchi

Programa de Pós-Graduação em Planejamento Ambiental - PPGPA/UCSAL, Universidade Católica do Salvador – Estado da Bahia

crisrina.marchi@ucsal.br

RESUMO

Para o PNUD, o progresso equitativo e sustentável de um país é fruto do esforço na elaboração e implementação de planejamento sistemático. A ausência de saneamento básico nos municípios traz grandes impactos ao meio ambiente. Em 2007, a Lei 11.445 instaurou o planejamento participativo visando à universalização e à redução dos danos ao meio ambiente. Este estudo teve como objetivo desenvolver uma proposição, em forma de fluxogramas, que possa contribuir para o sucesso do planejamento participativo municipal. A metodologia adotada foi o estudo exploratório. A pesquisa desenvolvida é qualitativa e o seu delineamento deu-se por meio da pesquisa bibliográfica, na qual foi preconizada a abordagem explicativa para a elucidação dos eventos. O desenvolvimento e a organização da proposição por meio de fluxogramas facilitam a compreensão de como se elabora um plano municipal de saneamento básico, exemplo de planejamento participativo, que se encontra inserido nas Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico.

PALAVRAS CHAVE: planejamento participativo; Lei 11.445/2007; saneamento básico.

ABSTRACT

For UNEP, a country's equitable and sustainable progress is the result of the effort in developing and implementing systematic planning. The lack of sanitation in the cities brings a great impact on the environment. In 2007, the Brazilian Law n. 11.445 established the participatory planning aiming universalized services to promote health and to reduce the environmental damages. The aim of this study is to develop a proposal, utilizing flowcharts, which could contribute to the accomplishment of municipal participatory planning. The methodology starts with an exploratory study and then moves into a qualitative research. By developing and organizing this proposition using flowcharts, it could facilitate enough understanding in order to prepare a municipal plan of sanitation, which is inserted in the National Guidelines for Basic Sanitation.

KEYWORDS: participatory planning; Brazilian sanitation law; sanitation services

MEIO AMBIENTE E PARTICIPAÇÃO SOCIAL: A IMPORTÂNCIA DO PLANEJAMENTO PARA O SETOR DO SANEAMENTO BÁSICO

Elaborado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, o Relatório sobre o Desenvolvimento Humano do ano de 2014, intitulado *Sostener el Progreso Humano: reducir vulnerabilidades y construir resiliencia* assegura que uma maior vulnerabilidade se manifesta entre aqueles que vivem na extrema pobreza; a vulnerabilidade é multidimensional e ameaça o desenvolvimento humano. Para o PNUD, o progresso equitativo e sustentável de um país é fruto do esforço na elaboração e implementação de planejamento sistemático, formativo de políticas e normas sociais. Preconiza que todas as pessoas têm o mesmo valor e que a universalização dos serviços relacionados à educação, à saúde e aos serviços básicos requer atenção diferenciada. Para que todos tenham os mesmos direitos é necessário tratamento diferente para os mais desfavorecidos (PNUD, 2014).

A quem cabe promover a universalização dos serviços básicos? Políticas inclusivas devem ser planejadas e aplicadas pelo Estado? Para Yasbek (2004), as propostas estatais ligadas às políticas inclusivas “são reducionistas e voltadas para situações extremas, com alto grau de seletividade e focalização, direcionadas aos mais pobres entre os pobres, apelando à ação humanitária e/ou solidária da sociedade” (YASBEK, 2004:104).

Uma saída pode ser encontrada na Constituição brasileira de 1988, que apresenta uma nova configuração do planejamento e da gestão nas políticas públicas, estabelecendo mecanismos participativos dos processos decisórios. A partir de 2007, inúmeros princípios da Lei 11.445, que estabelecem as diretrizes nacionais para o saneamento básico, conduzem à ideia de participação e controle social (BRASIL, 2007). Apesar desse marco legal, os serviços de saneamento básico, ou seja, os serviços de abastecimento de água, de esgotamento sanitário, de coleta, de tratamento e destinação final de resíduos sólidos e de drenagem e o manejo das águas pluviais não estão disponibilizados de forma equitativa no País. Esses serviços são fundamentais para o desenvolvimento humano e para a preservação ambiental e devem ser distribuídos de forma adequada para garantir a saúde pública, a segurança da vida e do patrimônio público e privado (BRASIL, 2007).

A má distribuição dos serviços de saneamento básico no Brasil é retratada há anos pelo Sistema Nacional de Informações de Saneamento – SNIS, do Ministério das Cidades, que elabora anualmente o Diagnóstico dos Serviços de Água, de Esgotos e de Resíduos Sólidos no território nacional. Esses Diagnósticos contêm dados enviados voluntariamente por prestadores de serviços. Segundo o SNIS (2014), as informações levantadas em 2013 mostraram que mais de cinco mil municípios enviaram dados sobre a prestação dos serviços de abastecimento de água, o que significa uma representatividade de 97,6% em relação à população urbana do Brasil. Para o esgotamento sanitário, três mil, setecentos e trinta municípios informando suas situações, o que representa uma população urbana de 154,7 milhões de habitantes, representatividade de 91,1% em relação à população urbana do Brasil. Para 2013, deverá causar uma grande inquietação aos gestores municipais o fato de que menos da metade da população da amostra recebe o serviço de coleta dos esgotos (48,6%); e, mais preocupante ainda, é que somente 39% dos esgotos foram tratados. A constatação é que, embora o Diagnóstico ressalte que o volume de esgotos tratados saltou de 3,586 bilhões de m³ em 2012 para 3,624 bilhões de m³ em 2013, correspondendo a um incremento de 1,1% (BRASIL, 2014), a natureza é a maior prejudicada. Quando os efluentes domésticos, comerciais e industriais não são tratados, o solo, os rios, os mares, os mananciais são afetados, contribuindo para um elevado comprometimento ambiental e prejuízo à saúde pública, principalmente quando se trata da população mais vulnerável.

Mas, como promover tratamento igualitário para uma já tímida distribuição dos serviços? Para Galvão Junior (2009) são grandes os desafios postos à universalização dos serviços de saneamento. Ele estima que, para o ano de 2020, somente para os serviços de abastecimento de água e os de esgotamento sanitário, serão necessários investimentos na ordem de cento e setenta e oito bilhões de Reais. O autor alerta que não só o alto volume de recursos para as obras de infraestrutura evidencia as dificuldades do setor, outras dificuldades se encontram em questões institucionais,

como os mecanismos de políticas públicas, a titularidade e a regulação dos serviços, impedindo a ampliação dos índices de cobertura, inibindo investimentos em expansão e reposição da infraestrutura sanitária instalada.

No que se refere às questões institucionais, é necessário lembrar que o saneamento oferece serviços que demandam estrita observância às normas, procedimentos e regulamentos, além da verificação do cumprimento da legislação em vigor e da efetivação de um Contrato de Programa entre entes federados. Como gestores públicos de pequenos e médios municípios, sem aportes financeiros, tampouco de recursos humanos e técnicos, podem atender a tais normas, regulamentos, legislações? Gestores municipais alegam não possuir técnicos capacitados para a elaboração de trabalhos dessa natureza ou verbas para a contratação de profissionais para tal fim (AESBE, 2010).

O assunto é de tal diversidade e importância que o município que necessite assinar um Contrato de Programa para atender aos serviços públicos de saneamento básico deverá observar alguns requisitos: i) verificar se o estado da federação tem lei estadual que o autorize celebrar Convênio de Cooperação entre Entes Federados; ii) elaborar e assinar um Convênio de Cooperação entre o município e o ente federado; iii) providenciar que o Convênio de Cooperação celebrado seja autorizado ou ratificado por Lei Municipal; iv) haver uma entidade de regulação e fiscalização dos serviços a serem prestados; v) elaborar e editar um Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB); vi) elaborar um estudo técnico e econômico-financeiro onde fique demonstrado a viabilidade da prestação dos serviços mediante Contrato de Programa (art. 13 da Lei Federal nº. 11.107, de 2005); e vii) celebrar Contrato de Programa entre o Município e o prestador de serviços de saneamento básico.

Deve ser destacado o item v, a elaboração e edição do PMSB, já que a Lei 11.445 determinou o planejamento como instrumento fundamental para se promover o acesso universal aos serviços de saneamento básico, determinação que coaduna com a perspectiva de esforço na elaboração e implementação de planejamento sistemático, formativo de políticas e normas sociais, retratada pelo Relatório do PNUD 2014.

Neste cenário, desde 2007, todos os municípios brasileiros devem formular as suas políticas públicas, sendo o PMSB o instrumento de definição de programas, ações e projetos necessários para atingir a estratégia da universalização.

Partindo-se destes pressupostos, este estudo teve como objetivo desenvolver uma proposição, em forma de fluxogramas, que possa contribuir para o sucesso do planejamento participativo municipal inserido na Lei 11.445/2007.

O desenvolvimento e a organização dos fluxogramas aqui propostos podem promover a compreensão das fases essenciais e apoiar o processo de elaboração participativa deste instrumento de planejamento, considerado pelas razões expostas acima como de papel preponderante para a promoção da salubridade ambiental e da universalização dos serviços de saneamento básico.

METODOLOGIA

A metodologia adotada foi o estudo exploratório. O estudo exploratório teve como finalidade buscar a ampliação do conhecimento sobre a elaboração dos planos municipais de saneamento básico, de modo a garantir familiaridade com o tema e contribuir para a difusão de informações que possam responder algumas questões sobre a universalização dos serviços de saneamento e a preservação do meio ambiente. A pesquisa desenvolvida é qualitativa e o seu delineamento se deu por meio da pesquisa bibliográfica. Quanto aos procedimentos sistemáticos para a descrição e explicação dos eventos encontrados, o estudo se desenvolveu num ambiente que preconizou a abordagem explicativa, pois visou identificar os fatores que contribuem para a ocorrência de determinados fenômenos (GIL, 1991), ou seja, se busca aprofundar o conhecimento dos fatores que contribuem para o desenvolvimento da participação

social durante a elaboração e a implementação do PMSB, visando simplificar e ilustrar as etapas para a sua consecução.

A construção dos fluxogramas propostos foi conduzida pela análise do modelo recomendado pela Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, vinculada ao Ministério das Cidades, além de informações obtidas por meio do exame de bancos de dados secundários, originadas de instituições governamentais e não governamentais.

O desenvolvimento e a organização dos fluxogramas em três fases facilitam a compreensão de como se elabora este tipo de plano, um exemplo de planejamento participativo, que se encontra inserido nas Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico.

O PLANEJAMENTO E A GESTÃO MUNICIPAL PARTICIPATIVA

Este estudo tomou por base duas ferramentas das políticas públicas: a do planejamento e a da gestão municipal, interligando-as com a participação da sociedade nas escolhas das metas, dos planos, dos programas, dos objetivos e das estratégias a serem adotados nos serviços de saneamento básico.

Planejamento Urbano e Planejamento Estratégico Municipal

Adotando o estudo de Pfeiffer (2000) como modelo explicativo sobre a mudança do contexto municipal brasileiro desde a Constituição de 1988, ações mais vigorosas e novas competências são necessárias para o trabalho de implementação das políticas públicas devido à transferência de gestão e de encargos do governo central para o local. Os municípios não se aparelharam para tanto; a transferência de responsabilidades não foi acompanhada pela preparação e fortalecimento dos municípios, já que as prefeituras não possuem condições organizacionais, técnicas e administrativas para aproveitar a autonomia adquirida, além de enfrentar a globalização, que vem trazendo mudanças na estrutura econômica do Brasil, competição entre os municípios e terceirização de serviços (Pfeiffer, 2000). Estes fatores vêm estimulando a governança pública a adotar novas práticas de desenvolvimento urbano, práticas estas

que respondam a um gerenciamento moderno e dinâmico, que sejam capazes de lidar adequadamente com as influências externas.

Tais influências vêm trazendo incertezas aos gestores municipais, o que implica na adoção de uma dinâmica permanente de planejamento, execução, monitoramento, avaliação e ajustes. O planejamento abrange decisões e escolhas de alternativas em torno da análise e leituras de cenários que envolvem fatores culturais, sociais, econômicos, ambientais, políticos, dentre outros. O planejamento pode ser entendido como processo para determinar ações futuras, através de uma sequência de escolhas (DAVIDOFF e REINER, 1973 apud SABOYA, 2013).

Pfeiffer (2000) considera planejamento como a definição deliberada e intencional de objetivos e das ações necessárias para o alcance desses objetivos.

Não é tarefa fácil a tomada de decisões pelo gestor público visando à adoção de novas práticas. No trabalho de Saboya (2013), a decisão é entendida como

um processo de consideração e reflexão sobre uma situação problemática, a escolha de caminhos possíveis, bem como o alcance de uma conclusão com relação ao curso das futuras ações. Entretanto, é frágil a convicção de que determinadas deliberações darão o resultado esperado. No caso de processos decisórios participativos, constante atenção e conhecimento das condições sob as quais a convicção aparece, pode auxiliar a tomada de decisões sem distorções ou com efeitos negativos minimizados.

Nesse processo de deliberações, Saboya (2013) propõe uma classificação das decisões relevantes para o planejamento urbano: 1 - Decisões de primeira ordem: decisões executivas, são aquelas que acontecem quando são tomadas por um ator que se compromete e empreende todos os esforços para que sejam efetivadas; 2- Decisões de segunda ordem: decisões substantivas, são aquelas que envolvem o conteúdo do plano (estratégias, programas, ações, normas reguladoras) e definem aonde se quer chegar (objetivos) e, 3 - Decisões de terceira ordem: decisões vinculadas aos aspectos processuais, são aquelas que apresentam as condições sob as quais as decisões de segunda ordem serão tomadas. O autor afirma que os estudos ligados à teoria do planejamento encontram suporte nos aspectos processuais ligados às Decisões de terceira ordem.

No Brasil, a Constituição federal de 1988 previu instauração da função social da cidade, tratando da política urbana e de uma série de instrumentos de planejamento, visando garantir no âmbito de cada município, o direito à cidade, a defesa da função social da cidade, a propriedade e a democratização da gestão urbana. A Lei nº 10.257/2001, Estatuto da Cidade, contempla um conjunto de princípios e uma série de instrumentos que permitem a construção participativa de cidades sustentáveis e democráticas. Dentro do texto do Estatuto das Cidades foi criado o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU), que preserva o caráter municipalista e dá ênfase à gestão participativa. O PDDU é obrigatório para todas as cidades brasileiras com mais de 20 mil habitantes e visa favorecer a discussão e a apresentação de soluções e projetos para os problemas das cidades.

Para Fernandes & Sampaio (2006) a participação comunitária deve ser orientada para transformar boas

ideias na efetivação de ações que lhe digam respeito. Para os autores, o planejamento participativo é instrumento que busca intervir na realidade, e durante o seu desenvolvimento três momentos podem ser destacados: a autocrítica, o diálogo aberto e a ação dos interessados. Estes processos podem até conduzir a resultados que extrapolam o âmbito espacial dos coordenadores da proposição inicial.

Caso ilustrativo é o Plano Diretor das Cidades, estimulado pelo Estado buscando um determinado objetivo, muitas vezes, o produto final é surpreendente. Pfeiffer (2000) acredita que, como foi concebido, o Plano Diretor das Cidades se configura como instrumento primordialmente político, enquanto o desenvolvimento das cidades ocorre independente dele. Esse autor aponta o Planejamento Estratégico como uma das práticas administrativas que pode lidar adequadamente com processos dinâmicos de mudanças e transformações para o setor público. O autor apresenta o Planejamento Estratégico Municipal - PEM como um método que integra a filosofia e alguns dos instrumentos do Planejamento Estratégico com as necessidades específicas de planejamento municipal. A aplicação da técnica de Planejamento Estratégico, amplamente utilizada no setor privado, auxilia as organizações, mesmo as públicas, a direcionarem suas forças internas para que trabalhem na mesma direção, bem como a analisarem o ambiente externo, buscando lidar de forma apropriada com situações complexas. Esse esforço tem como base o diagnóstico “cuja apresentação muitas vezes já é tida como plano. Dessa forma são elaborados inúmeros planos” (PFEIFFER, 2010, p.9).

O PEM pode ser formatado com vistas a atender às distintas dinâmicas inseridas nos serviços de saneamento básico.

Com relação aos serviços ligados aos resíduos sólidos, o estudo realizado por Ai (2011) nos Estados Unidos demonstra que a geração de resíduos pode ser dissociada do crescimento da população urbana quando estratégias de gestão são planejadas e bem-sucedidas. O autor fundamenta seus estudos nas teorias de planejamento voltadas para o interesse público. Apresenta o processo interativo de planejamento racional, baseado nos estudos de Simon (1945) e Meyerson and Banfield (1955), no qual os

planejadores estabelecem o objetivo do plano, identificam os problemas atuais e possíveis alternativas para solucioná-los, determinam as variáveis para avaliar as opções encontradas e, finalmente, implementam as alternativas selecionadas que responderão aos objetivos propostos.

A perspectiva de planejamento urbano com o objetivo de atender aos interesses sociais remete aos territórios e à busca de participação da população, como garante a Lei 11.445/2007, que estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico, através da incorporação da participação direta da população na elaboração dos planos municipais de saneamento básico.

Gestão Municipal participativa

Wosniak e Rezende (2012) registram que a gestão é constituída de processos mentais e físicos para estabelecer o desejado e definir quais as formas para se atingir este cenário. Sob a ótica de Braga (1998), os procedimentos que contribuem para a melhoria da qualidade dos serviços públicos se encontram na gestão participativa. Ouvir, conhecer e discutir as dificuldades, as razões, as diversas maneiras de se tratar um problema e introduzir sugestões colhidas, aprimora os serviços oferecidos à população. A ordem é levantar, divulgar, estruturar e garantir que a decisão tomada seja efetivada. Um instrumento de gestão governamental é o planejamento urbano, seja local ou regional.

Wosniak e Rezende (2012) destacam a influência que o município pode ter na vida dos cidadãos. Afirmam que a gestão pública requer debate, maior democratização de centros decisórios, flexibilidade nas suas estruturas, nos seus métodos e nos seus processos. Dessa forma, gerir as cidades demanda mudança e criatividade na prática administrativa, com a finalidade de melhorar seu desempenho. Diversas administrações públicas ao redor do mundo convergem para as mesmas preocupações de gestão (Leite e Rezende, 2010). Os autores recomendam que o gestor público municipal disponha de informações gerenciais e estratégias adequadas para viabilizar o acesso e a melhor prestação dos serviços.

Como alternativa na busca para a transposição desses desafios, surgiram, na administração pública, a aplicação de modelos de gestão da iniciativa privada e, também, a utilização de novas tecnologias na transformação e na modernização da gestão pública, inclusive municipal (LEITE e REZENDE, 2010, p.461).

No saneamento básico, a Lei nº. 11.445/07 revela novas questões que requerem estudos e pesquisas específicos. É imperioso fazer cumprir a Lei, cuja discussão tem enfatizado a importância do planejamento, incluindo medidas que fortaleçam os governos locais, por meio de consórcios intermunicipais, além do controle social, o que irá exigir mecanismos de gestão que garantam o poder das autoridades locais e comunidades em um esforço de diálogo e cooperação (MARCHI, 2015).

O papel da sociedade é fundamental. Mas, a sociedade brasileira ainda não se encontra preparada para os debates relacionados aos serviços de saneamento básico. Pesquisa de opinião realizada pelo Instituto Trata Brasil / IBOPE (2012), que teve como objetivo verificar o nível de conhecimento do brasileiro sobre os serviços de saneamento básico, demonstrou que quando se trata de mobilização para cobrar melhorias dos serviços, o cidadão brasileiro, apesar de reconhecer a importância do saneamento básico, não se mobiliza para conquistar avanços nesses serviços. Ao serem perguntadas sobre o tema, 75% das pessoas afirmaram não fazerem cobranças, e a maior parte daqueles que cobram refere-se à solicitação de limpeza de bueiros (7%) e de desentupimento do esgoto existente (5%).

Esta pesquisa também perguntou ao cidadão o que ele poderia fazer para ajudar a melhorar o saneamento. 25% afirmou não saber ou não respondeu; 18% opinou que os problemas encontrados deveriam ser informados à Prefeitura; 15% achou que os serviços deveriam ser fiscalizados; 10% atribuiu a garantia de conquistas à mobilização dos moradores.

O processo de fortalecimento dos sujeitos nos espaços urbanos pode estar vinculado à predisposição dos governos locais em compartilhar suas decisões, estudos, planos, estimativas e modelos que possam melhorar a gestão municipal.

Há, portanto, a necessidade de considerar o processo de planejamento urbano sob uma outra lógica: uma noção ligada majoritariamente a simulações, modelos, estimativas, mapas, dados numéricos e estudos substantivos em geral. Deve-se também incorporar os

aspectos processuais como igualmente importantes e, neles, considerar as limitações cognitivas e seus impactos nos processos decisórios (SABOYA, 2013, p. 93).

PRINCIPIOS LIGADOS À INCLUSÃO SOCIAL NA LEI 11.445/2007 E OS INSTRUMENTOS VOLTADOS PARA O PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO

No Brasil, no dia 5 de janeiro de 2007, um importante marco regulatório para a área do saneamento foi sancionado: a Lei nº 11.445/2007. As Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico e para a Política Federal de Saneamento Básico adotam valores ligados ao progresso equitativo e sustentável preconizados pelo Relatório PNUD 2014, na medida em que enfatizam a necessidade da universalização do acesso aos serviços (Princípio I), articulação com as políticas de desenvolvimento urbano e regional, de habitação, de combate à pobreza e de sua erradicação, de proteção ambiental, de promoção da saúde e outras de relevante interesse social voltadas para a melhoria da qualidade de vida, para as quais o saneamento básico seja fator determinante (Brasil, 2007).

Dentro do arcabouço da Lei 11.445/2007, o Artigo 52 estabelece a elaboração do instrumento de implementação da Política Federal de Saneamento Básico: o Plano Nacional de Saneamento Básico - PLANSAB, no qual se insere uma lógica de planejamento que enfatiza uma visão estratégica de futuro. O PLANSAB procura deslocar o tradicional foco dos planejamentos clássicos em saneamento básico, pautados na hegemonia de investimentos em obras físicas, para um melhor balanceamento das obras de infraestrutura com medidas estruturantes, a partir do pressuposto de que o fortalecimento das ações em medidas estruturantes assegurará crescente eficiência, efetividade e sustentação aos investimentos em medidas estruturais (Brasil, 2011b, p.8).

Com o propósito de se desenhar um planejamento com foco em medidas estruturantes, em setembro de 2008, o Ministério das Cidades, por meio da Portaria nº 462, instituiu o Grupo de Trabalho Interministerial, que iniciou os trabalhos relativos ao cumprimento dos ordenamentos legais da área de saneamento básico.

Um dos princípios que regem o PLANSAB, previsto na própria legislação, é o da democratização da gestão dos serviços. A gestão desses serviços não está somente relacionada à dimensão técnico-administrativa, mas também à participação e controle populares. Para uma maior efetividade e impacto positivo à eficácia da Lei, foi criada a obrigatoriedade de formulação da política de saneamento nos municípios, visando ampliar e consolidar o planejamento integrado de instrumentos capazes de orientar políticas, programas e projetos nos diferentes níveis federativos.

No Capítulo IV da Lei 11.445/2007, que se refere ao Planejamento, a prestação de serviços públicos de saneamento básico em todo território nacional deverá observar programas, projetos e ações necessárias para atingir os objetivos e as metas, de modo compatível com os respectivos planos plurianuais e com outros planos governamentais correlatos (BRASIL, 2007), além da elaboração de um Plano Municipal de Saneamento Básico - PMSB, nos termos previstos pela Lei, que é condição para o Distrito Federal e os Municípios terem acesso a recursos da União.

Dessa forma, cabe ao titular municipal dos serviços públicos de saneamento básico formular a política pública de saneamento básico, ação indelegável a outro ente, devendo para tanto elaborar o plano de saneamento básico (art. 9º, do Capítulo II).

O Conselho Nacional das Cidades – ConCidades coordena a formulação de estratégias para dar apoio aos planos municipais de saneamento básico de forma participativa. Esse Conselho aprovou a Resolução Recomendada nº. 32/2007, que estabelece uma campanha para elaboração dos planos dessa área. Determinou também, por meio da Resolução Recomendada nº. 33/2007, o prazo até dezembro de

2010 para os municípios formularem seus planos de saneamento básico, senão, a partir de 2011, não teriam acesso aos recursos financeiros da União para aplicar em serviços de abastecimento de água, de esgotamento sanitário, de coleta, tratamento e destinação final de resíduos sólidos e de drenagem urbana.

Entretanto, o ConCidades constatou a dificuldade de muitos municípios brasileiros para prepararem

- 1- Diagnóstico integrado da situação local dos quatro componentes do saneamento, com dados atualizados, projeções e análise do impacto nas condições de vida da população;
- 2- Definição de Objetivos e Metas municipais ou regionais de curto, médio e longo prazo para a universalização do acesso aos serviços de saneamento básico no território, com integralidade, qualidade e prestados de forma adequada à saúde pública, à proteção do meio ambiente e à redução das desigualdades sociais;
- 3- Estabelecimento de mecanismos de gestão apropriados, bem como, programas, projetos e ações, para o cumprimento dos objetivos e metas, e para assegurar a sustentabilidade da prestação dos serviços;
- 4- Ações para emergências e desastres;
- 5- Estabelecimento, no âmbito da Política, das instâncias de participação e controle social sobre a política e ações e programas de saneamento básico;
- 6- Mecanismos e procedimentos para a avaliação sistemática das ações programadas e revisão do plano.

A elaboração dos PMSB, mesmo com o conteúdo mínimo, assegura ao município estar apto para ter acesso aos recursos da União destinados a empreendimentos e serviços relacionados ao saneamento básico, como aqueles oriundos do Ministério do Meio Ambiente, do Ministério das Cidades, da Fundação Nacional de Saúde - Funasa, da Caixa Econômica Federal, do Banco do Brasil, do Banco Nacional de Desenvolvimento - BNDES, dentre outros.

Em 21 de junho de 2010, o Decreto nº. 7.217, estendeu para 2014 a apresentação dos planos de saneamento básico elaborados como condição para acesso a recursos federais. A justificativa utilizada pelos municípios para a dificuldade na elaboração dos planos municipais de saneamento básico é que eles não possuem técnicos capacitados para a elaboração de trabalhos dessa natureza, ou verbas para a contratação de profissionais para tal fim (AESBE, 2010).

Nesse contexto, as dificuldades se refletem no número de municípios brasileiros que não possuem plano municipal de saneamento básico. Esse alto número é confirmado pelo estudo elaborado pelo Instituto Trata Brasil, intitulado Diagnóstico da situação dos Planos

eficientemente os seus planos e por meio da Resolução Recomendada nº. 75/2009 estabeleceu os conteúdos mínimos para elaboração dos PMSB, detalhando aqueles contidos no art. 19 da Lei n.º 11.445/2007. O conteúdo mínimo nos planos municipais de saneamento básico deve compreender alguns documentos, informações e definições essenciais como:

Municipais de Saneamento Básico e da Regulação dos Serviços nas 100 maiores cidades brasileiras, 2013. Segundo esse Diagnóstico, o dado mais preocupante sobre a ausência de disposição e de equipe técnica para os municípios não realizarem seu planejamento é a não entrega dos planos, ou seja, 34% das maiores cidades brasileiras não elaboraram o PMSB, apesar de terem recursos financeiros, corpo técnico, estruturas políticas e conhecimento da Lei (TRATA BRASIL, 2013).

Mesmo assim, ao longo dos últimos anos, medidas foram implementadas no sentido de estimular os municípios brasileiros a elaborarem o seu planejamento na área do saneamento, sendo uma delas a Medida Provisória nº 561, de 8 de março de 2012, que estende o prazo final para elaboração dos PMSB de 2014 para até dezembro de 2016.

Com o propósito de estimular o planejamento e a gestão participativa dos serviços de saneamento básico, diferentes instrumentos vêm sendo utilizados, com diferentes graus de adesão, a depender da compreensão dos atores envolvidos e das respostas às demandas. Dessa forma, partindo da necessidade de estudos substantivos sobre o saneamento básico e da

complexidade na tomada de decisões para a adoção de novas práticas de gestão municipal e de inclusão social, propõe-se fluxogramas que demonstrem a elaboração das etapas de planos municipais de saneamento básico. Os estudos voltados para o planejamento e a gestão municipais nos processos decisórios permitem a transposição destes conceitos para dar suporte aos

fluxogramas propostos que, alinhavados ao arcabouço legal do setor, podem proporcionar conhecimentos adicionais e informações para gestores, principalmente aqueles localizados em pequenos e médios municípios brasileiros e que não possuem recursos para dirimir os problemas existentes para universalizar os serviços públicos de saneamento básico.

PROPOSIÇÃO DE FLUXOGRAMAS PARA ORIENTAÇÃO NA ELABORAÇÃO DO PMSB

No que se refere à responsabilidade de elaborar o Plano Municipal de Saneamento Básico, o Capítulo II – do Exercício da Titularidade, a Lei nº. 11.445/2007 institui que os titulares dos serviços públicos de saneamento básico poderão delegar a organização, a regulação, a fiscalização e a prestação desses serviços. Entretanto, somente cabe a eles formular a respectiva política pública de saneamento básico, devendo para tanto elaborar os PMSB.

A Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, vinculada ao Ministério das Cidades, recomenda que a elaboração de um PMSB se dê em sete fases (BRASIL, 2010). No intuito de se ter uma melhor análise, optou-se neste trabalho por inserir as fases propostas em três Etapas. A primeira é a do Planejamento, a segunda a da Elaboração e a terceira a da Aprovação, com ampla participação social.

Para iniciar o Planejamento dos PMSB, torna-se necessária a constituição de dois comitês: o de Coordenação e o de Execução. O primeiro é formado por representantes das organizações do Poder Público Municipal relacionadas com o saneamento, do Poder Legislativo, do Ministério Público e representantes de

entidades profissionais e da sociedade civil. Esse comitê tem como função dirigir e acompanhar o processo e a produção do Plano de Mobilização Social.

A participação da sociedade na elaboração do plano é assegurada no parágrafo 5º, inciso V, do art. 19, do Capítulo IV e no art. 51, do Capítulo IX da Lei nº 11.445/2007. Essa Lei também prevê o acesso de todos aos estudos e às informações, mediante realizações de consultas e audiências públicas. Essas proposições também estão inseridas nas diretrizes estabelecidas pelo Relatório PNUD 2014.

O comitê de Execução é responsável pela solicitação de diagnósticos, de Termos de Referência e do Projeto Básico. Esses documentos são fundamentais para o início da etapa de Elaboração do PMSB. Faz-se necessário que o Comitê de Execução seja multidisciplinar e composto por técnicos dos órgãos e entidades municipais da área de saneamento básico e afins, por profissionais tecnicamente habilitados, como professores, pesquisadores e consultores, e por representantes dos conselhos, dos prestadores de serviços e dos líderes comunitários (Figura 1.0

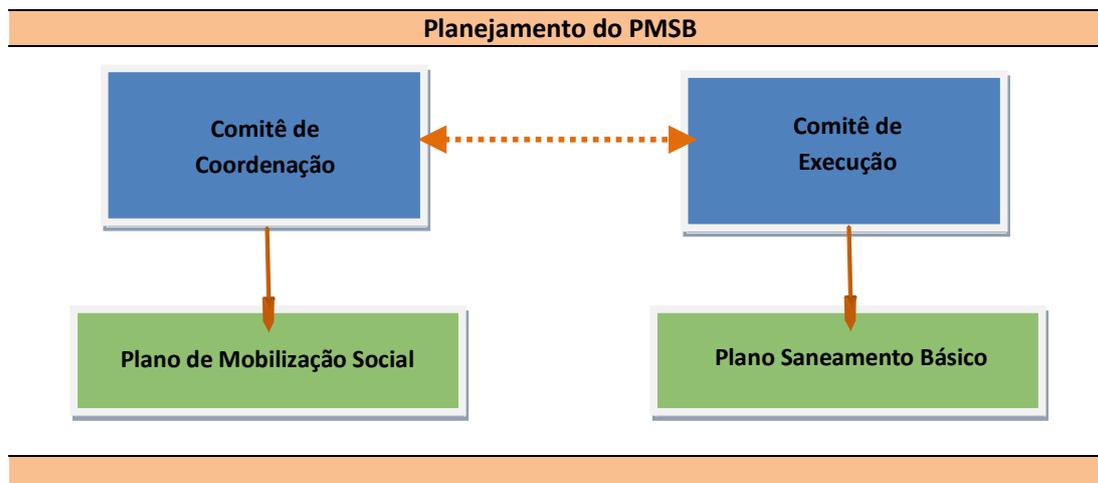


Figura 1.0. – 1ª Etapa do Processo de Elaboração do PMSB

A Etapa de Elaboração, que objetiva a preparação de estudos de base orientados pelo artigo 19 da Lei nº 11.445/2007, abrange as seguintes fases propostas pelo Ministério das Cidades: I – diagnóstico da situação e de seus impactos nas condições de vida, utilizando sistema de indicadores sanitários, epidemiológicos, ambientais e socioeconômicos e identificando as causas das deficiências detectadas; II – elaboração dos prognósticos e das alternativas para a universalização dos serviços de saneamento básico, objetivos e metas de curto, médio e longo prazos para a universalização, sendo admitidas soluções graduais e progressivas, observando-se a compatibilidade com os demais

planos setoriais; III – elaboração de programas, projetos e ações necessárias para atingir os objetivos e as metas, de modo compatível com os respectivos planos plurianuais e com outros planos governamentais correlatos, identificando possíveis fontes de financiamento; IV – definição de diretrizes para a definição do Sistema de Informações Municipais de Saneamento Básico, de forma compatível com o SINISA; e V – definição de mecanismos e procedimentos para a avaliação sistemática da eficiência e eficácia das ações programadas (Figura 2.0.).

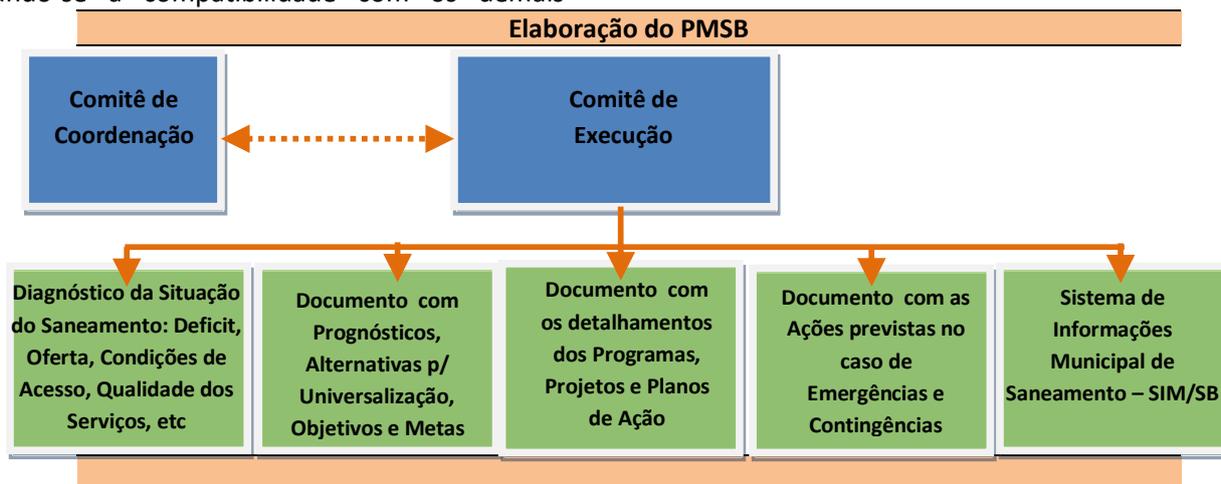


Figura 2.0. – 2ª Etapa do Processo de Elaboração do PMSB

A última Etapa é a da Aprovação e requer que o Relatório Final do PMSB tenha sido amplamente divulgado e discutido por meio de consulta pública, reuniões comunitárias, conferências, conselhos, entre outros. Esse processo apoia-se em alguns instrumentos de comunicação social, como TV, rádio, jornal, Internet, cartilhas e panfletos. Finalmente, a

proposta do PMSB deve ser submetida a Audiência Pública, ter a sua aprovação pela Câmara de Vereadores e a sanção da Lei do PMSB pelo Prefeito Municipal (Figura 3.0)

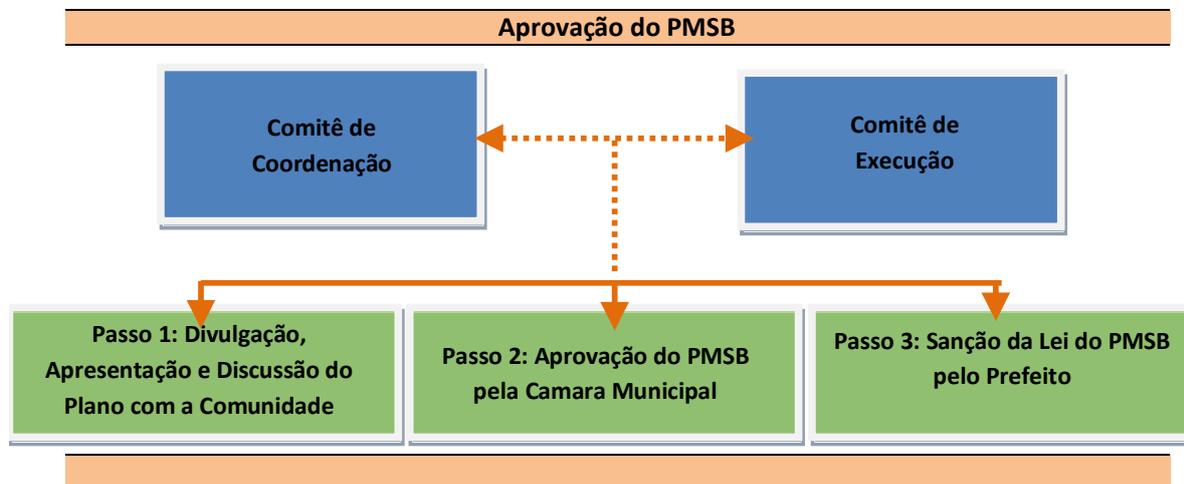


Figura 3.0. – 3ª Etapa do Processo de Elaboração do PMSB

A elaboração do PMSB demanda capacidade técnica, conhecimentos sobre planos plurianuais e outros instrumentos de governo, além de articulação política para aprovação e divulgação. Observa-se ainda que, desde a fase de Planejamento, a legislação prevê a participação da sociedade e do Ministério Público, já que o acesso aos serviços de saneamento básico deve ser tratado como um direito do cidadão, como questões essencialmente de saúde pública e de preservação ambiental.

Após a elaboração dos planos, o controle social destaca-se como sendo de grande importância, pois é a garantia de que as ações já implementadas não sofram descontinuidade e que outras possam ser

implementadas, permitindo a democratização e a participação no processo de formulação e de controle das políticas.

O Capítulo VIII da Lei 11.445/2007 trata da Participação de Órgãos Colegiados no Controle Social e afirma que as diversas esferas de governo, o setor privado e as organizações não governamentais podem promover ações e programas de urbanização, de habitação, de saneamento básico e ambiental, transporte urbano, trânsito e desenvolvimento. Elas proporcionam um caminho para o enfrentamento desse grande desafio, que é a justa distribuição dos serviços de saneamento a toda população das cidades brasileiras, desafio também levantado pelo Relatório do PNUD de 2014.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao iniciar este estudo, afirmou-se que as diretrizes de órgãos internacionais, como o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento PNUD, por meio do Relatório de 2014 não podem ser ignoradas. No processo de planejamento sistemático formativo no Brasil, ligado aos serviços públicos de saneamento básico e buscando gradativamente alcançar o progresso equitativo e sustentável, muito há que ser feito para que esses serviços estejam inseridos nos critérios de bem-estar e equidade social e de redução de riscos ambientais, havendo constantes adiamentos da elaboração dos Planos Municipais de Saneamento Básico.

Observa-se que o Brasil apresenta um marco regulatório favorável ao desenvolvimento de uma Política de Saneamento Básico capaz de modificar as condições de vida da população. Contudo, a operacionalização dessa Política, mediante a elaboração e implantação dos serviços propostos pelo PMSB constitui-se em um desafio, pois os municípios apresentam baixa capacidade técnica para o desenvolvimento das ações e existe pouca articulação entre as políticas públicas, além da fraca participação da população nas ações de governo.

O PMSB é um instrumento estratégico para os municípios no planejamento e na gestão participativa que visa atender ao preconizado na Lei nº. 11.445/2007 e melhorar as condições de vida e saúde da população de forma igualitária. Como mecanismo para aumentar a participação, a legislação que regula o PMSB prevê ampla divulgação das propostas do Plano por meio de Consulta e Audiência Pública, assim como a revisão, em prazo não superior a quatro anos, dos PMSB já elaborados e aprovados.

Essa revisão sistemática e periódica do PMSB proporcionará às esferas política, social e ambiental dos municípios uma crescente incorporação dos valores intrínsecos, inerentes aos serviços de saneamento, ajustando as necessidades da população aos serviços prestados, construindo coalizões democráticas a fim de erigir as novas formas de cuidado quanto à igualdade no seu fornecimento.

Reconhecendo que a maior parte dos recursos humanos dos municípios não está tecnicamente preparada para elaborar os PMSB, sugere-se que os processos contidos nos fluxogramas apresentados neste trabalho sejam replicados nos municípios brasileiros, principalmente se conseguirem apoio técnico ou financeiro prestado por outras entidades da Federação, pelo prestador dos serviços ou por instituições universitárias ou de pesquisa científica, garantindo a participação das comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil.

Considera-se que as articulações entre o Estado e as comunidades impactadas por esses serviços públicos podem possibilitar um crescente fortalecimento e melhorias institucionais. Como desdobramentos da implementação dessa nova política para a sociedade, observa-se que a integração entre a população, o município e suas ações na área de saneamento básico constitui-se em uma importante via de acesso para a elaboração e implementação de planejamento sistemático, formativo de políticas e normas sociais conforme preconizado pela UNEP.

REFERÊNCIAS

- AI, Ning. Challenges of Sustainable Urban Planning: **The Case of Municipal Solid Waste Management**. 2011. 167f. PHD (Dissertation at the School of City and Regional Planning). Georgia Institute of Technology, Georgia, United States. Disponível em https://smartech.gatech.edu/bitstream/handle/1853/44926/ai_ning_201108_phd.pdf?sequence=1 Acesso em 16/08/2014.
- ASSOCIAÇÃO DAS EMPRESAS DE SANEAMENTO BÁSICO ESTADUAIS (AESB). **Planos de Saneamento ainda são obstáculos à implementação da Lei 11.445/07**. *Revista SANEAR*, Brasília, AESBE, n.10, p.00-00, ago. 2010.
- BRAGA, DG. **Conflitos, eficiência e democracia na gestão pública** [online]. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 1998. 193 p. ISBN 978-85-85676-53-1. Available from SciELO Books <<http://books.scielo.org>>. Acesso em 06/08/2014.
- BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988.
- BRASIL. Governo federal. *Lei nº. 11.445 – 05 jan (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. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2007-2010/2007/Lei/leis2007.htm >. Acesso em: 06 mar. 2011.
- BRASIL. Ministério das Cidades. **Diretrizes para a Definição da Política e Elaboração de Planos Municipais e Regionais de Saneamento Básico**. Versão 27/01/2010. Disponível em: http://www.urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/Diretrizes_para_elaboracao_do_planos_regionais_e_municipais_de_saneamento_basico.pdf> Acesso em: 21 abr. 2015.
- Brasil. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental – SNSA. **Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento: Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos – 2013**. Brasília: SNSA/MCIDADES, 2014. 181 p. : il.
- BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. **Plano Nacional de Saneamento Básico – Mais Saúde com Qualidade de Vida** (Proposta de Plano). Brasília: SNSA, 2011b.
- FERNANDES, V.; SAMPAIO, C. A. C. **Formulação de estratégias de desenvolvimento baseado no conhecimento local**. RAE-eletrônica, São Paulo, v. 5, n. 2, p. 1-24, jul./dez. 2006. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/raeel/v5n2/v5n2a02.pdf> >. Acesso em: 27 abr. 2015.
- GALVAO JUNIOR, Alceu Castro. **Desafios para a universalização dos serviços de água e esgoto no Brasil**. Rev Panam Salud Publica, Washington, v. 25, n. 6, June 2009. Available from <http://www.scielosp.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1020-49892009000600012&lng=en&nrm=iso>. access on 30 Apr. 2015. <http://dx.doi.org/10.1590/S1020-49892009000600012>.
- GIL, A. C. Como elaborar projetos de pesquisa. São Paulo: Atlas, 1991.
- INSTITUTO TRATA BRASIL. **Diagnóstico da situação dos Planos Municipais de Saneamento Básico e da Regulação dos Serviços nas 100 maiores cidades brasileiras**. Disponível em: <http://www.tratabrasil.org.br/diagnostico-da-situacao-dos-planos-municipais-de-saneamento-basico-e-da-regulacao-dos-servicos-nas-100-maiores-cidades-brasileiras-3> Acesso em 01 mai 2015.
- INSTITUTO TRATA BRASIL. **Cresce nível de conhecimento do brasileiro sobre saneamento básico**. Disponível em: <http://www.tratabrasil.org.br/cresce-nivel-de-conhecimento-do-brasileiro-sobre-saneamento-basico-segundo-pesquisa-blog-almojarifado-empoeirado-online>. Acesso em 02 mai 2015.

LEITE, L. O. REZENDE, D. A. **Modelo de Gestão Municipal Baseado na Utilização Estratégica de Recursos da Tecnologia da Informação para a Gestão Governamental:** Formatação do Modelo e Avaliação em um Município. **Revista de Administração Pública (RAP)**, Rio de Janeiro 44(2):459-93, Mar./Abr. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v44n2/12.pdf> Acesso em 08/08/2014

MARCHI, Cristina Maria Dacach Fernandez. **New perspectives on sanitation management: proposing a model for municipal solid waste landfill.** *urbe*, Rev. Bras. Gest. Urbana, Curitiba, v. 7, n. 1, p. 91-105, Apr. 2015. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2175-33692015000100091&lng=en&nrm=iso>. access on 01 May 2015. Epub Apr 2015. <http://dx.doi.org/10.1590/2175-3369.007.001.AO06>.

PFEIFFER, P. Planejamento estratégico municipal no Brasil: uma nova abordagem. Brasília: Enap, 2000.

SABOYA, Renato T. de. **Fundamentos conceituais para uma teoria do planejamento urbano baseada em decisões.** *Urbe*, Rev. Bras. Gest. Urbana, Curitiba, v. 5, n. 2, Dec. 2013. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2175-33692013000200008&lng=en&nrm=iso>. Access on 11 Aug. 2014. <http://dx.doi.org/10.7213/urbe.05.002.AC01>.

UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME (UNEP). **Informe sobre Desarrollo Humano 2014: Sostener el Progreso Humano: reducir vulnerabilidades y construir resiliencia.** 2014. Disponível em: <http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr14-summary-es.pdf>. Acesso em 28 abr. 2015.

WOSNIAK F.L. REZENDE, D. A. **Gestão de estratégias: uma proposta de modelo para os governos locais.** *Revista de Administração Pública (RAP)*, Rio de Janeiro 46(3):795-816, maio/jun. 2012. Available from: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v46n3/a09v46n3.pdf> Acess on 09/08/2014.

YASBEK, Maria Carmelita. **O programa fome zero no contexto das políticas sociais brasileiras.** *São Paulo Perspec.*, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 104-112, June 2004. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392004000200011&lng=en&nrm=iso>. access on 01 May 2015. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-88392004000200011>.