



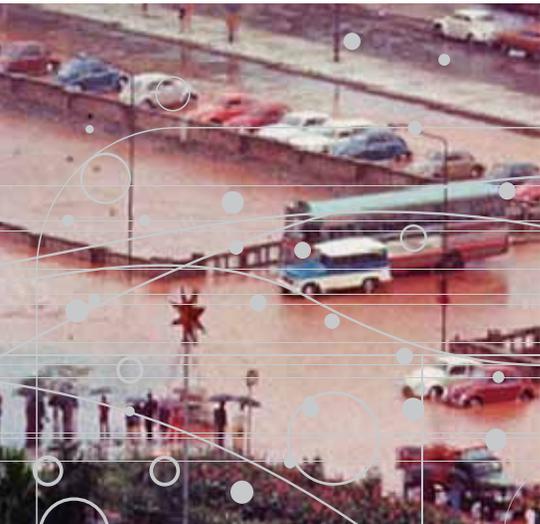
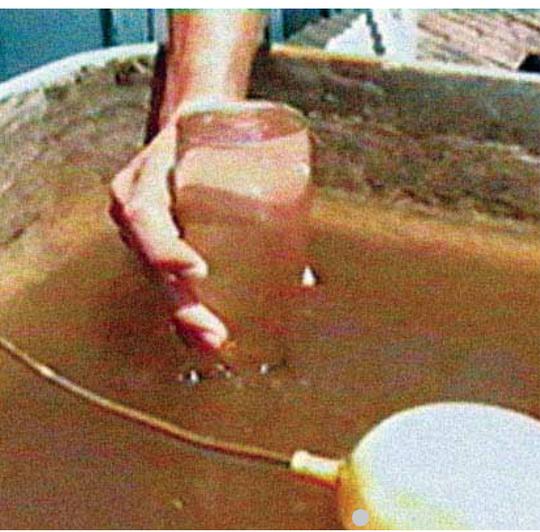
Qualificação de  
gestores públicos em  
saneamento

# Transversal

Guia do profissional em treinamento

Nível 3

Rede Nacional de Capacitação e Extensão Tecnológica em Saneamento Ambiental - ReCESA



**Qualificação de  
gestores públicos em  
saneamento**

# Transversal

Guia do profissional em treinamento

Nível **3**

## 1ª. Edição

**Promoção** Rede de Capacitação e Extensão Tecnológica em Saneamento Ambiental – ReCESA

**Realização** Núcleo Sudeste de Capacitação e Extensão Tecnológica em Saneamento Ambiental – Nucase | Núcleo Sul de Capacitação e Extensão Tecnológica em Saneamento Ambiental – Nucasul | Núcleo Centro-Oeste de Capacitação e Extensão Tecnológica em Saneamento Ambiental – Nureco | Núcleo Regional Nordeste – Nurene

**Instituições integrantes do Nucase** Universidade Federal de Minas Gerais (líder) | Universidade Federal do Espírito Santo | Universidade Federal do Rio de Janeiro | Universidade Estadual de Campinas

**Instituições integrantes do Nucasul** Universidade Federal de Santa Catarina (líder) | Universidade Federal do Rio Grande do Sul | Universidade do Vale do Rio dos Sinos | Universidade de Caxias do Sul

**Instituições integrantes do Nureco** Universidade de Brasília (líder) | Universidade Federal de Mato Grosso do Sul | Universidade Federal de Goiás

**Instituições integrantes do Nurene** Universidade Federal da Bahia (líder) | Universidade Federal do Ceará | Universidade Federal da Paraíba | Universidade Federal de Pernambuco

**Financiamento** Financiadora de Estudos e Projetos – FINEP/ CT-Hidro do Ministério da Ciência e Tecnologia | Fundação Nacional de Saúde do Ministério da Saúde | Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental do Ministério das Cidades

**Apoio organizacional** Programa de Modernização do Setor Saneamento – PMSS

## 2ª. Edição revisada

**Promoção** Rede de Capacitação e Extensão Tecnológica em Saneamento Ambiental – ReCESA

**Realização** Núcleo Sudeste de Capacitação e Extensão Tecnológica em Saneamento Ambiental – Nucase

**Instituições integrantes do Nucase** Universidade Federal de Minas Gerais (líder) | Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Espírito Santo | Universidade Federal do Rio de Janeiro | Universidade de São Paulo | Universidade Federal de Viçosa | Universidade Federal de Lavras

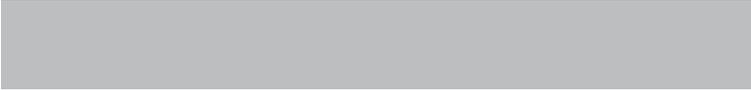
**Financiamento** Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental do Ministério das Cidades | CT-Hidro do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI)

**Execução** Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq

**Apoio organizacional** Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental – SNSA

### Comitê gestor da ReCESA

- Ministério das Cidades
- Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação
- Ministério do Meio Ambiente
- Agência Nacional de Águas
- Ministério da Educação
- Ministério da Integração Nacional
- Ministério da Saúde
- Fundação Nacional de Saúde – Funasa
- Caixa Econômica Federal
- Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico Social
- Núcleos Regionais – Nucase, Nurene, Nucasul



**Qualificação de  
gestores públicos em  
saneamento**

# Transversal

Guia do profissional em treinamento

Nível **3**





### **1ª. Edição**

#### **Conselho Editorial Temático**

Léo Heller – UFMG  
Sérvio Túlio Cassini – UFES  
Emília Wanda Rutkowski – UNICAMP

#### **Profissionais que participaram da elaboração deste guia**

**Consultores** Berenice de Souza Cordeiro | Sonaly Cristina Rezende | Ana Paula Barbosa Vitor (Conteudistas) | Izabel Chiodi Freitas (Validadora)

**Bolsistas** Christiny Schuery Amaral | João Gilberto de Souza Ribeiro

#### **Créditos**

**Consultoria pedagógica** Cátedra da Unesco de Educação a Distância – FaE/UFMG  
Juliane Corrêa | Sara Shirley Belo Lança

**Projeto gráfico** Marco Severo | Rachel Barreto | Romero Ronconi

### **2ª. Edição revisada**

#### **Profissionais que participaram da elaboração deste guia**

**Consultores** Izabel Cristina Chiodi de Freitas (Revisão de conteúdo e validadora) | Abadia Ribeiro da Silva Coutinho (Revisão gramatical) | Hildeane Stéfani Ferreira

(Revisão texto jurídico capítulo Controle Social, advogada OAB/MG 121.335)

**Bolsistas** Taís Daher Caetano Pinto (Revisão de conteúdo) | Patrícia Ester Mendonça Soares (Revisão da diagramação)

**Diagramação** C4 Comunicação e Design

**É permitida a reprodução total ou parcial desta publicação, desde que citada a fonte.**

# Apresentação da ReCESA

A criação do **Ministério das Cidades**, em 2003, trouxe para a agenda oficial do Estado os imensos desafios urbanos. Nesse contexto, a então criada **Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (SNSA)** inaugurou um paradigma que busca tornar o saneamento uma política pública, com sustentabilidade institucional e ambiental, promotora de desenvolvimento e de redução das desigualdades sociais. Trata-se de uma concepção de saneamento em que a técnica e a tecnologia são colocadas a favor da prestação de um serviço público e essencial.

A missão da SNSA ganhou maior relevância e efetividade com a agenda do saneamento para o quadriênio 2007–2010, haja vista a decisão do Governo Federal de destinar, dos recursos reservados ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), 40 bilhões de reais para investimentos em saneamento.

Nesse novo cenário, a SNSA propõe ações em capacitação como um dos instrumentos estratégicos para a modificação de paradigmas, o alcance de melhorias de desempenho e da qualidade na prestação dos serviços e a integração de políticas setoriais. O projeto de estruturação da **Rede de Capacitação e Extensão tecnológica em Saneamento Ambiental (ReCESA)** constituiu importante iniciativa nessa direção.

A ReCESA foi criada com o propósito de reunir um conjunto de instituições e entidades com o objetivo de coordenar o desenvolvimento de propostas pedagógicas e de material didático, bem como promover ações de intercâmbio e de extensão tecnológica que levem em consideração as peculiaridades regionais e as diferentes políticas, técnicas e tecnologias, visando capacitar profissionais para a operação, manutenção e gestão dos sistemas de saneamento.

Para a estruturação da ReCESA foram formados núcleos regionais e um comitê gestor nacional. Cabe à SNSA, orientar, supervisionar e acompanhar todo o processo de estruturação e funcionamento da Rede, bem como coordenar o comitê gestor.

Por fim, cabe destacar que o projeto ReCESA foi bastante desafiador para todos nós, que constituímos, inicialmente, um grupo formado, predominantemente, por profissionais da engenharia, que compreendeu a necessidade de agregar outros olhares e saberes, ainda que para isso tenha sido necessário “contornar todos os meandros do rio, antes de chegar ao seu curso principal”.

**Adaptação da mensagem do comitê gestor da ReCESA**

## Os Núcleos

A ReCESA foi constituída através de Núcleos Regionais de Capacitação e Extensão Tecnológica em Saneamento Ambiental, coordenados por instituições de ensino superior (IES), publicamente qualificadas, e tendo como co-executoras outras IES. No sul foi constituído o **Nucasul**, no nordeste o **Nurene**, no centro-oeste o **Nureco** e no sudeste **Nucase**, que tiveram como objetivo, em um primeiro ciclo, o desenvolvimento de atividades de capacitação para profissionais na área de saneamento, nos diversos estados do Brasil. As Universidades que coordenaram esse primeiro ciclo foram, no sul, a Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), no nordeste, a Universidade Federal da Bahia (UFBA), no centro-oeste, a Universidade de Brasília (UnB) e, no sudeste, a Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Esse ciclo se iniciou em 2006 e se encerrou em 2009. O maior legado deste primeiro ciclo foi o desenvolvimento de uma pedagogia própria denominada **PEDAGOGIA DO SANEAMENTO**, centrada no mundo do trabalho e na construção e reconstrução de saberes teóricos e práticos.

Atendendo aos requisitos de abrangência temática e de capilaridade regional, as universidades que integraram os núcleos tiveram, sempre que possível, como parceiros, em seus estados, prestadores de serviços de saneamento e entidades específicas do setor.

Em julho de 2011 foi iniciado o segundo ciclo da rede e foram mantidos os núcleos Nucasul, Nurene e Nucase, coordenados pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Federal de Pernambuco (UFPE) e Federal de Minas Gerais (UFMG), respectivamente. Foram mantidas também várias das universidades coexecutoras e muitos dos parceiros regionais ou locais. Não foi formado neste ciclo o núcleo do centro-oeste e continua sem formação de núcleo a região norte do País.

As principais atividades neste novo ciclo, que deve se encerrar em julho de 2013, são: consolidação da proposta pedagógica da ReCESA e dos recursos didáticos produzidos no primeiro ciclo; desenvolvimento de uma proposta e materiais didáticos para a educação à distância; desenvolvimento de indicadores para avaliação da efetividade das ações de capacitação; desenvolvimento de um projeto para alfabetização profissional e desenvolvimento de uma proposta para certificação profissional.

**Adaptado da mensagem original dos coordenadores institucionais dos Núcleos.**

# Recursos didáticos desenvolvidos

A coletânea de materiais didáticos produzidos pela ReCESA no primeiro ciclo foi composta por 70 guias que foram utilizados em oficinas de capacitação para profissionais que atuam na área do saneamento. Esses materiais didáticos versam sobre o manejo de águas pluviais urbanas, sistemas de abastecimento de água, sistemas de esgotamento sanitário, manejo dos resíduos sólidos urbanos e os denominados temas transversais que tratam de temas que perpassam todas as dimensões do saneamento e áreas com interface direta como saúde pública, educação ambiental, planejamento, meio ambiente, geoprocessamento e recursos hídricos.

**Os guias dos profissionais em treinamento** serviram de apoio às 240 oficinas de capacitação realizadas no primeiro ciclo que somaram cerca de 5.670 horas. Essas oficinas de capacitação contaram com a participação de, no mínimo, 4.000 profissionais em saneamento com grau de escolaridade variando da semialfabetização ao terceiro grau. Os guias têm uma identidade visual e uma abordagem pedagógica que visa estabelecer o diálogo e a troca de conhecimentos entre os profissionais em treinamento e os instrutores. Para tanto, foram tomados cuidados especiais com a forma de abordagem dos conteúdos, tipos de linguagem e recursos de interatividade.

Também foram desenvolvidas plataformas pedagógicas como a mídia virtual chamada **bacia hidrográfica virtual** (BHV) e minirredes de água e esgoto, ainda por serem consolidadas.

# Apresentação da área temática:

## Temas transversais

A concepção da série sob a denominação de temas transversais partiu do pressuposto que enxergar a integralidade do saneamento requer abordar todos os seus componentes de uma forma conjunta, alterando a lógica de setorização, pois vislumbrar o específico dificulta a visão do todo. Os temas que compõem esta série foram definidos por meio de um diagnóstico que permitiu levantar a oferta e qualificar a demanda, realizado em 2005 pela SNSA, através do Programa de Modernização do Setor Saneamento – PMSS.

Os temas abordados nesta série dedicada aos temas transversais incluem: *Qualificação de gestores públicos em saneamento; Princípios básicos de geoprocessamento para seu uso em saneamento; Saneamento básico integrado às comunidades rurais e populações tradicionais; Lodo gerado durante o tratamento de água e esgoto; Qualidade da água, padrões de potabilidade e controle da poluição; Operação e manutenção de estações elevatórias de água e esgoto; Formação de instrutores e monitores – Pedagogia do saneamento; Capacitação e alfabetização para profissionais do saneamento.*

Certamente há muitos outros temas importantes a serem abordados, mas considera-se que este é um primeiro e importante passo para que se tenha material didático, produzido no Brasil, destinado aos profissionais da área de saneamento, que raramente têm oportunidade de receber capacitação e atualização profissional.

**Coordenadores da área temática temas transversais**

# Sumário

Introdução .....	11
Evolução das ações voltadas para o abastecimento de água e o esgotamento sanitário no Brasil .....	20
Estado, políticas públicas e legislação .....	33
Intersetorialidade .....	51
Planejamento e Plano de Saneamento Básico .....	64
Organização e prestação dos serviços de saneamento .....	76
Controle social .....	86
Para saber mais .....	96



# Introdução

Caro Profissional,

Você já parou para pensar como, geralmente, é realizada a gestão no setor de saneamento básico?

Usualmente, lançamos mão de práticas convencionais, que adiam a solução realmente definitiva, restringindo-se à remediação dos problemas, práticas essas que se limitam a ações pontuais e isoladas, não pensadas em um conjunto articulado e integrado.

Em geral, o usuário, principal interessado nos serviços prestados, tem sido mantido alienado das principais decisões que envolvem essa prestação de serviço público. Outra questão, que também sempre esteve presente, é a setorização dos serviços, com diversos responsáveis, inclusive de entes governamentais distintos. Por exemplo, um município que concede o abastecimento de água a uma companhia estadual de saneamento tem os serviços de esgotamento sanitário prestados por um Serviço Autônomo de Água e Esgoto (SAAE), e a coleta dos resíduos sólidos – em geral, só a coleta nos dois casos – efetuada por um departamento de limpeza pública – nem sempre preparados para serviços de tal importância sob o ponto de vista sanitário. Também o manejo das águas pluviais urbanas – em geral tratadas por um setor da prefeitura que lida com todas as obras – é um serviço sempre questionado quando, em épocas de chuva, as enchentes tomam conta das cidades, ocasionando as “trágicas” perdas, inclusive de vida humana.

Essa situação é facilmente verificada quando contemplamos os índices sanitários de nos-

so País e podemos confirmar que os serviços de saneamento por nós prestados ainda são segregadores, ou seja, estão de fato efetivamente disponibilizados no meio urbano, nas regiões mais ricas e para as pessoas com renda suficiente para custeá-los. E, vez por outra, tomam as manchetes dos principais meios de comunicação quando, “de repente”, milhares de pessoas em uma grande cidade brasileira começam a padecer de um mal que já está extinto dos compêndios da medicina nos países mais desenvolvidos, como a dengue ou a leptospirose.

Propomos, neste guia, privilegiar a gestão como principal estratégia do poder público e da sociedade para alteração desse quadro. Queremos abrir oportunidades a você, Profissional, de apreender novos paradigmas de gestão que, baseados no planejamento integrado, na regulação e no controle social, nos levem à universalização do acesso ao saneamento e à melhoria da qualidade dos serviços prestados à população.

Para cumprirmos esse objetivo, organizamos este guia em seis conceitos-chave:

- Evolução das ações de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Brasil
- Estado, políticas públicas e legislação
- Intersetorialidade
- Planejamento e plano de saneamento básico
- Organização e prestação dos serviços de saneamento/ Controle Social
- Financiamentos para os serviços

Desejamos-lhes bons estudos, muitas e frutíferas trocas de experiências e debates que lancem luzes ao seu cotidiano de trabalho no saneamento! E, para iniciarmos, sugerimos que você faça a atividade a seguir, demonstrando seus conhecimentos prévios sobre o tema deste guia.



## Atividade I – Grupos de trabalho

Na sua atividade profissional, você tem de tomar várias decisões em face da problemática diagnosticada no seu município ou região de atuação. O objetivo dessa atividade é que você trabalhe as diversas situações apresentadas em dois cenários de municípios fictícios e proponha soluções para resolvê-los.

Por fim, cabe esclarecer que esta atividade introdutória da oficina será retomada pelo mesmo grupo ao término da capacitação, como atividade final de avaliação e aprendizado. Assim, o grupo poderá comparar as respostas e a forma de apreensão antes e depois da oficina, aferindo por si mesmo o nível de conhecimento agregado durante o processo.

### Cenário I

---

#### **Município de Andorinha**

O município de Andorinha se encontra mais à montante da bacia. O entorno do território do município é bem preservado, com presença de parques florestais e margens do Córrego Maxacali vegetadas. O município tem população total de 27.000 habitantes. Na área urbana a ocupação do solo é esparsa e predominantemente horizontalizada. Os lotes não são adensados, possuem ótimo índice de área não construída, com quintais de árvores frutíferas, e áreas livres não impermeabilizadas. A economia local da cidade é baseada principalmente na atividade comercial que depen-

de, em larga medida, da capacidade de consumo interno sustentada principalmente pela Prefeitura Municipal, como principal agente empregador da cidade.

A área rural do município concentra 60% dos habitantes. São vilarejos, remanescentes de áreas de quilombos, que têm na produção de farinha o principal meio de trabalho e de sustento das famílias, que convivem com grandes fazendas de criação de gado. A Associação de Produtores Rurais da região possui um abatedouro próprio, que funciona às margens

do Córrego Maxacali e atende aos fazendeiros associados.

Várias pessoas dos vilarejos, antes ocupadas com a lida nas casas de farinha, foram trabalhar nas fazendas e algumas no matadouro. As mulheres que tinham o costume de se reunir em grupo para realizar as tarefas na produção da farinha e que podiam acompanhar suas crianças de perto, que estudavam na escola rural bem próxima, foram as que mais sofreram os impactos dessa mudança quando passaram a se ocupar, cada uma por si, da cozinha, da casa e da família dos fazendeiros.

O abastecimento de água do município é feito por captação no próprio córrego que corta a região, a cerca de 5 km à montante da área urbana da cidade. A grande maioria dos domicílios urbanos mantém a fossa séptica como solução individual, em alguns casos, coletiva, para os esgotos sanitários. No bairro central, onde existem domicílios comerciais e residenciais, a Prefeitura implantou o sistema condominial de esgotamento sanitário, com recursos do Governo Federal em parceria com uma escola técnica do município de Ararajuba (município de maior porte e mais urbanizado da bacia, situado a 150 km de Andorinha). A Prefeitura é também a responsável pelos serviços de coleta de lixo e de limpeza pública. Os resíduos são levados para um lixão, instalado às margens do Córrego Maxacali. Até bem recentemente a Prefeitura, em parceria com a Associação de Produtores Rurais, mantinha um trator de esteiras no local para fazer o recobrimento do lixo duas vezes por semana. Contudo, logo depois da posse do novo diretor da Associação, ex-prefeito do município, o

trator foi retirado do lixão e, eventualmente, a Prefeitura ou algumas pessoas que catam lixo no local verificam ossadas de animais despejadas clandestinamente no lixão.

Há três meses, a Prefeitura foi selecionada para acessar um financiamento com recursos não onerosos - "a fundo perdido" - do Governo Federal, proveniente da carteira do chamado PAC Funasa (Programa de Aceleração do Crescimento da Fundação Nacional de Saúde). Os recursos são para investimentos no saneamento básico do município, contemplando a implantação de uma Estação de Tratamento de Água, um sistema descentralizado de esgotamento sanitário para os lugarejos rurais onde existem as fábricas de farinha e a transformação do lixão em um aterro sanitário simplificado.

Contudo, em contrapartida, a Prefeitura terá a obrigação de passar a cobrar pelos serviços prestados, principalmente a tarifa de água nunca antes aplicada. Também no rol da contrapartida da Prefeitura, o município terá de implantar um programa de acompanhamento e de avaliação dos resultados obtidos com o novo empreendimento com relação aos impactos para a saúde pública da população, e sobre os impactos ambientais provocados. Vale salientar que os indicadores sanitários são preocupantes como as diarreias, alguns casos diagnosticados como esquistossomose, e casos da doença de chagas na área rural.

Diante desse quadro, o Prefeito convocou a população do município para uma reunião pública, na Câmara dos Vereadores, com a participação de um técnico da Funasa. Grande

parte dos moradores, tanto da cidade quanto da área rural, marcou presença na reunião. No entanto, a Associação de Produtores Rurais não enviou sequer um representante. Mas lá estavam grupos de mulheres que trabalham no comando das casas de farinha, comerciantes,

professores das escolas, agentes de saúde que tentam implantar o conselho municipal de saúde, grupos de jovens que atuam na igreja, além da vereadora e presidente da Câmara Municipal e demais vereadores. Com o salão lotado, o Prefeito abriu a reunião.

---

## Roteiro

A partir do cenário descrito, o grupo deverá eleger, entre seus participantes, quem irá representar os seguintes papéis na reunião:

- **o Prefeito Municipal:** que terá a função de abrir a reunião apresentando o projeto de saneamento para Andorinha;
- **o técnico da Funasa:** que terá a função de explicar os objetivos que se pretende atingir com a implantação do projeto e as obrigações que o Município deverá arcar em contrapartida, de acordo com os critérios estabelecidos no programa de financiamento;
- **um representante dos moradores da área urbana** do município (um comerciante ou uma pessoa ligada ao movimento da igreja);
- **um representante dos moradores da área rural** do município (uma das mulheres que trabalham nas casas de farinha)
- **um vereador** que também é fazendeiro na região, mas que não se apresentou como representante da Associação dos Produtores Rurais.

Cada ator, ao assumir seu personagem, deverá montar a sua fala para participar da reunião. Nessa tarefa, algumas perguntas devem ser respondidas de acordo com cada personagem.

No caso do Prefeito:

- Qual a proposta que ele apresentará para atender aos dois condicionantes do financiamento que o município deverá cumprir a título de contrapartida?

No caso do Técnico da Funasa:

- Que tipo de recomendação este técnico pode fazer na reunião para ajudar o município a encontrar formas para cumprir os requisitos da contrapartida e levar a implementação do projeto a bom termo?

No caso das falas dos representantes do povo:

- Quais os conflitos que se revelaram em relação ao projeto apresentado e às soluções propostas pelo prefeito e pelo técnico da Funasa?

No caso do Vereador:

- Quais as questões que a reunião colocará para a Associação de Produtores Rurais, uma vez que todos o veem como um representante dos fazendeiros da região?

O grupo acrescentaria algum aspecto que lhe parece fundamental para a descrição do cenário? Em caso afirmativo, esse aspecto implicaria alguma mudança no roteiro proposto para se trabalhar a solução da problemática apresentada?

### Você sabia?

- **Abatedouro:** um abatedouro, mesmo de pequeno porte, é grande consumidor de água, se comparado a outras categorias de usuários de água de municípios de pequeno porte. Além do consumo de água, o abatedouro também usa energia elétrica para o aquecimento da caldeira e para a câmara de refrigeração. Essa atividade é altamente poluidora se não houver o adequado tratamento dos dejetos de grande concentração orgânica. Além da carne, seu produto de maior valor, muitos outros materiais são vendidos pelos abatedouros, como o couro, o sangue usado como insumo em indústrias químicas, o sebo, retirado em digestores de restos de ossos e gordura, a farinha de ossos, que enriquece rações, os miúdos, vendidos também como alimento.
- **Casa de farinha:** No período colonial, a farinha de mandioca era usada para a alimentação dos escravos, dos criados das fazendas e engenhos. O processo de produção da farinha começa no plantio das manivas. Depois da colheita da raiz (tubérculo), a mandioca é levada direto da roça para a casa de farinha, onde é descascada e colocada na água para amolecer e fermentar ou pubar. Em seguida, é triturada ou ralada em pilão (caititu). A mandioca ralada vai caindo em um cocho, depois prensada no tipiti (tipi = espremer e ti = líquido, na língua tupi) para retirar um líquido venenoso chamado manipueira. Depois de peneirada e torrada, a farinha está pronta para o consumo. O líquido que sobra da pubagem tem um alto teor alcoólico. Nas casas de farinha mais rudimentares, a manipueira escorre sem tratamento, infiltrando-se no solo. Rica em ácido cianídrico, a manipueira pode envenenar os animais, além de diminuir o oxigênio da terra e da água. Existe a possibilidade de se transformar a manipueira em biogás (metano) para aquecer os fornos das casas de farinha, em substituição à retirada da floresta nativa. Assim, a fábrica se realimentará de seus próprios resíduos. A massa da mandioca é utilizada como goma para engomar roupa ou para a fabricação de alimentos (mingau, papa, sequilho, bolo, tapioca). A casa de farinha ajudou a fixar o homem à terra, transformando a mandioca num importante alimento, responsável pela diminuição da fome em algumas regiões brasileiras. Atualmente é também importante referência de patrimônio histórico e turístico em algumas regiões do país.
- **Esgoto condominial:** um tipo de sistema que requer mobilização e determinado nível de pactuação dos moradores beneficiados, tanto na implantação do projeto quanto na operação e manutenção do sistema.

## Cenário II

---

### **Município de Colibri**

O município de Colibri está localizado entre os municípios de Taruira e de Manati. Dos três é o município de maior porte e o mais urbanizado da bacia. A população total é de 140.000 habitantes, sendo que 75% dos moradores moram na área urbana da cidade. O Córrego Xavante corta a cidade e, na área central, tem o seu trecho em canalização aberta, recebendo grande parte do esgoto sanitário produzido na cidade. A área urbana apresenta elevado índice de verticalização, resultando em alta densidade demográfica e alto nível de impermeabilização do solo. Em época de chuvas fortes, a cidade sofre com as enchentes que ocorrem principalmente na área central, em função do estrangulamento do curso d'água e da excessiva impermeabilização do solo. Soma-se a esses agravantes, o alto teor de sedimentos que escoam com as grandes chuvas, em função do Garimpo Água Preta que funciona a menos de 5 km à montante do município. Nesse percurso do Córrego Xavante, as margens apresentam erosão bem avançada e mata ciliar esparsa. Colibri também enfrenta problemas sérios relacionados à moradia.

No trecho mais à jusante, o território apresenta um relevo mais acidentado. Já se observa a ocupação de morros acima da cota 60. Neste "loteamento popular", conhecido como Comunidade Morro das Mangueiras, cuja ocupação foi induzida na gestão passada da Prefeitura Municipal, moram cerca de 2.000 famílias. O morro não é urbanizado, falta todo tipo de infraestrutura, os moradores convivem com es-

goto a céu aberto, o lixo não é recolhido com a periodicidade adequada, e são frequentes os casos de desabamento e desmoronamento de encostas, algumas vezes com perdas humanas. Essa população é abastecida por um reservatório de água instalado no topo do morro, à época da ocupação. Por outro lado, no lado oeste da cidade, observam-se vazios urbanos infraestruturados e sinais de expansão urbana, nos mesmos moldes da urbanização verificada no centro da cidade. Também desse lado da cidade, em frente ao morro da Comunidade Morro das Mangueiras, foi construída uma Estação de Tratamento de Esgotos (ETE), que recebe apenas 30% do esgoto produzido na cidade, pois não foram instalados os interceptores ao longo do Córrego Xavante. Quando a ETE funciona, o lodo proveniente do tratamento é lançado diretamente no curso d'água, sem qualquer tratamento.

Existe uma Usina de Tratamento de Resíduos implantada na cidade há mais de dez anos, e atualmente operada por uma empresa privada, também responsável pela coleta e limpeza pública. O lixo coletado em caminhões compactadores segue para a usina, onde passa por um processo mecanizado de triagem. A mesma empresa que opera a usina comercializa os materiais reciclados e transporta o rejeito (praticamente 90% do total) para o município de Jaguatirica, onde também é contratada pela Prefeitura para prestar os serviços de limpeza urbana. Nesse município, de menor porte, o

que no início era um aterro controlado, hoje é um grande lixão, com todos os problemas ambientais e sociais associados.

Recentemente, o Ministério Público Estadual criou uma Coordenadoria Regional da Bacia do Rio dos Índios, da qual faz parte o Córrego Xavante. A sede dessa coordenadoria foi implantada no Município de Colibri. O fator gerador disso foi o funcionamento irregular do Garimpo Água Preta à montante desse município. No entanto, a chegada de uma promotora de justiça especializada em meio ambiente, porém com uma visão ampla da questão urbana, tem instaurado outra dinâmica na cidade em relação a tudo e a qualquer atividade que se relaciona com a questão ambiental. Moradores que antes atuavam pontualmente agora se reúnem em Organizações Não Governamentais (ONGs), os poucos conselhos municipais existentes começam a pautar os problemas relacionados com o lixo e o esgoto que corre a céu aberto na Comunidade Morro das Mangueiras. Passam a observar, também, o que ocorre fora do município conhecendo tipos de atividades que ocorrem em seu entorno e o que disso resulta. Em decorrência dessa movimentação, foi criado um Fórum Municipal de Desenvolvimento. Nesse fórum, a população tem-se reunido para apresentar suas preocupações, reivindicar informações e prestação de

contas da Prefeitura, organizar campanhas nas escolas, entre outras atividades.

No início deste verão, esse cotidiano foi atropelado por uma catástrofe: uma família inteira foi vítima de um desabamento na Comunidade Morro das Mangueiras enquanto o centro comercial contabilizava significativas perdas em seus estabelecimentos totalmente inundados pela enchente do Córrego Xavante. Passados os primeiros dias de susto e de remediação desse quadro de calamidade, a mobilização dos moradores no Fórum assumiu outro tom: com o apoio da Promotora de Justiça, o Fórum convocou o prefeito e os secretários municipais para uma audiência pública. Nessa audiência, as autoridades deveriam apresentar suas propostas para evitar que outra tragédia daquela proporção se repetisse no município. Compareceram ao evento o Prefeito Municipal, o Secretário de Obras, que gerencia os contratos com a empresa da Usina de Tratamento de Lixo, o Secretário de Saúde e o diretor da Companhia Estadual de Saneamento Básico, responsável pelo abastecimento de água no município e parte do sistema de esgotamento sanitário (que cobre a área central e a operação da ETE). Também estavam presentes na audiência autoridades dos municípios vizinhos, convidados pela Promotora de Justiça.

---

## Roteiro

**O trabalho do grupo consiste em avaliar as propostas apresentadas pela Prefeitura e outras surgidas durante a audiência. Com base em informações específicas para cada alternativa (inclusive sobre recursos), os participantes devem escolher a mais adequada para equacionar os problemas sanitários e ambientais do município de Colibri.**

### **Alternativa um: “Obras já”**

O Secretário de Obras apresentou um estudo, em nível de projeto básico, para implantar a canalização fechada do Córrego Xavante, no trecho que corta a área central da cidade. O estudo também inclui a implantação de obras de emergência na Comunidade Morro das Mangueiras, como escadarias para acesso dos moradores e contenção tipo gabião das encostas mais comprometidas pelo desabamento.

### **Alternativa dois: “O problema maior não é da Prefeitura”**

O Prefeito alegou que o principal problema não está dentro da cidade e nem mesmo sob a responsabilidade da Prefeitura. Ele atribui à atividade do Garimpo Água Preta a principal causa das recorrentes enchentes que trazem prejuízos de toda ordem para a população de Colibri. O nível de sedimentos carreados pelo curso d'água e o estágio avançado de devastação da mata ciliar seriam os principais fatores que levam o município à situação de calamidade pública, tal como a ocorrida no último verão. Alerta a representante do Ministério Público que o Garimpo funciona em situação irregular, na medida em que não implantou todas as medidas compensatórias previstas no licenciamento ambiental desse empreendimento. Contudo, reconhece que isso pouco tem a ver com a situação da Comunidade Morro das Mangueiras. Sobre esta área, o Prefeito informa aos participantes da audiência que solicitou à concessionária estadual de saneamento básico um projeto emergencial para resolver o problema do esgoto naquela área. E acrescenta que essa alternativa pode complementar as propostas apresentadas pelo Secretário de Obras na alternativa um.

### **Alternativa três: “Planejar já, remediar o possível e obras só no futuro”**

O Prefeito do Município de Jaguatirica também estava presente na audiência. Conhecedor da realidade de Colibri e muito conhecido na cidade por ter sido secretário de planejamento desse município em gestões anteriores, pediu a palavra e consultou aos presentes se poderia ele também colocar uma proposta em debate. Alegou que o problema de Colibri já havia extrapolado os limites locais: por falta de área em Colibri o seu lixo é depositado no lixão de Jaguatirica, atualmente desproporcional à população daquele município e com problemas que não se resolvem na ausência de uma estrutura gerencial adequada. E não é só o problema do lixo que impõe aos dois municípios a obrigação de pensar em soluções integradas e compartilhadas. A Estação de Tratamento de Água (ETA) de Jaguatirica tem trabalhado sobrecarregada porque a qualidade da água do Córrego Xavante, que também abastece este município, piorou muito nos últimos anos. E acrescentou: ao escutar as alternativas um e dois apresentadas pela Prefeitura de Colibri, em nenhuma delas viu a possibilidade de minimizar os problemas de Jaguatirica. Com isso, sugeriu que o Fórum refletisse se o momento não seria mais adequado para investir em um plano de saneamento para as duas cidades, em vez de partir para a realização de obras que jogam a sujeira para baixo do tapete por algum tempo. Ao concordar com as medidas emergenciais para a Comunidade Morro das Mangueiras, perguntou ao Prefeito se ali também não seria necessário pensar em medidas mais estratégicas em face do crescente movimento de construção de novos barracos no morro, enquanto a cidade tem áreas que dispõem de infraestrutura ainda desocupadas.

Após a apresentação das soluções propostas por você e seus colegas, vamos aprofundar as questões que envolvem a tomada de decisão e aprimorar ainda mais nossos conhecimentos.

## OBJETIVOS:

- Abordar o processo de desenvolvimento das ações voltadas para o abastecimento de água e o esgotamento sanitário no Brasil, sob a perspectiva da formação de uma identidade sanitária nacional.

- Compreender a nova visão do saneamento, assentada nos ditames do capitalismo mundial que se instalaram definitivamente no País, a partir de meados do Século XX, privilegiando nesse contexto a bipolarização das ações de saúde e de saneamento e o Planasa, a partir da década de 1970.



# Evolução das ações voltadas para o abastecimento de água e o esgotamento sanitário no Brasil

## Atividade II

Faça um esforço conjunto para pontuar os principais fatos que ocorreram no Brasil nas áreas de saneamento, saúde pública e meio ambiente, e esboce esses fatos em uma tabela geral, considerando os períodos de 1900/1950; 1951/1970; 1971/2000; 2001/2012. Correlacionem essas três áreas e apresentem uma análise sintética para a plenária.

Discuta possíveis razões para a escolha dos períodos sugeridos.

Certamente, você, Profissional, perceberá que a evolução das áreas do saneamento não ocorreu de maneira integrada. Vamos conhecer um pouco da história do saneamento brasileiro para entendermos o panorama atual do setor.

## A formação da identidade sanitária nacional

Caro Profissional, convidamos você para uma reflexão acerca da contribuição de cada uma das etnias, que constituem nossa base histórica, na formação de uma identidade sanitária para o brasileiro através da atividade a seguir.

## Atividade III



As charges e a imagem mostradas a seguir representam três cenas do cotidiano brasileiro durante o período colonial. Reflita sobre as contribuições de cada etnia no processo de assimilação da identidade sanitária nacional. O representante escolhido pelo grupo deverá relatar para toda a turma quais foram as impressões do grupo.



Figura 1: Charge, Raquel Conde (Rezende e Heller, 2002).



Figura 2: Charge, Revista O Arlequim, 1867.



Figura 3: Os tigres. Revista A Semana Ilustrada, 1861.

Passemos à leitura do texto a seguir, que trata das diferenças étnicas que formam a identidade sanitária brasileira. Na sequência, vamos comparar o conteúdo desse texto com as respostas dadas por vocês na interpretação das charges.

A miscigenação étnica no Brasil é um aspecto de grande relevância para a composição das ações individuais e coletivas, voltadas para a higiene pessoal e o saneamento domiciliar. O ideário colonialista do explorador europeu era pautado pela “transitoriedade, provisoriedade e precariedade” do modo de vida (NOVAIS, 1997), o que influenciou fortemente sua conduta sanitária. A maioria da população vivia sem nenhuma comodidade ou conforto, sendo as atividades domésticas voltadas para a alimentação e a higiene realizadas no exterior da casa.

Em algumas áreas urbanas ocupadas pelas camadas mais populares, a expressão “água vai” era proferida antes do lançamento de águas servidas para fora dos domicílios, o que revela o descaso da população e do poder político com as questões de higiene (COSTA, 1994).

Aos escravos era conferida a responsabilidade do saneamento domiciliar, sendo deles as atribuições de trazer água para o interior das casas e levar os dejetos para lugares afastados. Os “negros de ganho”, que entre outras funções transportavam água, eram chamados “agua-deiros”, e os que transportavam os dejetos domésticos eram chamados de “tigres”, por causa das manchas acobreadas deixadas em seus corpos e vestes pelas fezes.

“  
Tudo que corre, grita,  
trabalha, tudo que  
transporta e carrega é  
negro  
”

Avé-Lallemant, 1859/1980:22

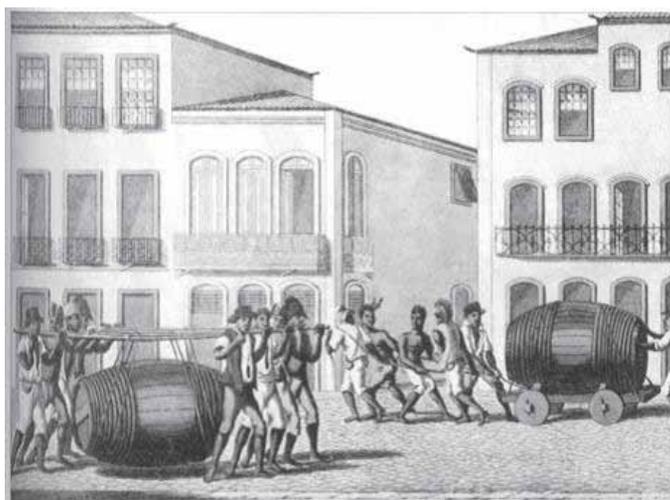


Figura 4: Negros de ganho carregando pipas d'agua.  
Debret, 1820.

De fato, as ações de saneamento realizadas nas cidades começaram a se tornar públicas quando da construção de chafarizes e aquedutos, a partir do ciclo do ouro.

Como pudemos perceber, as etnias – indígena, branca e negra – agregaram hábitos diversos trazendo contribuições para a formação da identidade sanitária no Brasil.

## Você sabia?

### **305 etnias e 274 línguas indígenas, aponta Censo 2010**

*Denise Menchen*

Ao investigar pela primeira vez as etnias e as línguas faladas pelos índios do Brasil, o Censo 2010 revelou um cenário mais diversificado do que o esperado por pesquisadores. No total, foram encontradas 305 etnias e 274 línguas diferentes. Os dados foram divulgados nesta sexta-feira pelo IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística).

Os índios têm renda menor e taxa de analfabetismo maior que o restante da população. Representam 0,47% da população brasileira e apenas 12,6% dos domicílios indígenas são ocas.

Segundo a pesquisadora Nilza Pereira, do IBGE, as informações disponíveis até então apontavam para a existência de cerca de 220 etnias e 180 línguas. O próprio site da FUNAI (Fundação Nacional do Índio) cita esses números, consagrados na literatura sobre o tema. "Estamos descobrindo um país que nem os pesquisadores conheciam", afirma Pereira.

No total, 75% dos 817,9 mil indígenas do país declararam pertencer a alguma etnia. Nas terras indígenas – pertencentes à União e de utilização exclusiva dos índios – esse percentual foi ainda maior, de 89,5%. Fora delas, ficou em 55,2%. Segundo o IBGE, a etnia mais populosa foi a Tikúna, seguida pela Guarani Kaiowá e pela Kaingang.

O Censo também mostrou que 37,4% dos índios no país falam alguma língua indígena. Ao mesmo tempo, 17,5%, quase um quinto do total, não falam português. Nas terras indígenas, a parcela dos que não sabem português chega a 28,8%. Fora delas, fica em 3,5%.

Apesar da diversidade, muitas línguas podem estar em risco de desaparecimento. Segundo o levantamento, quase metade (47,4%) das línguas faladas fora das terras indígenas têm até dez falantes apenas.

Fonte: <http://www1.folha.uol.com.br/poder/1135045-brasil-tem-305-etnias-e-274-linguas-indigenas-aponta-censo-2010.shtml>. Acesso em 10 de agosto de 2012.

Veremos, agora, como as ações de saneamento começaram a ser organizadas nas cidades brasileiras.

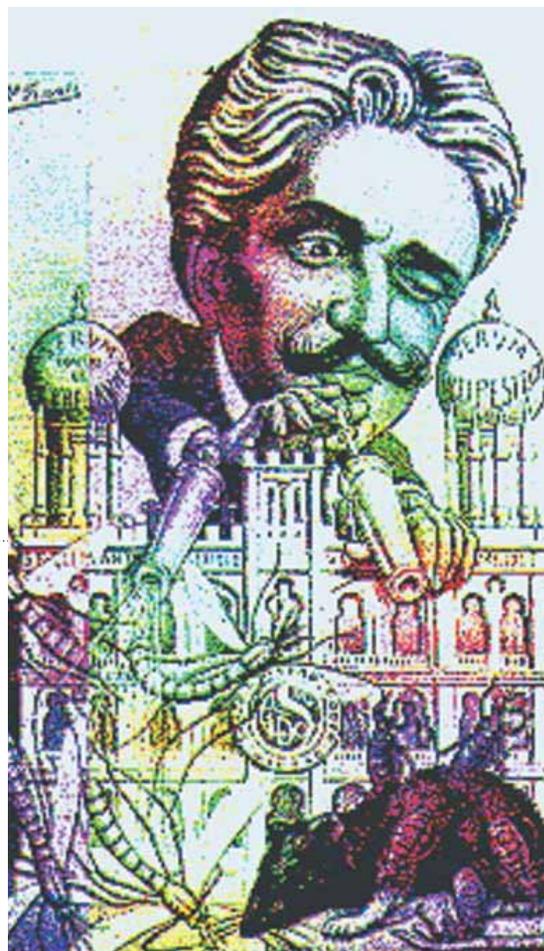
## A coletivização do bem-estar

Nesta seção, buscaremos compreender os paradigmas da coletivização das ações de saneamento no Brasil e como essas ações se tornaram públicas.

A proclamação da República mudou a posição do Estado diante da questão sanitária nacional. Os novos dirigentes falavam em elevar o Brasil à condição de potência internacional. Com isso, o governo passou a empenhar-se mais e mudar a péssima reputação que o Brasil tinha no exterior. (...) Oswaldo Cruz foi encarregado pelo governo de recuperar a saúde pública do Rio de Janeiro e, posteriormente, de algumas regiões da Amazônia. Em pouco tempo, devido a sua ação como higienista, Oswaldo Cruz tornou-se conhecido em todo o País.

Meihy e Bertolli Filho, 1995: 13-14.

Figura 5: Oswaldo Cruz aparece nesta caricatura publicada pela revista francesa *Chanteclair*, em 1911, numa postura de guerra contra os transmissores da febre amarela e da peste bubônica, doenças que grassavam nas cidades brasileiras no início do século XX.



“ Quem do alto olha para o Brasil vê um complexo sistema de parasitismo em repouso sobre um larguíssimo pedestal de escravos andrajosos e roídos de todas as doenças endêmicas: o homem rural (...). Sobre a miséria infinita desses desgraçados está acororada a nossa ‘civilização’, isto é, o sistema de parasitismo que come, veste-se, mora, e traz a cabeça sob a asa para evitar o conhecimento da realidade.

(Lobato, 1959:54-55).

Figura 6: Jeca Tatu, imagem permanente do caipira ignorante e doente do interior brasileiro. Capa da 17ª edição do livro de Monteiro Lobato, distribuído como propaganda do laboratório Fontoura.



## Atividade IV



Coletivamente responda e discuta as questões a seguir.

- Quais ideais nortearam as ações de saneamento a partir do período republicano no Brasil, refletindo-se na sua ampliação?
- Relacione as ideias expostas no texto de Lobato acerca do habitante das áreas rurais do País com o que pode ser observado para uma parcela significativa da população residente nas grandes cidades brasileiras da atualidade.
- Desde a instituição da República, a promessa oficial de todos os presidentes tem sido proteger a saúde da população. Por que isso não tem ocorrido?

### Você sabia?

O episódio conhecido como “**Revolta da Vacina**” representa uma das mais importantes manifestações populares ocorridas no País. Os revoltosos lutavam contra o autoritarismo da polícia sanitária e a obrigatoriedade da vacina antivariólica. Apesar de ter sido contida, essa revolta mostrou a força da opinião pública às autoridades sanitárias, e a obrigatoriedade da vacina foi revogada em 1904, apenas alguns meses depois de ter sido instituída.



Figura 7: Charge publicada na Revista O Malho, em outubro de 1904.

## O saneamento de Santos

A cidade de Santos se tornou ao final do século XIX, a principal porta de entrada dos imigrantes subvencionados que, em sua maioria, iriam para as lavouras de café do Estado de São Paulo. Com tamanha visibilidade, essa cidade passou a merecer a atenção das autoridades daquele estado, tendo sido alvo de um grande plano de saneamento, elaborado e executado pela equipe do Engenheiro Saturnino de Brito.

Em 1917, após a conclusão das obras, a gestão do serviço de abastecimento de água da antiga Cia. de Melhoramentos de Santos é transferida para a *The City of Santos Improvements Co.* Mas a mudança determinante para a melhoria da saúde pública foi a alteração, em 1917, da captação de água dos antigos mananciais já poluídos para a Cachoeira dos Pilões, no alto da Serra do Mar, em Cubatão. A City forneceu água para Santos, São Vicente e Cubatão até 1953, quando o serviço foi encampado pelo Estado.

O sistema de canais projetado por Saturnino de Brito é constituído por canais que ligam o estuário ao mar, permitindo a renovação das águas nas grandes marés e evitando aspecto e cheiro ruins. A instalação de adufas para represar as águas de preamar e descarregá-las em baixa-mar garantia a renovação das águas impedindo o acúmulo de areia do mar e a obstrução das descargas. O sistema de saneamento que Saturnino calculava ser suficiente até o ano de 1940 foi tão bem feito que suportou o crescimento da população até meados dos anos 60, quando a explosão turística e o aumento populacional nas temporadas de férias saturaram o sistema. Das estações elevatórias iniciais, a Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (Sabesp) manteve algumas e construiu outras, totalizando 12 estações.

Agora, realizaremos uma atividade para correlacionar a falta de água e esgoto com o modo de vida das pessoas.



### Atividade V

No ano de 1952, os compositores Luís Antônio e J. Júnior caminhavam diariamente por um morro da cidade do Rio de Janeiro e presenciavam a rotina do abastecimento de água de seus moradores em uma bica existente. Da visão de uma mulher equilibrando uma lata na cabeça, enquanto levava uma criança, teria surgido a inspiração para a composição de “Lata d’água”, samba de sucesso entoado pela cantora Marlene.

---

## Lata d'água

(Luís Antonio e J. Júnior)

Lata d'água na cabeça

Lá vai Maria

Lá vai Maria

Sobe o morro e não se cansa

Pela mão leva a criança

Lá vai Maria

Maria lava a roupa lá no alto

Lutando pelo pão de cada dia

Sonhando com a vida do asfalto

Que acaba onde o morro principia

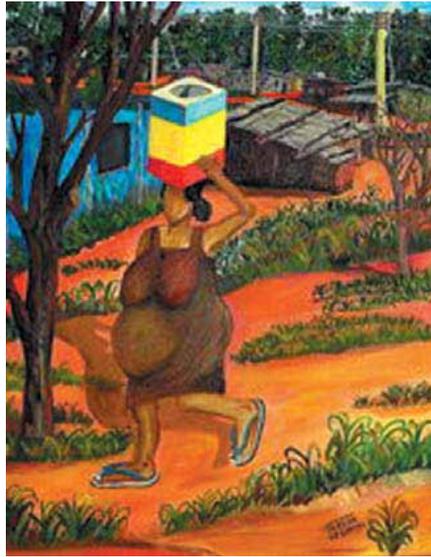


Figura 8: A pintura “Lata d’água na cabeça”, de Gerson de Castro, retrata o cotidiano da extinta Vila Paranoá, situada na capital federal durante sua construção.

---

Agora, reflita e discuta com seus colegas:

- De que maneiras a ausência de canalização interna de água nos domicílios influencia o modo de vida das pessoas, sobretudo das mulheres?
- Esta ainda é uma música atual no mundo? E no Brasil?

Até aqui vimos um pouco da história do saneamento brasileiro até meados do século XX, algumas ações que influenciaram a sua constituição e as interferências causadas no modo de vida da população. No próximo tópico, veremos as mudanças que foram introduzidas após essa época e os modelos de gestão que fizeram parte da história do saneamento no País.

## A dicotomia entre as ações de saneamento e saúde e o Plano Nacional de Saneamento (Planasa)



### Atividade VI

Discutam, em grupo, o plano nacional de saneamento – PLANASA, editado na década de 1970, e quais as alterações que o plano trouxe para o saneamento. Façam uma avaliação crítica da proposta.

### Histórico dos modelos de gestão no saneamento do País

Antes de percorrermos a história dos modelos de gestão para o saneamento brasileiro, vamos fazer uma atividade sobre a configuração da gestão para os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário para o ano de 2000.



### Atividade VII

O gráfico traz, para o ano 2000, a distribuição dos serviços relativos ao abastecimento de água e ao esgotamento sanitário no Brasil, segundo os modelos de gestão. Observe os percentuais de participação de cada modelo de gestão, para ambos os serviços, e descreva quais aspectos, em sua opinião, são preponderantes para explicar a configuração da gestão do saneamento no País.

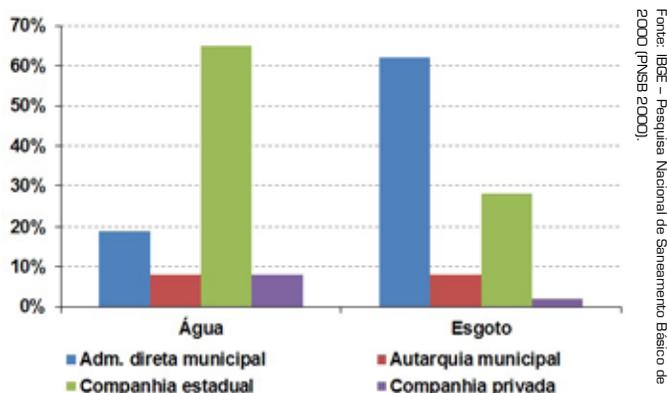


Figura 9: Gestão do saneamento no Brasil no ano 2000.

Será possível perceber a sucessão desses diferenciados modelos e quais deles foram decisivos para o atual quadro do saneamento no País.

A partir dos anos 1950, os principais organismos financiadores passaram a condicionar a concessão de empréstimos à completa autonomia dos serviços de saneamento. Também ganharam destaque os estudos de viabilidade econômica com previsão de amortização dos recursos investidos por meio de cobrança de tarifa. Nesse contexto, desenvolveram-se os modelos de gestão constituídos pelas autarquias municipais, ainda na década de 1940, e pelas Sociedades de Economia Mista, a partir de 1954.

Os primeiros passos rumo a um modelo de gestão mais flexível e capaz de superar os problemas relacionados à administração direta e de atender à crescente demanda foram dados pelo Serviço Especial de Saúde Pública (SESP), com a constituição das autarquias municipais, que se desenvolveram a partir de experiências bem-sucedidas de gestão de sistemas de água e esgotos por essa entidade.

#### Você sabia?

O SESP foi criado em 1942, sob a perspectiva da *Rockefeller Foundation*, com o objetivo de promover o desenvolvimento das ações de saneamento em áreas específicas do País, no Vale do Rio Doce e do Amazonas, segundo os interesses econômicos predominantes, e contou com o auxílio técnico e financeiro do governo norte-americano para a criação dos Serviços Autônomos de Água e Esgoto (SAAEs), que serviram de modelo na reorientação da gestão dos serviços até a década de 1960, por envolverem soluções adequadas e de baixo custo às demandas de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Os SAAEs foram os precursores da implantação de programas de financiamento com previsão de retorno dos investimentos, introduzindo a cobrança de taxas progressivas.

As mudanças processadas nas diretrizes das ações de saneamento no País, em função da industrialização e do rápido crescimento populacional urbano, aconteceram em meio a períodos de expansão acelerada, seguidos de forte retração na economia nacional. A década de 70 é marcada pelo “Milagre Econômico”, período de notável crescimento do PIB (Produto Interno Bruto), quando se viveu um momento de grande euforia no País, em meio a muitas promessas de estabilidade monetária e distribuição de renda. Entretanto, a concentração de renda tornou-se cada vez maior e, em meio ao crescimento populacional acelerado das cidades, teve reflexos significativos no aumento das desigualdades sociais.

Para prover soluções às crescentes demandas urbanas de saneamento, idealizou-se um grande plano de abrangência nacional, o Planasa ou Plano Nacional de Saneamento, marco

do desenvolvimento em saneamento urbano no País, que estabeleceu novas bases institucionais, políticas e financeiras para o setor, sob a perspectiva dos Mandatários no país à época, década de 1970. As metas iniciais desse plano eram voltadas, sobretudo, para a ampliação da cobertura de redes de água, prevendo também um aumento, mesmo bem menor, na cobertura de redes de esgotos.

O Banco Nacional da Habitação (BNH), entidade fundada em 1967, ficou encarregado de orientar as diretrizes do setor de saneamento e da área de habitação. Os mecanismos de financiamento do Planasa foram viabilizados a partir da autorização do uso de recursos do FGTS (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço), recentemente criado, por meio do Sistema Financeiro de Saneamento (SFS). Esses recursos não foram concedidos aos municípios com gestão própria dos serviços, sendo quase exclusivamente direcionados às municipalidades que concedessem seus serviços às companhias estaduais criadas sob a égide do PLANASA. A tradicional estruturação local na gestão do abastecimento de água foi rapidamente desmobilizada e, em grande parte, substituída pelas companhias estaduais. Sem acesso aos recursos e sem perspectivas de realização de novos empréstimos, uma grande parcela dos municípios brasileiros aderiu ao Planasa, abrindo mão da gestão em prol do crescimento da cobertura de redes de água e esgotos.

As CESBs evoluíram das experiências das Sociedades de Economia Mista (SEM) criadas em meados do século XX. A Sanesa, vinculada à Prefeitura de Campina Grande, no Estado da Paraíba, foi a primeira a ser constituída, em 1954. Esse modelo de gestão também foi estruturado segundo o princípio da auto-sustentação tarifária, prevendo a adoção de taxas progressivas com o consumo, como nas autarquias municipais. Essas companhias passaram a substituir uma significativa parcela da gestão municipal do abastecimento de água, a partir da década de 1960.

Alguns municípios não transferiram a gestão dos serviços às companhias estaduais e, por isso, não tiveram acesso aos recursos daquele plano, enfrentando dificuldades para a ampliação de seus sistemas. As autarquias municipais que haviam surgido nos anos 1940, estabelecendo-se como uma alternativa viável à gestão do saneamento pelas administrações municipais, também ficaram alijadas do financiamento.

Os sucessivos choques do petróleo criaram um desequilíbrio na economia mundial, estando o Brasil, no início dos anos 80, mergulhado em uma grave crise econômica e social, marcada pelo desemprego, pela inflação galopante e pelo endividamento externo e interno. A saída encontrada pelos governantes foi adotar programas emergenciais de curto prazo, incluindo cartas de intenções com o Fundo Monetário Internacional (FMI) para o estabelecimento de

linhas de crédito. As diretrizes assumidas foram recessivas em relação aos recursos do BNH, que já amargava com a brusca redução nos recursos do FGTS, por causa das crescentes taxas de desemprego e do crescimento da economia informal. Também houve redução nos investimentos públicos e privados e elevação nos custos do endividamento externo de períodos anteriores. Todas essas mazelas enfraqueceram o Planasa e colocaram o saneamento em um estágio de indefinição e estagnação, que apenas teve fim no período atual, com a criação da Lei nº. 11.445/2007, que define diretrizes para o setor.

## Atividade VIII



Com base nas informações adquiridas no texto anterior, revejam as atividades II, IV e VI, sob a perspectiva dos principais aspectos dos modelos de gestão para o abastecimento de água e o esgotamento sanitário. Como era e como está a relação entre o saneamento e a saúde pública sob o ponto de vista institucional.

Será que esses modelos de gestão influenciaram o percentual atual de redes de água ou esgoto? Para sabermos a resposta, vamos fazer a próxima atividade e, em seguida, ler o texto que elucidará esse questionamento.

## Atividade IX



Observe os dados apresentados na Tabela 1.

**Tabela 1 – Déficits na cobertura por serviços de saneamento.**

Componente	Pleno atendimento (%)	Atendimento precário (%)	Sem atendimento (%)
SAA	62,4 <sup>(1)</sup>	33,0	4,5 <sup>(2)</sup>
SES	46,8 <sup>(3)</sup>	44,1	9,1
RSU	59,6	27,3	13,1

Fontes: Censo demográfico (IBGE, 2000), PNAD 2001 a 2008, Sisagua (MS, 2007), PNSB (IBGE, 2008), uma intermitência no mês ou recebendo água não potável.

(2) As bases de dados disponíveis não permitem avaliar, com precisão aceitável, a parcela da população não atendida por abastecimento de água. Para efeito de estimativa, assumiu-se que cerca de 50% da população sem atendimento por rede ou poço ou nascente com canalização interna e 100% da população que recebe água de outra procedência sem canalização interna enquadrar-se-iam na categoria de "sem atendimento".

(3) Embora, para efeito de conceituação do atendimento, as fossas sépticas tenham sido consideradas como solução adequada, para a estimativa de investimentos, o número de fossas sépticas existentes não pode ser considerado integralmente aproveitável e parte da população futura atendida. Por um lado, há problemas de classificação indevida, denominando-se de fossas sépticas diferentes tipos de fossas precárias, devido a dificuldades inerentes aos levantamentos de campo. Por outro, mesmo locais onde há atualmente fossas sépticas adequadas podem receber rede coletora no futuro, podendo conduzir a que essas fossas sejam desativadas ou tenham seu efluente lançado nessa rede.

Pense e responda:

- A evolução da cobertura dos serviços de saneamento ocor-

reu de forma desigual? De que maneira e onde você supõe concentrar-se essa desigualdade? A quais fatores você atribui essas diferenças? Você supõe outras desigualdades na prestação dos serviços? Quais?

A proposta da atividade anterior foi elucidar a condição diferenciada entre os serviços de água, esgoto e de manejo de resíduos sólidos. O texto apresentará alguns dos principais fatores que levaram a essa conjuntura.

Na década de 1970, a oferta elevada de redes de abastecimento de água nas áreas urbanas brasileiras tornou-as mais acessíveis aos domicílios, mesmo àquelas famílias com menor *status* socioeconômico. A maior cobertura domiciliar de redes de água deve-se, em grande medida, à manutenção e ampliação dos sistemas de abastecimento de água implantados na primeira década de existência do Planasa. O mesmo não aconteceu com a cobertura de redes de esgotos, que, durante a década de 1980, permaneceu praticamente inalterada, só esboçando uma reação na década de 90.

Este impulso na criação de novos sistemas de coleta de esgotos e na ampliação dos sistemas pré-existentes processou-se quando a ausência daqueles serviços passou a adquirir maior relevância numa perspectiva social e ambiental, pois, por um lado, as populações mais carentes que ocupavam favelas e periferias não tinham acesso às ações coletivas, pagando o ônus da concentração urbana. Por outro lado, a degradação dos espaços ocupados pelos mais pobres, causada pela disposição inadequada de esgotos e de lixo, era o prenúncio de uma situação que viria a se tornar corriqueira em função da desigualdade gerada pela despreocupação com as consequências do aumento no consumo doméstico de água, sem a devida instalação de sistemas de coleta de esgotos.

O atual cenário das ações coletivas e individuais de saneamento no País foi determinado pela evolução dessas ações ao longo do processo de ocupação do território, no âmbito das políticas econômica e desenvolvimentista empreendidas desde a exploração colonial. As desigualdades historicamente verificadas no nível regional e em sua dimensão social vêm-se refletindo nas ações de saneamento, visto que a extensão do território e, conseqüentemente, suas diversidades naturais, culturais e nas formas de ocupação têm-se apresentado como fatores relevantes para os diferenciais no acesso dos brasileiros aos sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Apesar de colher os louros pelo reconhecido aumento da cobertura de saneamento no País, o Planasa, além de contribuir para a ausência de integralidade nas ações voltadas para o abastecimento de água e o esgotamento sanitário e resíduos sólidos, também teve grande responsabilidade sobre o aumento das desigualdades no acesso a esses serviços.

# Estado, políticas públicas e legislação

## Estado e Políticas Públicas

### Atividade X

Defina o que é Estado, qual o seu papel e que outros Atores Sociais têm importância no município onde você trabalha.

Para compreender como as políticas públicas são formuladas e implementadas, e de que maneira afetam a vida das pessoas, é preciso entender qual é o papel do Estado. Para isso, devemos considerar, nessa reflexão, o contexto histórico em que este Estado atua, seus determinantes políticos, econômicos, sociais e culturais.

A natureza da relação que é estabelecida entre a sociedade e o Estado resulta nas políticas públicas. Nessa conjectura vamos trabalhar com a ideia de que o Estado, assim como os diversos atores que representam a sociedade organizada (os movimentos populares, o setor privado, as organizações não governamentais, os partidos políticos, os trabalhadores, as igrejas, entre outros), representa interesses, não se colocando, portanto, como um agente neutro.

O lugar onde esses atores se encontram para manifestar os seus interesses, que, muitas vezes, são conflitantes e, em algumas situações, se complementam, é chamado de arena política. A formulação de políticas públicas é, portanto, resultado da interação dessa complexa rede de atores sociais, que se movimentam entre o estatal, o público e o privado. Sem dúvida, nessa rede, o Estado é um ator importante porque assume a função de mediador de conflitos, de promotor de pactos e consensos. Mas, ainda assim, não é neutro e não está acima da sociedade. Além de não ser neutro, o Estado é necessariamente contraditório.



#### OBJETIVO:

- Adquirir conhecimento sobre o novo arcabouço legal e jurídico que regulamenta o setor saneamento no Brasil.

- Identificar, nas leis estudadas, as oportunidades de melhoria da gestão dos serviços públicos de saneamento básico em seu município.

O Brasil vivenciou, nos anos de 1980, um amplo processo de redemocratização, que, entre outras medidas, afirmou a autonomia do poder local. A Constituição Federal do Brasil (CF) de 1988 consagrou o Município como um ente da Federação, atribuindo-lhe competência tributária própria, capacidade política eletiva e de auto-organização. O desenho político-administrativo da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

Nesse modelo, existe, em particular, uma responsabilidade de Estado que remete à complementação do desenho federativo decorrente da Constituição Federal de 1988, especialmente nos aspectos cooperativos do federalismo. Nesse sentido, cabe ao Estado implementar instrumentos de coordenação de políticas públicas de responsabilidade da União, em especial aquelas executadas de forma conjunta com estados e municípios, contribuindo para o aumento da efetividade dessas políticas e da aplicação de recursos públicos, atribuindo maior racionalidade às ações cooperadas e ampliando os benefícios que podem ser gerados para o conjunto da sociedade.

Antes, porém, a turma se organizará para uma atividade em grupo.



## Atividade XI

Com base na experiência de cada profissional em seu cotidiano de trabalho, o grupo deverá construir um cenário sobre as condições de organização e prestação dos serviços de saneamento básico, contemplando as seguintes questões.

### **Quadro Atual:**

#### **a) Caracterização da modalidade de organização e prestação dos serviços de saneamento:**

- Houve delegação (para que e para quem)?
- Existe contrato?
- Que tipo de contrato?
- Houve licitação?
- Quem definiu os termos do contrato?
- Com base em quê?
- Há um processo de capacitação dos Profissionais? Qual a periodicidade?
- Há uma avaliação sobre a influência da capacitação na melhoria dos serviços?
- Há um plano de saneamento? Descreva sucintamente o que e como foi feito.

**b) Descrição das condições de prestação dos serviços de saneamento:**

- Quais os percentuais de cobertura?
- Há indicadores municipais sobre a qualidade dos serviços? Como é feito o acompanhamento das melhorias?
- A que partes da cidade os serviços atendem?
- Quem define as metas a serem atingidas com investimentos em expansão dos sistemas?
- Os serviços são remunerados?
- Quem determina o valor a ser cobrado dos usuários?
- São fiscalizados? Por quem?

**c) Identificação dos canais de participação e de controle social:**

- Onde os usuários reclamam de eventuais problemas com regularidade, qualidade e custo dos serviços que lhes são prestados?
- Os conselhos existentes participaram da decisão de delegar os serviços e da definição dos termos do contrato?
- Foram realizadas conferências, audiências públicas sobre esse tema?
- Quem aprova o reajuste do valor cobrado (tarifa ou taxa)?

Vamos ver, na próxima seção, de que maneira esses instrumentos de cooperação foram explorados no atual ordenamento jurídico do setor saneamento no Brasil. Para isso, abordaremos as principais leis pertinentes ao tema.

Agora será feita uma exposição oral sobre legislação. Procure participar durante a exposição; relate suas experiências, faça perguntas, tire dúvidas e procure identificar o que complementa as respostas que você e seu grupo apresentaram antes.

## **Legislação: Lei dos Consórcios Públicos (11.107/2005), Lei das Diretrizes Nacionais de Saneamento Básico (11.445/2007) e a Lei Nacional dos resíduos sólidos (12.305/10)**

A história da ausência do marco regulatório como um dos percalços do desenvolvimento do setor saneamento no Brasil não pode mais ser colocada. Essa etapa está superada!

O ano de 2007 consolida esforços em conquistas importantes para o saneamento. A promulgação da Lei nº. 11.445/2007, o Decreto nº. 6.017/2007 que regulamenta a Lei nº. 11.107/2005, sobre Consórcios Públicos e Gestão Associada de Serviços Públicos, de 6 de abril de 2005, conformam o novo arcabouço jurídico do setor. Complementado em 2010 com a nova legislação sobre resíduos sólidos através da Lei nº. 12.305/2010. É nesse ambiente de estabilidade institucional e legal que o Governo Federal anunciou a decisão de destinar, dos recursos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), R\$ 40 bilhões para investimentos em saneamento para o quadriênio 2007–2010.

Mas ainda são muitos os desafios! Todas essas conquistas, no campo político–institucional e de investimentos, requisitam nossa capacidade de planejamento e de execução. Para isso, é preciso garantir uma gestão, operação e manutenção que dê respostas a esse novo quadro do setor e à sociedade.

Estudo recente, coordenado pela Universidade Federal de Minas Gerais, denominado Panorama do Saneamento Básico no Brasil, para subsidiar o Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANSAB), apresenta números preocupantes quanto a real cobertura dos serviços de saneamento conforme Tabela 1. Foram desenvolvidos, no mesmo estudo, conceitos próprios para pleno atendimento, atendimento precário e sem atendimento, a partir das principais fontes de dados disponíveis. A busca é por números cada vez mais próximos da realidade. No caso de resíduos sólidos estão contemplados os dados sobre coleta e afastamento do domicílio. No caso do manejo das águas pluviais não foi possível utilizar os conceitos definidos por fragilidades detectadas nos dados primários.

Não bastam boa vontade e entusiasmo! É preciso estudar as leis, compreender o rebatimento das diretrizes nacionais do saneamento no nosso cotidiano. A partir dessa compreensão, é preciso saber aproveitar as oportunidades que se abrem no campo do planejamento, ação e gestão integrados, da capacitação profissional dos trabalhadores e gestores dos serviços, da qualificação do controle social e da novidade que a regulação ainda representa para a maioria dos que atuam no setor.

Para facilitar nossos estudos, realizaremos uma atividade. Posteriormente, discutiremos as Leis pertinentes e realizaremos, ao término da leitura, outra atividade.

## Atividade XII



Há representantes de consórcios municipais aqui presentes?

Como funcionam os consórcios?

Aponte os limites e oportunidades nesse novo arranjo institucional.

*Vamos constituir com as respostas dos grupos o PAINEL SÍNTESE I.*

### Sobre a Lei de Consórcios Públicos e de Gestão Associada

Vamos voltar ao ano de 1998, mais especificamente à Emenda Constitucional nº. 19, para entendermos a origem da Lei de Consórcios e de Gestão Pública.

Essa emenda que integrou a Reforma Administrativa, expressa no artigo 241 da Constituição Federal, estabelece como se deve dar a cooperação federativa entre União, Estados e Municípios sob o ponto de vista da organização de Consórcios Públicos e daquilo que a Constituição denomina gestão associada de serviços públicos.

Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais aos serviços transferidos.

Uma leitura cuidadosa deste artigo nos informa como os três níveis de governo, ou seja, os entes federados (União, Estados e Municípios) devem se articular para organizar e prestar serviços públicos de forma associada.

Estava dado, portanto, o mote, ou, se preferir, a oportunidade para a criação da atual *Lei nº. 11.107, de 06 de abril de 2005*, que dispõe sobre as normas gerais para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios contratarem consórcios públicos para a realização de objetivos de interesse comum e dá outras providências.

Esta lei, mais conhecida como Lei dos Consórcios Públicos e da Gestão Associada, foi regulamentada pelo **Decreto nº. 6.017, de 17 de janeiro de 2007.**



Figura 10: Consórcios públicos.

### Para que serve um decreto de regulamentação?

Um decreto de regulamentação de uma lei tem por objetivo maior esclarecer dúvidas que porventura o texto da lei apresenta. No caso do decreto da Lei de Consórcios Públicos, os resultados são bastante satisfatórios, porque os conceitos norteadores da Lei foram exaustivamente explicados, visando à melhor compreensão dos principais pontos dessa legislação.

Mais adiante, ao tratarmos das funções da gestão, como o planejamento, a regulação, a fiscalização e a própria prestação dos serviços de saneamento básico, nos apoiaremos principalmente no texto do Decreto 6.017/2007.

Sabemos que grande parte dos serviços de abastecimento de água, principalmente, e de esgotamento sanitário são prestados através de um contrato entre o Município e a Companhia Estadual de Saneamento Básico (CESB). Esse contrato, até aqui, sempre foi denominado contrato de concessão. No caso dos resíduos sólidos e águas pluviais, o arranjo institucional é muito diverso, mas fica sob a responsabilidade dos municípios.

Contudo, sabemos que este contrato firmado entre o Município e a CESB é bem diferente daqueles contratos de concessão, por exemplo, que um Município faz com uma empresa

privada. Este certamente é precedido de licitação, exigência da própria Constituição Federal, conforme estabelecido no art. 175 – Incumbe ao Poder público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos. A Lei nº. 8.666, de 21 de junho de 1993, dispõe sobre normas gerais de licitação e contratação para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

Nos casos de “concessão” dos serviços às CESBs, em praticamente todo o País, sob a égide do Plano Nacional de Saneamento Básico, elaborado em 1973, Planasa, nunca houve licitação. Em outras palavras, as CESBs não competiam com outras empresas nem mesmo entre si para obter a concessão para prestar os serviços de saneamento em um dado município. Os serviços foram repassados às então constituídas companhias estaduais, através de lei autorizativa das câmaras municipais, por período extenso, em torno de 30 anos; os municípios que não concederam seus serviços nesses formatos ficaram, à época, impedidos de acessarem recursos públicos estaduais ou federais. Era um período de muita centralização de poder e o que ocorreu no saneamento foi coerente com os ditames da época.

Compreendido o histórico dessa situação, cabe registrar que, na Lei nº. 11.107/2005, esse ponto está pacificado. Quando o Município firma diretamente um contrato com uma CESB, temos um contrato que não é decorrente de um ambiente de competição, de concorrência entre empresas que queiram prestar os serviços de saneamento em determinado município que abriu um processo licitatório para essa finalidade. O que temos nessa situação é um contrato decorrente de um ambiente de cooperação entre entes federados, no caso, entre Estado e Município. Daí firma-se um Contrato de Programa.

## Contrato de programa

Um contrato de programa deverá, segundo a Lei nº. 11.107/05:

I - atender à legislação de concessões e permissões de serviços públicos e, especialmente no que se refere ao cálculo de tarifas e de outros preços públicos, à de regulação dos serviços a serem prestados; e

II - prever procedimentos que garantam a transparência da gestão econômica e financeira de cada serviço em relação a cada um de seus titulares.

§ 2º. No caso de a gestão associada originar a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos, o contrato de programa, sob pena de nulidade, deverá conter cláusulas que estabeleçam:

I - os encargos transferidos e a responsabilidade subsidiária da entidade que os transferiu;

II - as penalidades no caso de inadimplência em relação aos encargos transferidos;

III - o momento de transferência dos serviços e os deveres relativos a sua continuidade;

IV - a indicação de quem arcará com o ônus e os passivos do pessoal transferido;

V - a identificação dos bens que terão apenas a sua gestão e administração transferidas e o preço dos que sejam efetivamente alienados ao contratado;

VI - o procedimento para o levantamento, cadastro e avaliação dos bens reversíveis que vierem a ser amortizados mediante receitas de tarifas ou outras emergentes da prestação dos serviços.

§ 3º. É nula a cláusula de contrato de programa que atribuir ao contratado o exercício dos poderes de planejamento, regulação e fiscalização dos serviços por ele próprio prestado.

§ 4º. O contrato de programa continuará vigente mesmo quando extinto o consórcio público ou o convênio de cooperação que autorizou a gestão associada de serviços públicos.

§ 5º. Mediante previsão do contrato de consórcio público, ou de convênio de cooperação, o contrato de programa poderá ser celebrado por entidades de direito público ou privado que integrem a administração indireta de qualquer dos entes da Federação consorciados ou conveniados.

§ 6º. O contrato celebrado na forma prevista no § 5º. deste artigo será automaticamente extinto no caso de o contratado não mais integrar a administração indireta do ente da Federação que autorizou a gestão associada de serviços públicos por meio de consórcio público ou de convênio de cooperação.

Observe que o conceito “cooperação” remete ao entendimento da noção de “federalismo brasileiro” e de “pacto federativo”, que vimos brevemente no início dessa unidade.

Contudo, é preciso esclarecer que o titular também pode contratar uma CESB mediante um contrato de concessão, desde que precedido de licitação. Ou seja, a companhia estadual participa, nesse caso, de um processo licitatório entre outros concorrentes, inclusive do setor privado, interessados em prestar os serviços de saneamento em determinado município.

De acordo com a Constituição Federal e a Lei nº. 11.107/2005 existem três modalidades de prestação de serviços públicos:

**O titular organiza e presta diretamente os serviços:**

- de forma centralizada, ou seja, algum órgão de governo da sua administração direta (uma secretaria municipal, um departamento de uma secretaria...); ou
- de forma descentralizada, ou seja, algum órgão de governo da sua administração indireta (uma autarquia municipal, uma empresa pública municipal...);

**O titular se responsabiliza pela organização dos serviços e delega a prestação, também chamada prestação indireta:**

- neste caso, a delegação tem de ser feita com base em um contrato de concessão, precedido de licitação (por exemplo, quando o Município realiza uma licitação para delegar a prestação dos serviços a uma empresa privada, situação bem comum no campo da limpeza pública);

**Os serviços públicos são organizados e/ou prestados em regime de gestão associada:**

- esta modalidade se dá, necessariamente, em um ambiente de cooperação entre entes públicos, e o serviço é contratado por meio de um contrato de programa. Neste caso, não há a licitação prévia, desde que respeitada a exigência de que os dois polos (partes do contrato) sejam da administração pública, isto é, constituam entes federados ou seus órgãos descentralizados.

A partir desse quadro legal, mais precisamente a partir de abril de 2005, um contrato de concessão só será feito dentro de um contexto de licitação, e o contrato de programa passa a ser a forma de organizar os serviços no contexto da gestão associada entre entes federativos.



Figura 11: Consórcio municipal por bacia hidrográfica.

### Você sabia?

**Bacia hidrográfica** é uma área natural cujos limites são definidos pelos pontos mais altos do relevo (divisores de água ou espigões dos montes ou montanhas) e dentro da qual a água das chuvas é drenada superficialmente por um curso de água principal até sua saída da bacia, no local mais baixo do relevo, ou seja, na foz do curso d'água.



Figura 12: Bacia hidrográfica.

Os contratos de programa, celebrados em um ambiente de cooperação federativa, podem cumprir papel muito importante, por exemplo, para a gestão sustentável de unidades dos serviços de saneamento que sofram influência por mais de um município. Um conjunto de municípios, em comum acordo com o respectivo governo estadual (ou não), pode constituir um órgão regional ou intermunicipal, sob a forma de Consórcio Público, com a função de gerenciar o conjunto dos serviços que atendem a vários municípios, atribuindo **escala** à organização e à prestação dos serviços. E o mais importante, ao reunir esforços e habilidades, proporciona-se **gestão técnica** qualificada.

Além do atributo escala essa forma de gestão associada, muitas vezes, também proporciona ganhos de **escopo**. Em outras palavras, se um único órgão se responsabiliza por oferecer um conjunto de serviços em manejo de resíduos sólidos, desde o gerenciamento até a prestação, acreditamos que as etapas desse processo estarão mais interligadas e, portanto, executadas com maior eficiência e produtividade.

Nesse campo específico do manejo de resíduos sólidos, que inclui, entre outros, coleta seletiva de materiais recicláveis, soluções para reaproveitamento e reciclagem e aterros sanitários, ou outra forma ambientalmente adequada, para disposição final dos rejeitos, a conexão desse sistema com os demais fluxos e circuitos econômicos locais e regionais é fator preponderante para a sustentabilidade do arranjo como um todo.

Outro exemplo no campo mais geral da regulação associa a Lei nº. 11.445/2007 e a Lei nº. 11.107/2005. Aqui, um conjunto de municípios pode constituir um órgão regional, sob a forma de Consórcio Público, para prestar os serviços de regulação dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário.

Há na Lei nº. 11.445/07 diversas diretrizes para a regulação dos serviços de saneamento. Vale salientar: os artigos 8º. a 13º. no capítulo II, o Capítulo V e o artigo 23 em seu primeiro parágrafo. A questão da regulação dos serviços públicos em geral e do saneamento em particular é uma questão relativamente nova no País e está dando seus primeiros passos. Nesse sentido, as diretrizes normativas que trouxe a Lei nº. 11.445/07 permitem superar a confusão institucional estabelecida nessa área. Como ainda é muito incipiente a prática da regulação, resta à sociedade e ao Ministério Público o questionamento nas situações que sob a perspectiva dessas instâncias as operadoras dos serviços de saneamento extrapolaram o razoável.



## Atividade XIII

Qual o conceito do grupo sobre saneamento?

Como são organizados e prestados os serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário, manejo de resíduos sólidos e águas pluviais onde vocês trabalham?

Como é feita a cobrança por esses serviços?

Há planos municipais ou regionais para esses serviços?

E regulação?

Há alguma participação popular ou dos usuários na gestão, no planejamento, na execução ou na avaliação dos serviços?

Há diferença entre a área urbana e a área rural?

Há algum programa de capacitação para os Profissionais que trabalham no saneamento?

Como vocês monitoram a qualidade da água servida nos seus municípios?

Há licenciamento ambiental para as unidades onde são exigidos?

Há coleta seletiva de resíduos? E catadores de materiais recicláveis?

Fonte: Arquivo Nucaese/FaCESA.



Figura 13: Saneamento desejável.

## Sobre a Lei das Diretrizes Nacionais de Saneamento Básico

### Atividade XIV



O que o grupo conhece sobre a Lei nº. 11.445/07?

Em que essa Lei se diferencia do PLANASA sob a perspectiva das diretrizes mais gerais?

*Vamos constituir com as respostas dos grupos o PAINEL SÍNTESE II.*

A Lei nº.11.445, de 5 de janeiro de 2007, estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico e também a política federal para o setor e está em vigor desde 22 de fevereiro de 2007, tendo sido regulamentada por decreto em 2010.

Primeiramente, é preciso entender a quem se aplica essa lei. Quando estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico, estas são válidas para a União, o Distrito Federal, os Estados e os Municípios.

Já a política federal é a política que a União deve seguir. Em geral, a União não organiza e não opera o serviço. Na maioria das vezes, a União desenvolve programas articulada com Estados e Municípios mediante repasse de recursos para financiamento de ações em saneamento. Dessa forma, a política federal é implementada pela União, mas com reflexos em Estados e Municípios.

A partir daqui, vamos analisar os principais pontos de cada capítulo.

**O princípio que define saneamento básico é inovador.** Nessa Lei, saneamento básico compreende abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, drenagem e manejo das águas pluviais, realizados de forma adequada à saúde pública, à proteção do meio ambiente, à segurança da vida e do patrimônio público e privado.

A Lei traz ainda outras diretrizes inovadoras para o saneamento:

- **Integralidade:** compreendida como o conjunto de todas as atividades e componentes de cada um dos diversos serviços de saneamento básico, propiciando à população o acesso na conformidade de suas necessidades e maximizando a eficácia das ações e dos resultados.
- **Universalização:** ampliação progressiva do acesso de todos os domicílios ocupados ao saneamento básico.
- **Controle social:** conjunto de mecanismos e procedimentos que garantem à sociedade informações, representações técnicas e participações nos processos de formulação de políticas, de planejamento e de avaliação relacionados aos serviços de saneamento básico.

A Lei impõe, como primeira responsabilidade do titular, a competência de estabelecer uma política e o seu principal instrumento, que é o Plano de Saneamento Básico.

Ao tratar da prestação dos serviços como responsabilidade originária do titular, a Lei estabelece que:

- i. o titular pode prestar os serviços diretamente (de forma centralizada ou descentralizada, como vimos no esquema “Modalidades de prestação de serviços públicos”), ou
- ii. o titular pode delegar a prestação dos serviços, por meio de um contrato de concessão, necessariamente precedido de uma licitação, ou por meio de um contrato de programa, no ambiente da gestão associada.

São mantidas apenas duas situações onde podem ser realizados convênios de concessão sem licitação normal:

I – Para usuários organizados em cooperativas e associações, desde que se limite a:

- a) determinado condomínio;
- b) localidade de pequeno porte, predominantemente ocupada por população de baixa renda, onde outras formas de prestação apresentem custos de operação e manutenção incompatíveis com a capacidade de pagamento dos usuários.

II – Para os casos de convênios e outros atos de delegação celebrados até o dia 6 de abril de 2005.

A obrigatoriedade de um Plano de Saneamento Básico é a pedra de toque da Lei nº. 11.445/2007, e tem também a exigência de firmar contrato no caso de delegação dos serviços como o mote para a boa regulação dos serviços prestados à população. Os contratos que regulamentam a delegação dos serviços têm de se apoiar obrigatoriamente no Plano que deve ser preparado com participação da sociedade.

Além do Plano, a Lei estabelece como condições de validade dos contratos:

- A existência de estudo comprovando a viabilidade técnica e econômico-financeira da prestação universal e integral dos serviços, nos termos do respectivo Plano;
- A existência de normas de regulação e de fiscalização, incluindo a designação da entidade responsável para execução dessas atividades;
- A realização prévia de audiência e de consulta públicas sobre o edital de licitação, no caso de concessão, e sobre a minuta do contrato.

Nos casos de serviços prestados mediante contratos de concessão ou de programa, as normas de regulação deverão prever:

- A autorização para a contratação dos serviços, indicando os respectivos prazos e a área a ser atendida;
- **A inclusão das metas progressivas e graduais de expansão dos serviços, de qualidade, de eficiência e de uso racional da água e energia e de outros recursos naturais, em conformidade com os serviços a serem prestados;**
- As prioridades de ação, compatíveis com as metas estabelecidas;
- As condições de sustentabilidade econômico-financeira da prestação dos serviços, em regime de eficiência, incluindo: o sistema de cobrança e a composição de taxas e tarifas; a sistemática de reajustes e de revisões; a política de subsídios;
- Os mecanismos de controle social nas atividades de planejamento, regulação, fiscalização e prestação dos serviços;
- **As hipóteses de intervenção e de retomada dos serviços.**

Nos termos da Lei 11.445/2007, os requisitos para configurar uma situação de **prestação regionalizada** são definidos no artigo 14, da seguinte forma:

- I. um único prestador do serviço para vários Municípios, contíguos ou não;
- II. uniformidade de fiscalização e regulação dos serviços, inclusive de sua remuneração;
- III. compatibilidade de planejamento.

Sobre este último quesito, a Lei prevê, para os casos em que mais de um prestador execute atividade interdependente com outra, que a relação entre elas deverá ser regulada por contrato. Ou seja, o titular deverá celebrar um contrato regulamentando as interfaces que existem na prestação desses serviços, executadas por agentes diferentes.

O plano de saneamento básico, em situações de prestação regionalizada, pode ser regional e o órgão regulador pode ser vinculado ao Estado, ou a um dos municípios atendidos pelo prestador regional ou, ainda, a um consórcio público.

Se comparada à prestação regionalizada com o que existiu até os dias de hoje, o que diferencia é a exigência legal de que a contabilidade e a apropriação de custos, receitas e despesas sejam necessariamente individualizadas por município. Vale lembrar que esta é uma prática pouco usual no sistema atual que caracteriza a relação Município – CESB.

A Lei traz um capítulo específico sobre **planejamento**. Já comentamos que o Plano é a pedra de toque dessa Lei. Não é demais reafirmar, constitui o principal instrumento do planejamento.

Ao órgão de regulação, a Lei impõe as características de:

- Independência decisória, incluindo autonomia administrativa, orçamentária e financeira;
- Transparência, tecnicidade, celeridade e objetividade nas decisões.

Segundo a Lei nº.11.445/2007, a regulação pode ser delegada, diferentemente do planejamento que é indelegável, inerente à responsabilidade do titular pela organização dos serviços públicos de saneamento básico. Há uma exigência fundamental: a regulação tem de ser exercida obrigatoriamente por órgão público. Além disso, esse órgão público tem de, necessariamente, integrar o Estado em que o município titular se localiza. A situação atual fica mais clara na Tabela 2.

**Tabela 2** – Prestação dos serviços de saneamento no Brasil: as novas regras.

<b>GESTÃO</b>	Serviços públicos (AA, ES, RS, AP) <sup>1</sup>
<b>PLANEJAMENTO</b>	Indelegável
<b>REGULAÇÃO</b>	Delegável a órgão ou ente público
<b>FISCALIZAÇÃO</b>	Delegável a órgão ou ente público
<b>PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS</b>	Direta (Lei nº. 8666 se terceirizada) ou delegada (Leis nº. 8.987, 11.079 e 11.107)
<b>CONTROLE SOCIAL</b>	Indelegável

Tabela elaborada pelo Engenheiro Marcos Helano Montenegro.  
<sup>1</sup> AA – abastecimento de água; ES – esgotamento sanitário; RS – resíduos sólidos; AP – águas pluviais.

A Lei nº. 11.445/2007 dedica o capítulo 6 aos **aspectos econômicos e sociais**, relativos à remuneração dos serviços prestados. Considera etapas de eficiência a fim de alcançar progressivamente os padrões estabelecidos pela legislação ambiental, em função da capacidade de pagamento dos usuários. A Lei determina exigência de conexão à rede pública de água e de esgoto sempre que estes estejam disponíveis para o usuário. Somente lei local poderá determinar exceções. As instalações hidráulicas prediais ligadas à rede pública não podem ser abastecidas por outras fontes de água, por exemplo, poços.

As diretrizes e os objetivos que norteiam a política da União para o saneamento básico interessam muito aos que desenvolvem programas do Governo Federal. Apresentamos, em seguida, as diretrizes definidas no artigo 48, sendo destacada em negrito a ideia central de cada uma delas:

- I. prioridade para as ações que promovam a **equidade social e territorial** no acesso ao saneamento básico;
- II. aplicação dos recursos financeiros por ela administrados de modo a promover o **desenvolvimento sustentável, a eficiência e a eficácia**;
- III. estímulo ao estabelecimento de **adequada regulação** dos serviços;
- IV. utilização de **indicadores epidemiológicos e de desenvolvimento social** no planejamento, implementação e avaliação das suas ações de saneamento básico;
- V. melhoria da **qualidade de vida** e das **condições ambientais** e de **saúde pública**;
- VI. colaboração para o **desenvolvimento urbano e regional**;
- VII. garantia de meios adequados para o **atendimento da população rural** dispersa, inclusive mediante a utilização de soluções compatíveis com suas características econômicas e sociais peculiares;
- VIII. fomento ao **desenvolvimento científico e tecnológico**, à adoção de tecnologias apropriadas e à difusão dos conhecimentos gerados;
- IX. adoção de critérios objetivos de elegibilidade e prioridade, levando em consideração fatores como nível de **renda e cobertura, grau de urbanização, concentração populacional, disponibilidade hídrica, riscos sanitários, epidemiológicos e ambientais**;
- X. adoção da **bacia hidrográfica** como unidade de referência para o planejamento de suas ações;
- XI. estímulo à implementação de **infraestruturas e serviços comuns a Municípios**, mediante mecanismos de cooperação entre entes federados.

Sob a observância dessas diretrizes, a Lei determina a necessidade de um **Plano Nacional de Saneamento Básico (PNSB)**.

Na perspectiva da inclusão social, essa Lei altera a **Lei nº. 8.666/1993** para incluir a dispensa de licitação a fim de que municípios contratem associações/cooperativas de catadores que trabalham em programas de coleta seletiva.

Neste capítulo, vimos as diretrizes e as principais ações políticas existentes no âmbito do saneamento básico no Brasil. Acreditamos que, com esse novo arcabouço legal e jurídico, você tenha vislumbrado oportunidades de melhoria da gestão pública do seu município. Lembre-se de que a lei dos Consórcios possibilita arranjos variados que podem ser pensados em conjunto com outras administrações municipais. Além disso, comentamos a Lei das Diretrizes Nacionais de Saneamento Básico e vimos as questões que essa Lei contempla, destacando as ideias centrais da Lei.

Para ampliar ainda mais as possibilidades de integração e de políticas territoriais, no próximo capítulo, refletiremos sobre uma nova forma de gestão pública, a intersetorialidade.

# Intersetorialidade

Neste conceito-chave, será mostrada a importância dos setores que fazem interface com o saneamento, e a integração de temas variados pode ser vislumbrada em uma nova forma de gestão. Nessa perspectiva, vamos visualizar as ações intersetoriais e a dificuldade de soluções isoladas, considerando uma gestão pública de saneamento que propicie atuações integradas e integradoras, promovendo melhoria nas condições sanitárias das localidades. Vamos, então, começar nossa leitura sobre intersectorialidade.

## **Intersetorialidade: aportes conceituais e metodológicos para a gestão pública**

Por que falamos em intersectorialidade como uma nova forma de gestão pública?

Realizaremos agora a atividade inicial com o intuito de aproveitar os nossos conhecimentos acerca do conceito-chave deste capítulo.

### OBJETIVOS:

- Refletir sobre a intersectorialidade como uma nova forma de gestão pública.
- Analisar como o saneamento se realiza em nossas cidades, sob quais condições gera benefícios sociais, ambientais e oportunidades de desenvolvimento.
- Inferir as necessidades de mudança na prática dos gestores públicos para que passem a atuar sob o marco da intersectorialidade.



## Atividade XV

Dinâmica em grupo, do tipo “tempestade de ideias” para fomentar as seguintes reflexões e constituir com as respostas dos grupos o PAINEL SÍNTESE III:

### 1. ■ O que é intersetorialidade?

- Qual a diferença entre integralidade dos serviços e integração de serviços?
- Que setores têm interface ou se relacionam de alguma forma com o saneamento?
- Como, no seu trabalho, você pratica a integração? Quando isso ocorre, com quais órgãos você se articula?
- Que medidas o Estado e a sociedade precisam tomar a fim de se prepararem para atuar de forma integrada?

2. Comente para a plenária sobre as imagens, sob a perspectiva da intersetorialidade.

Fonte: Arquivo ReCESA.



Fonte: Arquivo ReCESA.



Fonte: Arquivo ReCESA.



Fonte: Arquivo ReCESA.



Fonte: Arquivo ReCESA.



Figura 14: Falta de integralidade/intersectorialidade.

3. A turma se organiza em dois grupos para fazer uma encenação dessas duas situações: um deles, o jogo de “empurra–empurra”, muitas vezes protagonizados entre secretarias, ou entre a Prefeitura e o Governo Estadual ou entre este e a União sobre algum problema apresentado por um morador ou comunidade; o outro grupo encena um problema reivindicado pela população e resolvido mediante intervenção de um conselho municipal.

4. A partir da burocracia imperante nos serviços públicos departamentalizados e sem diálogo institucional intermunicipal ou com o Estado ou União, o grupo deverá criar uma situação propícia para “vender” favores ou “cobrar” agilidade de cidadãos para resolver problemas dos serviços.

Agora será feita uma exposição oral sobre Intersetorialidade. Procure participar durante a exposição; relate suas experiências, faça perguntas, tire dúvidas e procure identificar o que complementa as respostas que você e seu grupo apresentaram antes.

**Intersetorialidade:** “a articulação de saberes e experiências com vistas ao planejamento, para a realização e avaliação de políticas, programas e projetos, com o objetivo de alcançar resultados sinérgicos em situações complexas”.

Algumas cidades já contam com programas que trazem a intersetorialidade como princípio e estratégia para o atendimento efetivo aos anseios e necessidades da população, que é a principal atribuição do Poder público. A abordagem intersetorial em políticas públicas, contudo, é algo recente. E enfrentam resistências cristalizadas em estruturas governamentais bastante departamentalizadas e burocratizadas, conferindo ao desafio problemas gerenciais a serem equacionados.

Cada nível de governo (o federal, o estadual e o municipal) conta com instituições e serviços próprios, via de regra, estanques em si mesmos. Essa lógica institucional gera fragmentação no tratamento das demandas sociais, paralelismo e sobreposição de ações, centralização de decisões, de recursos e de informações, divergências de objetivos e funções de cada área, além do fortalecimento de poderes políticos e hierarquias, em detrimento do cidadão e da sociedade. E mais, leva os cidadãos a fazer uma verdadeira *via crucis* em diversos órgãos, que não dialogam entre si e – ainda mais grave – fazem, muitas vezes, um jogo de “empurra–empurra” que a organização política e administrativa tradicional permite. Esse tipo de organização propicia espaços à apropriação da coisa pública por particulares, à troca de favores, à corrupção, invertendo totalmente os valores e privatizando o espaço e a organização pública.

Nesse sentido, o saneamento básico tratado sob a ótica da intersetorialidade é capaz de se tornar vetor de:

- **Desenvolvimento**, por se tratar de uma área intensiva em mão de obra e geradora de oportunidades de emprego, trabalho e renda nas mais diversas atividades econômicas;
- **Redução das desigualdades sociais e promoção da inclusão social**, por meio de uma distribuição mais justa dos benefícios do processo de urbanização mediante universalização do acesso aos serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário, coleta e disposição final adequada de resíduos sólidos e drenagem urbana/controle de inundações;
- **Promoção e proteção da saúde da população**;
- **Garantia da salubridade ambiental** nas cidades e nas áreas rurais;
- **Desenvolvimento urbano**, constituindo importante vetor para a expansão urbana, para a recuperação de áreas degradadas por ocupação irregular e revitalização dos fundos de vale;
- **Melhoria da qualidade de vida da população**.

Com base na atividade que o grupo realizou no início dessa unidade e na leitura do texto conceitual, desenvolva a atividade a seguir. Ela propõe que você descreva a configuração do saneamento em seu município, além da sua prática como gestor público.



## Atividade XVI

Nesta atividade, você, Profissional, vai pensar em sua cidade, no papel que desempenha como gestor público e, com base nessa reflexão, escrever dois parágrafos sobre as seguintes questões:

- Como o saneamento básico se realiza em minha cidade?  
Quais benefícios são gerados pelo saneamento?  
A quem contempla, quando é visto como uma ação preventiva?  
Em que circunstâncias se colocam como um impacto negativo?  
Do que o saneamento depende para se efetivar como melhoria da qualidade de vida da população?
- Como descreveria a minha prática profissional como gestor público em meu dia a dia?  
Com quais outros setores da Prefeitura me relaciono?  
Em que medida esse relacionamento modifica o meu modo de agir, de analisar e enfrentar os problemas que preciso ajudar a resolver?  
Quais as dificuldades que encontro ao buscar agir de forma mais articulada dentro do governo e com a comunidade?  
Quais as medidas que poderiam ser tomadas pelo conjunto do governo e da sociedade para minimizar essas dificuldades?

## O retrato do saneamento no Brasil: perfil do déficit e a falta de foco na gestão integrada

Agora será feita uma exposição oral sobre a situação atual do saneamento no Brasil. Procure participar durante a exposição; relate suas experiências, faça perguntas, tire dúvidas e procure identificar o que complementa as respostas que você e seu grupo apresentaram antes.

Retomando os dados apresentados na Tabela 1 vamos esmiuçar um pouco mais como diagnosticar serviços de saneamento para efeitos de planejamento.

O Plano Nacional de Saneamento Básico – PLANSAB que está em audiência pública a partir do segundo semestre de 2012, em conformidade com a Lei nº. 11.445/07, coordenado pela Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental – SNSA, do Ministério das cidades, tem como principal subsídio um estudo denominado Panorama do saneamento básico no Brasil, que foi elaborado sob a coordenação da Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG. Esse estudo definiu conceitos novos para déficit em saneamento e, a partir de dados primários colhidos em diversas pesquisas, compondo a Tabela 1 dentre vários outros elementos. É importante ressaltar que os déficits apresentados partiram dos conceitos:

1. População total
  - 1.1. População com serviços coletivos
    - 1.1.1. População que usa os serviços coletivos
      - 1.1.1.1. Com boa oferta e qualidade precária – ATENDIMENTO PRECÁRIO
      - 1.1.1.2. População que usa os serviços coletivos
        - 1.1.1.2.1. Com boa oferta e qualidade satisfatória – ATENDIMENTO ADEQUADO
    - 1.2. População sem serviços coletivos.
      - 1.2.1. SEM ATENDIMENTO.
      - 1.2.2. População que usa soluções individuais sanitariamente adequadas – ATENDIMENTO ADEQUADO
      - 1.2.3. População que usa soluções individuais precárias – ATENDIMENTO PRECÁRIO

### Atividade XVII



Avalie os números apresentados, e compare com a realidade no seu município.

No seu município qual o destino dos esgotos coletados?

E dos resíduos sólidos coletados?

Como se dá o uso e a ocupação do solo?

Há enchentes?

As informações sobre drenagem urbana são ainda muito precárias e revelam um quadro não menos preocupante. Segundo o IBGE, quase 1,2 mil municípios brasileiros ainda não contam com esse serviço, os quais correspondem, aproximadamente, ao mesmo número de cidades que informaram terem sido afetadas por enchentes entre 1999 e 2000. Já um relatório do Ministério das Cidades de 2003 informa que 104 municípios sofrem, de forma recorrente, acidentes mórbidos e/ou declaram estado de calamidade pública após fortes chuvas. O mesmo estudo diz que, entre 1993 e 2000, ocorreram 1,5 mil mortes por causa desse tipo de incidente.



## Atividade XVIII

Vamos refletir juntos:

Por que falta saneamento?

Onde se concentra o déficit?

Para quais grupos populacionais os serviços de saneamento são prestados de forma precária?

Dados da ONU indicam que um terço de toda a população urbana mundial vive em assentamentos precários e, em todo o mundo, cerca de 900 milhões de pessoas passam por problemas semelhantes aos enfrentados por brasileiros que não têm acesso à moradia digna. São números que confirmam, em nível mundial, que o processo de urbanização da pobreza está em pleno vigor. De acordo com o Ministério das Cidades, dados de 2004 indicam que existem favelas em cerca de 1.500 dos 5.563 municípios brasileiros.

## **Perversidade do processo de urbanização no Brasil**

No Brasil, o fenômeno da concentração urbana impõe ainda outros desafios. Um dos agravantes é que 60% do total de moradores que vivem em áreas urbanas se concentram em apenas cerca de 220 municípios dos 5.563 existentes no País. Nesses municípios, a população é superior a 100 mil habitantes e, via de regra, esses municípios estão localizados nas regiões metropolitanas do País. O Brasil possui 26 Regiões Metropolitanas (RMs).

A rede urbana brasileira é extremamente desigual e concentrada. Enquanto treze municípios, com mais de um milhão de habitantes, respondem por cerca de 20% de toda a população brasileira, temos 4.614 municípios, com menos de 20 mil habitantes, concentrando menos de 30% da população do país. Há também o registro de que o crescimento demográfico vem apresentando índices menores nas áreas centrais das RMs que nas suas respectivas periferias, incremento que se mostra mais acentuado nas cidades médias do País, que constituem polos regionais de desenvolvimento econômico.

Para se ter a dimensão da relevância de uma gestão urbana sustentável nessas áreas, é preciso saber que, em apenas onze das maiores RMs brasileiras, temos quase um terço da população do País e, dado mais crítico, parcela significativa desse contingente reside em favelas e áreas degradadas.

Os fluxos migratórios indicam uma inversão e uma desconcentração. Há, porém, riscos de se reproduzir nas cidades médias o que houve nas décadas anteriores e que deram origem ao padrão que temos hoje nas grandes cidades.



Figura 15: Fluxos migratórios no Brasil pós 2000.

Ainda segundo dados do Ministério das Cidades, mais de 30% dos cerca de 180 milhões de brasileiros vivem sem acesso à moradia digna e, por isso, vivem em condições desumanas nas nove regiões metropolitanas, além de Brasília e Manaus.

### **Se esta realidade complexa está dada, por onde devemos atacar o problema?**

Não há como avançar se nós, gestores, não buscarmos compatibilizar os serviços de saneamento com as demais políticas públicas que os tangenciam.

Conclusivamente, avaliamos que a construção de um novo paradigma pressupõe cidades inclusivas, que eliminem barreiras urbanísticas, políticas e simbólicas entre a cidade da classe média e a cidade dos pobres. Além disso, o novo modelo implica no controle social dos processos decisórios relativos à definição da divisão dos subsídios e gastos públicos e sobre a distribuição dos bens da urbanização. Particularmente para melhorar a situação de moradores de assentamentos precários, é preciso que a própria sociedade se apresente como sujeito da ação e não apenas objeto das políticas, programas ou projetos.



## Principais interfaces setoriais do saneamento

### Atividade XIX



Vamos constituir com as respostas dos grupos o PAINEL SÍNTESE IV:

Quais são os principais setores que fazem interface com o saneamento?

Liste para cada setor três interfaces claras.

No município onde você é gestor público vocês trabalham integrados com qual(is) setor(es)?

Enumere as principais diferenças entre os setores e o saneamento sob a perspectiva institucional.

Elegemos aqui quatro políticas públicas que, em nossa avaliação, conformam interfaces fundamentais e inquestionáveis com o saneamento: a saúde pública, a gestão dos recursos hídricos e do meio ambiente, o desenvolvimento urbano e a gestão do uso e da ocupação do solo.

### Saúde pública e vigilância em saúde

Antes do advento do Plano Nacional de Saneamento – PLANASA, na década de 1970, que vigorou até meados dos anos 80, o saneamento era tratado como uma ação básica de saúde pública e os serviços eram realizados pelas Prefeituras municipais e também pela Fundação Serviços de Saúde Pública – FSESP que integrou a Fundação Nacional de Saúde – FUNASA. A FSESP foi responsável pela criação e manutenção, até a sua extinção, das autarquias municipais, ainda hoje presentes em grandes cidades brasileiras, e respondendo por serviços bastante eficientes em água, esgoto, e alguns raros casos, também por resíduos sólidos. O PLANASA ainda hoje está presente na organização institucional dos serviços de saneamento com as companhias estaduais então criadas sendo as principais operadoras dos serviços de água no País. A grande mudança de paradigma trazida pelo Planasa foi o deslocamento das questões de saneamento da esfera da saúde pública para a esfera da infraestrutura urbana. Esse viés, presente até hoje, impõe preocupações grandes com obras estruturais, mas não atenta suficientemente para as obras estruturantes e igualmente necessárias para um saneamento essencial à saúde da população.

Várias doenças podem ser veiculadas ou transmitidas pela água, como cólera, febre, disenteria, hepatite, leptospirose, giardíase, diarreias, conjuntivite bacteriana aguda, salmonelose, esquistossomose, dengue e malária. A cada oito segundos, uma criança morre no mundo devido a uma das doenças relacionadas com a água.

Os riscos à saúde associados à água podem ser de curto prazo, quando resultam da poluição de água causada por elementos microbiológicos ou químicos, ou de médio e longo prazo, quando resultam do consumo regular e contínuo, durante meses ou anos, de água contaminada com produtos químicos, como metais ou pesticidas. Pessoas que fazem uso de fontes alternativas de água devem tomar cuidado.

### Você sabia?

- Cerca de um quarto dos 4,8 bilhões de pessoas dos países em desenvolvimento continua sem acesso a fontes de água adequadas, enquanto metade desse total não está servida por serviços apropriados de saneamento;
- Ocorrem, no mundo, 4 bilhões de casos de diarreia por ano, com 2,2 milhões de mortes, a maioria entre crianças de até cinco anos. Água segura, higiene e saneamento adequados podem reduzir de um quarto a um terço os casos de doenças diarreicas;
- Os serviços de abastecimento nas áreas rurais ainda estão bem defasados em relação aos dos centros urbanos. Entretanto, prover abastecimento de água, a um custo acessível, para as áreas urbanas mais pobres e cada vez mais populosas, também tem sido um desafio;
- As tarifas cobradas pelas empresas de abastecimento de água nos países em desenvolvimento não são suficientes para cobrir os custos de produção e distribuição de água. Na África, Ásia e América Latina/Caribe, a relação entre uma unidade de tarifa cobrada e uma unidade de custo de produção é, respectivamente, de 0.8, 0.7 e 0.9;
- Apenas 35% das águas residuárias são tratadas na Ásia, índice que cai para 14% na América Latina.

Ainda relatando alguns tipos de doenças de veiculação hídrica, apresentaremos informações sobre as enfermidades de maior incidência relacionadas com a qualidade da água, além da cólera, na América Latina e no Caribe.

- Diarreias em crianças, responsáveis por 80 mil mortes e uma média de três casos diarreicos por ano;
- Hepatite, cuja incidência se encontra entre 24 e 29 casos por 100.000 habitantes nos países da América do Sul;
- Amebíase e febre tifoide, endêmicas em muitos países;
- *Entamoeba histolytica*, identificada como a causa de algumas epidemias resultantes da contaminação do abastecimento de água por águas residuárias.

A gravidade desse quadro pode ser percebida quando se constata a baixa ou nenhuma capacidade de investimento dos municípios em saneamento. Não restam dúvidas de que o papel da União é de fundamental importância para atribuir efetividade aos investimentos visando à universalização dos serviços de saneamento, isto é, alocando os recursos de forma eficaz onde realmente se encontra a demanda associada ao risco epidemiológico. Isso exige uma atuação coordenada entre os ministérios afins e a implementação do apoio técnico e financeiro que o governo federal pode prestar aos estados e municípios, referenciado em indicadores sanitários, epidemiológicos, ambientais e sociais.

Esperamos que com ações planejadas e integradas, haja alteração do perfil epidemiológico, especialmente das áreas mais pobres, no sentido da promoção da saúde e da prevenção e controle de doenças e agravos, implicando redução das desigualdades regionais e criando, mediante investimentos em saneamento, oportunidades de desenvolvimento social com integridade ambiental.

## **Recursos hídricos e meio ambiente**

No tratamento da relação entre saneamento, recursos hídricos e meio ambiente, a primeira consideração que precisamos fazer é que, de fato, trata-se de uma interface. Comparativamente em relação às outras políticas (urbana, de saúde, de moradia etc.), a construção dessa interface se faz mais desafiante justamente por uma leitura inadequada, que subordina um setor ao outro e não os vê em uma relação de complementaridade.

Equacionada, portanto a área de sombra e de suposta subordinação, a Lei também avança no planejamento integrado dos serviços de saneamento básico que deve tomar a bacia hidrográfica como referência para o planejamento, principalmente nos casos de planos regionais de saneamento, e institui a necessária compatibilidade desses com os planos de bacia, em que estiverem inseridos.

Sabemos que o setor de recursos hídricos e o do meio ambiente dispõem, a mais tempo, de robusto arcabouço jurídico-legal e, em decorrência disso, constituem sistemas consolidados e cristalizados. Isso exige de nós, gestores, em processo de formação intersetorial, maior atenção às oportunidades que o conjunto de leis, de sistemas e de práticas públicas, nos oferece para atuarmos com maior criatividade e eficácia.

## **Desenvolvimento urbano, uso e ocupação do solo**

A noção de salubridade ambiental, que deve orientar o planejamento, os novos investimentos, a organização e a prestação dos serviços de saneamento, traz implícita a promoção da saúde pública e a integridade do meio ambiente e estabelece a interface necessária com o desenvolvimento urbano, em particular, com a gestão do uso e da ocupação do solo.

A existência ou não de infraestrutura de saneamento, o padrão dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, assim como a capacidade de resolução dos problemas relacionados ao manejo dos resíduos sólidos e as águas pluviais urbanas, incidem diretamente no nível de desenvolvimento de uma cidade ou mesmo de uma região. Contudo, para o planejamento urbano, não basta saber se tais serviços existem ou não. Antes disso, é preciso que as informações sobre os sistemas e serviços de saneamento ambiental subsidiem as decisões a serem tomadas sobre como e para onde o desenvolvimento deve ser induzido.

Hoje, o princípio do direito à cidade se consolida como principal pilar de um projeto de política urbana que visa explicitamente à inclusão social, considerando a habitação e o acesso universal aos serviços públicos como fundamentais à cidadania e priorizando os setores mais vulneráveis da população.

Também os Planos Estaduais e Municipais de Saneamento Básico são um importante instrumento de planejamento e gestão local integrada na perspectiva de se superar a forma de abordagem setorial e estanque, tradicionalmente utilizada para se planejar e implementarem ações e serviços de saneamento.

Na próxima unidade deste guia, teremos como explorar melhor esse assunto.

## Atividade XX



A turma deve retomar os painéis trabalhados coletivamente no início dessa unidade e a cada questão inicialmente colocada para reflexão, os participantes da oficina (em plenária) avaliam se há necessidade de correção, complementação ou mesmo exclusão das ideias antes trabalhadas sobre:

- a)** O que é intersetorialidade?
- b)** Como, no seu trabalho, você pratica a integração? Quando isso ocorre, com quais órgãos você se articula?
- c)** Qual a importância de se trabalhar de forma integrada?
- d)** Que medidas o Estado e a sociedade precisam tomar a fim de se prepararem para atuar de forma integrada?

O exercício de analisarmos nossas práticas diárias e, através de novos conhecimentos e da troca de ideias, buscarmos melhorá-las, pode promover transformações fundamentais para o desenvolvimento desse setor. As ações de saneamento são, também, um bem de consumo coletivo, um serviço essencial, um direito do cidadão e um dever do Estado. Nessa perspectiva, vamos abordar, no próximo capítulo, o planejamento integrado e participativo, assim como a elaboração e a implementação de planos municipais de saneamento básico, que constituem instrumentos estruturantes para uma gestão sustentável.

## OBJETIVOS:

- Identificar o papel do planejamento para a formulação de políticas públicas e compreender sua importância nesse processo.
- Adquirir conhecimentos sobre métodos e técnicas de planejamento integrado e participativo.
- Propiciar ao gestor público o instrumental conceitual e metodológico para conduzir a elaboração e implementação de Planos Municipais de Saneamento Básico.



# Planejamento e Plano de Saneamento Básico

Abordaremos um método de planejamento que objetiva fundamentar sua tomada de decisões e encerraremos a unidade com orientações para a elaboração do Plano Municipal de Saneamento Básico, instrumento indispensável para você, gestor, implementar as ações efetivamente necessárias que tornarão sua gestão apropriada ao seu município.

## Atividade XXI

Apresentamos uma situação-problema para que os grupos reflitam sobre a forma de buscar soluções para o quadro anunciado.

### Estudo de caso:

A Secretaria de Saúde do Município de Taruíra registrou, em 2007, um número de casos 60% acima do número médio de ocorrências de dengue notificadas nos três anos anteriores e, o mais grave, o número de casos com óbitos foi triplicado nesse mesmo ano. Na medida em que os jornais locais noticiavam a gravidade do fato e as associações de moradores dos bairros mais afetados organizavam manifestações diante do prédio da Prefeitura e da Câmara Municipal, a Prefeita convocou uma reunião com todo o seu secretariado para avaliar o quadro e decidir o que fazer.

Da rodada de análises feitas pelos secretários, diretores de programas e gerentes de projetos da Prefeitura surgiram as seguintes propostas de encaminhamento:

- a) contratar, em caráter de emergência, um escritório de consultoria para elaborar um plano de intervenção;
- b) convocar outra reunião, em no máximo dois dias, em razão da ausência do Secretário de Obras do Município, que se encontrava em Brasília com o objetivo de captar recursos para investimentos em saneamento para a cidade;

- c) fazer uma compra de emergência para aquisição de caixas d'água para os domicílios dos bairros mais afetados onde moram pessoas de baixa renda que não têm acesso aos serviços prestados pela concessionária estadual de saneamento (CESB). Esses serviços são prestados precariamente pela Prefeitura, resultando em condições impróprias de armazenamento da água (em tambores, em caixas d'água sem tampa), além da falta de serviços e de infraestrutura adequados de drenagem;
- d) associar-se à mídia local para lançar uma campanha de conscientização da população sobre como evitar os criadouros do mosquito;
- e) tomar a iniciativa de realizar uma audiência pública, convocando empresários da região, associações de moradores, escolas, conselhos municipais, a mídia local e organizações sociais atuantes na cidade, com apoio do representante local do Ministério Público, para apresentar à população a situação-problema em que o município se encontra e as soluções surgidas da reunião de secretariado, formulando coletivamente uma proposta de equacionamento do quadro e contemplando medidas emergenciais e ações estratégicas.

*Com base nessas alternativas, o grupo deve decidir que caminho tomar para resolver o problema do município.*

Agora será feita uma exposição oral sobre Planejamento e suas perspectivas atuais no saneamento. Procure participar durante a exposição; relate suas experiências, faça perguntas, tire dúvidas e procure identificar o que complementa as respostas que você e seu grupo apresentaram antes.

## **Planejamento: origem e vertentes**

Primeiramente, vamos analisar as diversas maneiras de se pensar o planejamento, em particular, aplicado às políticas públicas e sob uma perspectiva histórica.

A associação intrínseca entre planejamento e **plano como uma peça meramente técnica** predominou em grande parte da história da administração pública no Brasil.

## **Pensando de forma geral, vocês seriam capazes de dar alguns exemplos de planos que ficaram no papel?**

Esta reflexão nos leva a outra. **Planejamento e implementação**. Essa associação nos leva a conceber o planejamento como processo e não como uma sequência linear de fases e etapas.

Indispensável é a interação entre quem planeja (sujeito) com o que se planeja (objeto).

- Um paradigma concebe *o sujeito fora do objeto planejado*
- O outro paradigma *concebe o sujeito como parte do objeto planejado*

Segundo Matus, a abordagem “do sujeito fora do objeto planejado” advém do chamado **planejamento normativo ou tradicional**.

Esse tipo de abordagem aproxima-se muito do planejamento normativo, em sua vertente tecnocrática, cuja formulação de políticas está a cargo de planejadores que detêm o domínio sobre a técnica.

Apresentaremos, sucintamente, o denominado **planejamento estratégico**, em sua variante urbana, e, principalmente, a reflexão já acumulada decorrente da implantação desse método em cidades brasileiras.

Nos últimos anos, as concepções e representações da cidade, assim como conceitos, metodologias e práticas do planejamento urbano no Brasil, e de modo geral na América Latina, têm sido fortemente influenciadas pela difusão do chamado planejamento estratégico. Transposto inicialmente do pensamento militar para o empresarial nos anos 60 pela *Harvard Business School*, o planejamento estratégico instalou-se, desde final dos anos 80, no setor público e, mais especificamente, a partir dos anos 90, nas cidades.

Entretanto, muitos planejadores propõem uma reflexão crítica acerca do sentido e da eficácia da difusão da nova modalidade de planejamento urbano, a que se tem chamado planejamento estratégico.

“O sujeito como parte do objeto planejado”, caracteriza o que denominamos **planejamento estratégico situacional**. Estamos, portanto, nos referindo a uma visão plural do mesmo objeto como pressuposto para planejá-lo dentro da concepção de processo.

No Brasil, nos anos de 1960 e 1970, a tônica do planejamento eram os Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND I e II), que propunham novas ênfases ao processo de desenvolvimento da economia brasileira, através do ajuste da estrutura industrial do País, incluindo o fortalecimento da empresa privada nacional.

O final dos anos de 1980 e a década de 1990 foram marcados pelo processo de redemocratização do País, amplamente respaldados na Constituição Federal de 1988, que elevou o município à posição de ente autônomo e integrante do federalismo brasileiro. Nesses períodos, experiências locais de planejamento participativo foram ensaiadas em alguns municípios brasileiros, tendo como uma das principais influências o método de planejamento desenvolvido por Carlos Matus, no Chile do governo de Salvador Allende.

Descreveremos alguns aspectos metodológicos sobre o planejamento estratégico situacional. Nosso intuito é elucidar melhor esse conceito, para que, ao final do próximo texto, retomemos as experiências relatadas, agregando os novos conhecimentos adquiridos.

## **Planejamento Estratégico Situacional: aspectos metodológicos**

Planejamento, seja qual for a vertente, requisita um método. Este pode ser visto como uma camisa de força, quando o praticamos como mero procedimento burocrático. Mas pode (e deve) ser visto como um trilho que nos leva com maior velocidade e segurança ao destino que almejamos.

Aqui, decidimos por eleger o **planejamento estratégico situacional (PES)** para percorrermos todas as etapas do método que o caracteriza, parando um pouco em cada estação, para observar, assimilar e só então retornar ao trem até o destino planejado.

### **De onde parte o grupo?**

É preciso que o grupo reflita sobre os vários problemas que afetam o objeto a ser planejado. Inicia-se aqui a primeira tarefa, que requer concentração e discernimento dos objetivos e metas a alcançar: a seleção dos principais problemas a serem atacados.

Mas escolher alguns problemas significa abandonar os demais? Não! O grupo, ao avaliar a **árvore de problemas**, verificará que praticamente todos os problemas se interligam e que, ao solucionar alguns deles, outros problemas terão grandes chances de equacionamento.

## Como descrever o problema?

Uma descrição precisa e objetiva do problema é o que o associa à realidade, ou seja: é um problema real, que se manifesta de determinada maneira, com tal intensidade e frequência.

“O PES, como método e teoria de planejamento estratégico público, foi concebido para servir aos dirigentes políticos, no governo ou na oposição. Seus temas são os problemas públicos e é também aplicável a qualquer órgão cujo centro do jogo não seja exclusivamente o mercado, mas o jogo político, econômico e social”.

Um conceito que permeia o PES em todos os seus momentos, fundamental para seu entendimento e eficácia, é o chamado **Triângulo do Governo**. Este seria composto de três vértices, que se condicionam mutuamente para o equacionamento do problema em questão: o programa de governo, a capacidade do governo e a governabilidade do sistema.

A eficácia do PES como processo do planejamento estratégico está condicionada à capacidade de resposta a quatro questões, que constituem os quatro momentos do PES. Ao descrever cada um desses momentos, estaremos, simultaneamente, assimilando o percurso proposto pelo PES como método e as estratégias que esse método define como processo.

### a) Momento explicativo

O planejador deve explicar a realidade a partir da compreensão da inter-relação entre os problemas, para ter uma visão de síntese do sistema que os produz. O valor dos problemas para cada ator social que participa do processo será geralmente diferenciado. Nesse momento, são realizados o **diagnóstico e a análise situacional**.

Portanto, toda explicação é situacional porque é feita a partir da visão particular de um determinado ator social, o que explica parte do nome do PES.

## Como cada ator deve explicar e descrever como ele compreende o objeto-problema?

A descrição de um problema deve expressar os fatos que revelam sua existência e os sintomas que o manifestam, na percepção do ator que o declara. Esses sintomas são enumerados como um conjunto de descritores do problema, que passa a ser chamado de **Vetor de Descrição do Problema (VDP)**.

Posteriormente, serão definidos os chamados nós críticos do problema.

Ao conjunto dos **nós críticos** se dá o nome de **Árvore do Problema**. Ao conjunto formado pela Árvore do Problema mais os fatores descritores do problema que não são críticos, dá-se o nome de **Fluxograma Situacional**. Esse momento percorrido define o contexto diagnosticado.

### **b) Momento normativo**

O Momento Normativo trata da formulação do plano propriamente dito, com o objetivo de se produzirem as respostas de ação para o contexto diagnosticado.

Este é o momento em que confrontamos analiticamente a **situação inicial** analisada e a situação à qual queremos chegar (**situação-objetivo**). O VDP se transforma em **Vetor de Resultados (VDR)** e irá refletir a proposta do direcionamento dada a cada problema.

Nesse momento, também se constroem os **cenários**, situações em que se imaginam diferentes possibilidades de ação, a partir de condições e premissas variadas. Em cada cenário devem ser identificadas e consideradas as contingências e surpresas que possam ocorrer durante o processo. Alguns especialistas as chamam de “ameaças” e “oportunidades” que caracterizam cada cenário a ser avaliado.

Para organizar os cenários trabalhados em um único painel, o método sugere construir a chamada **Árvore de Apostas**.

### **c) Momento estratégico**

- Definição dos atores envolvidos e montagem da matriz de afinidades e motivações;
- Identificação dos recursos que são críticos para a viabilização do plano;
- Construção da matriz de peso dos atores;
- Realização da avaliação estratégica.

Se não houver uma interação entre os aspectos técnicos e a viabilidade política do plano, certamente todo o processo se tornará impraticável.

#### **d) Momento tático-operacional**

É o momento em que o plano se converte em ação.

- Gerência por operações;
- Orçamento por programas;
- Petição e prestação de contas;
- Planejamento de conjuntura;
- Sala de situações.

#### **10 segredos do planejamento estratégico situacional - PES**

1. Planeja quem governa.
2. Planificação refere-se ao PRESENTE. Desenhar é parte normativa do plano.
3. Cálculo situação – extrapola o problema específico.
4. Oportunidades e Problemas REAIS.
5. Planificação inseparável da Gerência: planificação diretiva – fenoestruturas e geno-estruturas; planificação operacional – fenoestruturas.
6. Ação política por excelência.
7. Cenários – Opções e Variantes.
8. Módulos para ajustamento racional à realidade.
9. Atores diversos, inclusive Oponentes.
10. Tempo – horizonte e conjuntura – Plano de ação anual, de médio, longo e muito longo prazo.

### **Planejamento em saneamento no Brasil: a novidade dos Planos Municipais de Saneamento Básico**

Para introduzir o assunto, podemos afirmar que o Plano Municipal de Saneamento Básico é, no mínimo, um instrumento indispensável para:

- i) Identificar a demanda por infraestrutura e serviços;
- ii) Decidir sobre os investimentos necessários, apoiados em metas e prioridades de atendimento diante dos indicadores epidemiológicos e ambientais;
- iii) Analisar as alternativas viáveis, considerando estudo de cenários futuros baseados na

dinâmica demográfica, na capacidade de suporte dos recursos ambientais, nas condições de remuneração dos serviços prestados, incluindo mecanismos de subsídios e subvenções, de acordo com a capacidade diferenciada de pagamento da população beneficiada;

- iv) Mobilizar a participação da sociedade nos processos de formulação de políticas públicas e de tomada de decisão sobre as questões relacionadas ao saneamento no município.

A Lei nº.11.445/2007 permite a elaboração de plano específico para cada serviço (art.19), o titular ficará responsável por compatibilizar e consolidar esses planos no Plano Municipal de Saneamento Básico. Além disso, nessa tarefa deverá ser observada a compatibilidade do Plano de Saneamento com o plano de bacia hidrográfica (que pode ser mais de uma) em que o município estiver inserido (parágrafos 2º. e 3º. do art. 19).

Os diagnósticos setoriais incluem dados provenientes de monitoramento hidrológico, da qualidade dos meios receptores, em uma espécie de **inventário** da infraestrutura existente referente ao sistema de abastecimento de água (mananciais, faixas de adutoras, reservatórios, redes de distribuição), ao sistema de esgotamento sanitário (redes de coleta, interceptores, estações elevatórias, estações de tratamento de esgotos – ETEs, pontos e condições de lançamento dos efluentes nos corpos receptores, lançamentos irregulares de esgotos no sistema de drenagem etc.), e ao sistema de limpeza urbana (níveis de geração de resíduos, formas de acondicionamento, rotas de coleta, transporte e transbordo dos resíduos, alternativas de tratamento, incluindo a coleta seletiva feita pelos catadores e equipamentos de disposição final).

A gestão urbana sustentável sob a perspectiva ambiental e da inclusão social não depende apenas da implantação de infraestrutura. Muitas vezes, os conflitos socioambientais no espaço urbano são equacionados por meio de ações governamentais e de uma postura proativa dos moradores. Estão nesse campo as iniciativas voltadas para a redução de perdas no sistema de abastecimento de água, que, no caso brasileiro, situam-se em patamares bastante elevados. No manejo de resíduos sólidos, o incentivo à minimização da geração e à maximização da reutilização, da reciclagem e do reaproveitamento é capaz de aliviar a pressão por novas e maiores áreas de destinação final e, na etapa do tratamento, cria oportunidades de inclusão social dos catadores.

No sistema de esgotamento sanitário, há ainda muito que se fazer, principalmente em termos de implantação de infraestrutura de redes coletoras, interceptores e estações de tratamento. No entanto, em vários municípios, observa-se um baixo índice de ligação dos domicílios à rede existente. Nesses casos, a ação governamental deve privilegiar campanhas de informação voltadas para fomentar a adesão dos moradores aos sistemas, esclarecendo os benefícios de proteção à saúde pública e ao meio ambiente.

Além da leitura do tecido urbano, ambiental e social, a equipe responsável pela elaboração do plano deve buscar construir uma síntese dos demais planos e programas prioritários do Executivo Municipal, correlatos ao saneamento, possibilitando uma análise mais abrangente da realidade municipal.

Sendo assim, o Plano Municipal de Saneamento é muito mais do que uma lista de empreendimentos. A sua concepção, elaboração e as etapas de implementação, avaliação e de revisão devem estar ancoradas em uma metodologia capaz de promover ações interdisciplinares, que articulem os diversos órgãos públicos que tangenciam o saneamento e assegurem o direito da população à participação e ao efetivo exercício do controle social durante todo o processo.

#### Vejam algumas recomendações importantes:

- O **reconhecimento das instâncias colegiadas existentes** e os mecanismos de articulação institucional, já instituídos e que podem ser fortalecidos;
- **Complementaridade entre o “saber técnico” e o “saber popular”**;
- Devem ser **pactuadas as formas de participação** dos diversos agentes sociais (locais e regionais) e os mecanismos para tomada de decisão;
- Estruturar um **arranjo institucional para o desenvolvimento do Plano** (tipo um fórum ou um conselho ou um grupo de trabalho);
- Participação de representantes do **legislativo municipal** em todo o processo;
- **Critérios** que associem serviços de saneamento, nível de adensamento populacional, o tipo de uso e ocupação do solo, recursos ambientais, o quadro de saúde pública, segundo indicadores epidemiológicos, além do cenário institucional e social da comunidade a ser atendida e os benefícios gerados;
- **Institucionalidade**, ou seja, o Plano definido como um dos instrumentos da política de saneamento, que também deve contar com um conselho, um fundo setorial, um sistema municipal de informações, dentre outros instrumentos;
- **Mecanismos para avaliação, revisão e atualização do Plano** mediante índices setoriais e de indicadores (produção e difusão de dados e informações) e definição clara das metas e prazos para seu cumprimento.

Sobre a territorialidade do Plano, fazemos três considerações:

- i) Pode ser municipal;
- ii) Pode ser regional com derivação para os planos municipais, quando houver perspectiva concreta de gestão associada dos serviços, mediante formação de consórcios públicos;
- iii) A unidade de uma sub-bacia, de uma área de planejamento ou de um distrito censitário ou outra configuração espacial que melhor represente a realidade local estudada.

## Você sabia?

### **Onde os municípios podem buscar apoio para a elaboração dos Planos Municipais de Saneamento Básico?**

Fazer um contato com a SNSA, do MCIDADES e com a Funasa para buscar essas referências pode ser uma medida eficaz.

Outra referência importante é o Conselho Nacional das Cidades.

Portanto, aqui vai mais uma dica: você, como gestor público que atua em seu município, procure se informar dessas medidas com os representantes do ConCidades em sua região ou do Conselho de saúde que é um setor com larga experiência em participação e planejamento.

### **O Plano é importante para todos os municípios brasileiros, mas se impõe como um requisito mais urgente em quais situações?**

- Os **1033** municípios cujos contratos de concessão estão vencidos ou a vencer (Dado do SNIS – Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento);
- Os municípios (de até 50 mil habitantes) apoiados pela **Funasa** nos convênios do Programa de Cooperação Técnica;
- Os municípios da **Bacia do Rio São Francisco**, devido ao forte investimento nos projetos de revitalização dessa bacia e de integração com as bacias do Nordeste setentrional;
- Um número significativo de municípios com termos de compromisso assinados no **Programa Saneamento Para Todos**, visando à elaboração do Plano Municipal de Saneamento Básico;
- Os municípios integrantes do **Consórcio Regional de Saneamento do Sul do Piauí – CORESA-PI**;
- Os 33 municípios do **Vale do Rio dos Sinos** no Rio Grande do Sul;
- Áreas de investimento do **Programa de Aceleração do Crescimento** (PAC).

Portanto, enquanto gestor de referência em seu município certifique-se da situação da sua cidade em relação aos grupos aqui descritos.

Como encerramento dessa unidade, propomos uma atividade que pretende consolidar os conceitos explorados, aplicando-os a uma situação prática.



## Atividade XXII

Os grupos devem ser formados com base no porte do município.

Vamos, então, considerar a formação de três grupos:

- O primeiro, para municípios pequenos, com população de até 20 mil habitantes;
- O segundo, para municípios com população entre 20 e 50 mil habitantes;
- O terceiro para municípios com população acima de 50 mil habitantes.

Organizados os grupos, a atividade consiste em:

**1. Construir um quadro sucinto com a descrição do **conhecimento do problema** daquele município no campo do saneamento básico, identificando minimamente os seguintes aspectos:**

**a)** níveis de cobertura para cada serviço; **b)** composição social da população por níveis de renda; **c)** características dos sistemas de saneamento existentes (os quatro componentes) e a relação desses sistemas com municípios vizinhos (à montante e à jusante); **d)** principais problemas ambientais verificados na região; **e)** as reclamações mais recorrentes apresentadas pelos moradores sobre os serviços de saneamento; **f)** as maiores dificuldades enfrentadas pela Prefeitura para prestar bons serviços à população.

**2. Definir as principais etapas da **metodologia** a ser adotada para buscar a participação da população na elaboração do Plano; contemplando pelo menos os seguintes pontos:**

**Da população:** **a)** identificação dos órgãos colegiados e das organizações sociais existentes no município que têm interface com o saneamento; **b)** definição sobre a instância colegiada que será adotada como o lugar para discussão do Plano; **c)** decisão sobre o nível de participação que o gestor público quer alcançar nesse processo; **d)** os mecanismos de participação e de controle social que serão adotados, incluindo os de tomada de decisão.

**Da Prefeitura:** e) composição do grupo da Prefeitura responsável pela condução do processo de formulação do Plano; f) indicação de outros órgãos públicos (de municípios vizinhos ou do Governo Estadual) que devem participar desse processo.

**3.** Elaborar uma **proposta preliminar da estrutura geral do Plano**, que será o ponto de partida para a discussão com a população, contendo indicações gerais sobre:

a) territorialidade do Plano; b) abrangência temática; c) definição da unidade de planejamento; d) indicação das principais fontes de dados e informações a serem consultadas ou geradas (inclui outras leis, outros programas municipais etc.); e) identificação das principais metas; estratégias de implementação do Plano (avaliar governabilidade, necessidade de parcerias, formas de descentralização etc.) e respectivas fontes de financiamento; f) definição dos indicadores de monitoramento e avaliação do Plano.

*Observação:* nesta atividade, o importante é que o grupo fique mais atento aos aspectos de *forma* que aos de conteúdo. Interessa mais explorar como a situação-problema caracterizada no item 1 mobiliza os agentes para participarem da busca de uma solução (item 2) e como se concebe a estrutura desta solução (item 3).

*Vamos constituir com as respostas dos grupos o PAINEL-SÍNTESE V.*

## OBJETIVOS:

- Perceber como os serviços de saneamento básico estão organizados e prestados no Brasil.

- Analisar os principais gargalos que dificultam uma gestão técnica e política qualificada e trocar informações sobre experiências.

- Reforçar o conhecimento sobre as novas regras legais que determinam as condições de organização e de prestação dos serviços de saneamento básico no Brasil.



# Organização e prestação dos serviços de saneamento básico

## Atividade XXIII

O grupo deve avaliar qual a **forma de organização do prestador dos serviços** é a mais adequada, entre as modalidades existentes, considerando, nessa análise, as adaptações e os ajustes que devem ser empreendidos para se obter melhoria do **desempenho do prestador**, visando à gestão e à operação tecnicamente qualificada.

Para esta avaliação, o grupo deve tomar como pano de fundo as necessidades de universalização do acesso aos serviços e de que forma os mecanismos de subsídios, tarifas sociais, controle sobre a inadimplência e transparência ao usuário podem contribuir nessa direção.

Para isso, o grupo deve refletir sobre as seguintes questões:

- a) Qual o perfil do déficit de atendimento dos serviços? Que aspectos devem ser considerados prioritariamente na qualificação desse perfil?
- b) Quais as possibilidades de gerar recursos mediante adoção de incentivos voltados para a inibição do consumo supérfluo e do desperdício?
- c) Em que proporção média os custos devem ser recuperados por meio de tarifas?
- d) Como distribuir os custos entre os diversos grupos de usuários?
- e) Como subsidiar os pobres? Quais os tipos de subsídios e/ou subvenções mais adequados?
- f) Como lidar com inadimplências? Como reduzir os índices, considerando-se categoria de usuário e bloco de consumo e ainda faixas de renda dos usuários?
- g) Como cobrar pelos serviços de esgoto?
- h) Como cobrar pelos serviços de manejo de resíduos sólidos?
- i) Como cobrar pelos serviços de manejo de águas pluviais urbanas?

Agora será feita uma exposição oral sobre as formas de organização dos serviços de saneamento no Brasil. Procure participar durante a exposição; relate suas experiências, faça perguntas, tire dúvidas e procure identificar o que complementa as respostas que você e seu grupo apresentaram antes.

## Organização e prestação dos serviços de saneamento no Brasil: quadro existente em 2008

### Quadro institucional I – Abastecimento de água

Municípios abastecidos e entidades prestadoras de serviço de **abastecimento de água**, por esfera administrativa, segundo as Grandes Regiões – 2000.

Brasil/Gran- de Região	Municípios abastecidos	Entidades prestadoras de serviço de abastecimento de água, por esfera administrativa (%)			
		Municipal	Estadual	Federal	Particular
<b>Brasil</b>	<b>5.391</b>	<b>45,5</b>	<b>68,8</b>	<b>0,5</b>	<b>8,4</b>
Norte	422	42,2	42,7	0,2	30,3
Nordeste	1.722	43,3	78,3	0,4	4,9
Sudeste	1.666	54,8	58,8	0,0	4,1
Sul	1.142	40,6	75,0	0,1	13,6
Centro-Oeste	439	34,6	78,8	4,1	3,4

Fonte: IBGE, 2000.

### Quadro institucional II – Esgotamento sanitário

Proporção de municípios com serviço de **esgotamento sanitário**, por esfera administrativa das entidades, segundo as Grandes Regiões – 2000 (%).

Brasil/Gran- de Região	Esfera administrativa									
	Total		Municipal		Estadual		Federal		Particular	
	1989	2000	1989	2000	1989	2000	1989	2000	1989	2000
<b>Brasil</b>	<b>47,3</b>	<b>52,2</b>	<b>35,2</b>	<b>38,4</b>	<b>11,9</b>	<b>14,1</b>	<b>0,7</b>	<b>0,1</b>	<b>0,2</b>	<b>1,0</b>
Norte	8,4	7,1	3,4	3,3	4,0	2,2	0,3	0,0	1,7	1,8
Nordeste	26,1	42,9	22,3	37,9	3,9	5,6	0,6	0,2	0,0	0,6
Sudeste	91,0	92,9	67,6	66,3	22,7	26,8	1,5	0,0	0,2	1,9
Sul	39,1	38,9	28,2	24,5	11,2	15,0	0,1	0,0	0,0	0,1
Centro-Oeste	12,9	17,9	3,7	7,4	9,2	10,1	0,3	0,0	0,0	0,4

Fonte: IBGE, 2000.

Ao contrário dos segmentos de água e esgoto em que predomina a participação de prestadores regionais, os serviços de **limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos** são prestados majoritariamente pelos municípios, seja diretamente por órgãos da sua administração centralizada (secretarias, departamentos da Prefeitura), seja por meio de contratos de terceirização de serviços através de licitações em conformidade com a Lei nº. 8.666/93.

No campo **do manejo de águas pluviais urbanas e da drenagem**, o problema é mais grave e complexo, pois ainda requer uma mudança nos paradigmas de planejamento e de intervenção. O processo de urbanização brasileiro subordinou o sistema de drenagem aos projetos de parcelamento do solo urbano e à implantação dos sistemas viários. O resultado desse desenvolvimento urbano desordenado, sem a devida sustentação técnica, baseado apenas em princípios higienistas de afastamento rápido das águas, que não observa os condicionantes geográficos, geológicos e hidrológicos, são as recorrentes inundações urbanas que afetam a população e o meio ambiente de diversas cidades brasileiras.

Persiste, no País, uma grande demanda por saneamento básico a atender, não somente em relação à ampliação da oferta dos serviços, mas também da qualidade dos serviços que são prestados à população. A população atendida convive com problemas de falta de regularidade no abastecimento, de potabilidade da água fornecida para consumo humano, do baixo nível de resposta às reclamações dos moradores com relação a reparos e consertos nos sistemas de saneamento (redes entupidas, estouradas com esgoto vazando a céu aberto, redes de água com vazamentos etc.), canais assoreados, lixões, bota-foras irregulares, entre tantos outros problemas.

Vamos identificar as principais características de cada uma dessas formas de organização do prestador.

### **Formas Organizacionais do Prestador**

- Serviço municipal vinculado à administração direta.
- Administração autárquica.
- Empresa pública.
- Empresa de economia mista.
- Empresa privada – o quadro atual indica a participação privada em cerca de 60 municipalidades (pouco mais de 1% do total dos municípios brasileiros), o que corresponde a menos de 5% da população atendida.

## Capacidade de gestão do prestador: alguns avanços e muitos gargalos

### Organização técnica, financeira e administrativa:

- Desenvolvimento e implantação de tecnologia da informação para integração dos sistemas de gestão das diversas áreas do prestador (serviços e obras, pessoal, atendimento ao público, controle contábil e financeiro, área comercial e operacional, almoxarifado, sistema de informações e indicadores etc.);
- Melhoria ou revisão de organograma e de processos, com adequação ao modelo de organização do prestador e desenvolvimento de ações para a gestão de pessoas, incluindo programa continuado de capacitação, plano de cargos, salários e carreira;
- O desenvolvimento dos Profissionais do setor, principalmente aqueles voltados ao contato com o público externo, e o estabelecimento de rotinas ágeis e fluxogramas enxutos de tramitação de documentos. A participação dos servidores tem sido um aspecto motivacional de grande importância para a qualificação dos servidores públicos;
- Fortalecimento dos mecanismos de comunicação e de mobilização social e da relação com os usuários.

Por exemplo, o atendimento aos cidadãos através da Internet aumenta a satisfação do usuário e favorece a transparência das ações governamentais.

- Melhoria da gestão operacional e comercial, realizada pelo prestador (gerenciamento de perdas, macromedição, automação e sistemas de controle operacional, atualização, complementação dos cadastros técnicos e comerciais e, quando couber, a setorização multifuncional dos serviços por metas, operacional e comercial).
- E ainda: os controles internos; Programas de automação dos sistemas de saneamento; a integração do cadastro; melhoria do sistema de cobrança; prática do justo valor tarifário.

A **sustentabilidade institucional** também requer que sejam implantados sistemas de custos e de desgaste pelo uso dos bens patrimoniais (depreciação), de tal forma que a substituição desses bens se dê no momento economicamente oportuno; o controle sistemático da execução orçamentária permite identificar as variações de custos na produção dos serviços; o desenvolvimento de indicadores e patamares de desempenho da prestação dos serviços, visando ao regime de eficiência operacional e à saúde financeira do órgão prestador. A administração para liquidação da dívida ativa que advém, em parte, da inadimplência de cidadãos que não têm capacidade de pagamento. Para isso, é necessário que o Poder público esteja aparelhado para distinguir adequadamente essas situações e, ao mesmo tempo, manter a transparência pública. Tarifas sociais e outros mecanismos de controle da demanda por serviços, se adequadamente parametrizados, podem reduzir o volume e aprimorar a gestão da dívida.

Outras ações importantes:

- Otimização das terceirizações existentes, incluindo, quando couber, desenho de novos modelos;
- Levantamento da regularidade dos sistemas de saneamento operados pelo prestador junto ao órgão ambiental competente, com identificação de possíveis passivos;
- Operação e manutenção adequadas dos sistemas de saneamento, o que inclui procedimentos regulares, preventivos e corretivos, além do planejamento e execução de pequenas obras de expansão e melhoria dos sistemas existentes;
- Implantação de programas de gestão ambiental e sanitária que visem à integridade do meio ambiente e ao atendimento aos padrões de qualidade da água fornecida para o consumo humano;
- Programa de capacitação continuada para todos os Profissionais dos diversos níveis hierárquicos em particular os de nível gerencial e os de nível operacional;
- Desenvolvimento de programas de mobilização social em saneamento, que deve incluir, da parte do prestador, a manutenção de canais de interlocução com a comunidade e com seus segmentos organizados, adotando, inclusive, a prática de realização periódica de pesquisa de opinião para aferir satisfação e queixas.

## Capacitação profissional



### Atividade XXIV

- Analise o quadro-exercício I e descreva para a plenária, sob a perspectiva do grupo, as diferenças entre o setor saúde e saneamento em Capacitação profissional.
- Como é a capacitação profissional nos serviços sob a sua Gestão: continuada? Qual periodicidade? Nível hierárquico dos Profissionais que participam?
- Há previsão de recursos para programas de capacitação profissional? Percentuais?

**Quadro-exercício I** – Diferenças entre a estruturação da capacitação profissional nas áreas da saúde e do saneamento.

SAÚDE	SANEAMENTO
<p>Início de formação de uma rede de capacitação profissional – 1976</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• PREPS – Programa de Preparação Estratégica de Pessoal da Saúde.</li> </ul> <p>Cenário à época: Reforma Sanitária – Criação do Sistema Único de Saúde – SUS – 1986</p> <p>Situação atual – 2010</p> <p>Rede de Escolas Técnicas do Sistema Único de Saúde – RET-SUS</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 36 ESCOLAS – 90% dos municípios – 12.000 multiplicadores.</li> <li>• Recursos para manutenção da rede – atualmente PAC saúde.</li> <li>• Previsão de alcance na primeira etapa – 260.000 profissionais.</li> <li>• Objetivo total – alcançar 745.000 trabalhadores do SUS.</li> </ul> <p>(GALVÃO, 2009).</p>	<p>Início de formação de uma rede de capacitação profissional – 2006</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• ReCESA – Rede Nacional de Capacitação e Extensão Tecnológica em Saneamento Ambiental.</li> </ul> <p>Cenário: diagnóstico de demanda e oferta; Novo marco regulatório; PAC INFRAESTRUTURA</p> <p>Situação atual – 2012</p> <p>ReCESA em seu segundo ciclo.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sem recursos definidos.</li> <li>• Núcleos constituídos em 3 regiões.</li> <li>• Pedagogia do saneamento definida.</li> <li>• Recursos pedagógicos e didáticos testados por 5.000 profissionais participantes de oficinas de capacitação profissional.</li> </ul> <p>(SNSA, 2011)</p>

*Eis aí um desafio para a engenharia sanitária brasileira.*

Para abordar os aspectos sobre a **sustentabilidade econômico-financeira** dos serviços públicos de saneamento básico, considera-se o texto legal. Do Capítulo VI da Lei nº.11.445/07, sublinhamos os aspectos que nos parecem mais relevantes para os objetivos dessa oficina.

## Sobre a forma de cobrança para remuneração por tipo de serviço

Art. 29.

- I. de **abastecimento de água e esgotamento sanitário**: preferencialmente na forma de tarifas e outros preços públicos, que poderão ser estabelecidos para cada um dos serviços ou para ambos conjuntamente;
- II. **limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos urbanos**: taxas ou tarifas e outros preços públicos, em conformidade com o regime de prestação do serviço ou de suas atividades;
- III. de **manejo de águas pluviais urbanas**: na forma de tributos, inclusive taxas, em conformidade com o regime de prestação do serviço ou de suas atividades.

## Sobre as diretrizes para instituir tarifas, taxas e outros preços públicos

- I. prioridade para atendimento das funções essenciais relacionadas à **saúde pública**;
- II. ampliação do acesso dos cidadãos e localidades de **baixa renda** aos serviços;
- III. geração dos recursos necessários para realização dos **investimentos**, objetivando o cumprimento das metas e objetivos do serviço;
- IV. inibição do **consumo supérfluo e do desperdício** de recursos;
- V. **recuperação dos custos** incorridos na prestação do serviço, em regime de eficiência;
- VI. remuneração adequada do **capital investido** pelos prestadores dos serviços;
- VII. estímulo ao uso de **tecnologias modernas e eficientes, compatíveis** com os níveis exigidos de qualidade, continuidade e segurança na prestação dos serviços;
- VIII. incentivo à **eficiência dos prestadores** dos serviços.

§ 2º. Poderão ser adotados **subsídios tarifários e não tarifários** para os usuários e localidades que não tenham capacidade de pagamento ou escala econômica suficiente para cobrir o custo integral dos serviços.

## Sobre a estrutura de remuneração e cobrança dos serviços (estrutura tarifária)

Art. 30.

- I. **categorias de usuários**, distribuídas por faixas ou quantidades crescentes de utilização ou de consumo;
- II. **padrões de uso ou de qualidade** requeridos;
- III. **quantidade mínima de consumo ou de utilização do serviço**, visando à garantia de objetivos sociais, como a preservação da saúde pública, o adequado atendimento dos usuários de menor renda e a proteção do meio ambiente;

- IV. **custo mínimo** necessário para disponibilidade do serviço em quantidade e qualidade adequadas;
- V. ciclos significativos de aumento da **demanda dos serviços**, em períodos distintos; e
- VI. **capacidade de pagamento** dos consumidores.

## Sobre os subsídios

Art. 31. Os subsídios necessários ao atendimento de usuários e localidades de baixa renda serão, dependendo das características dos beneficiários e da origem dos recursos:

- I. **diretos**, quando destinados a usuários determinados, ou **indiretos**, quando destinados ao prestador dos serviços;
- II. **tarifários**, quando integrarem a estrutura tarifária, ou **fiscais**, quando decorrerem da alocação de recursos orçamentários, inclusive por meio de subvenções;
- III. **internos** a cada titular ou **entre localidades**, nas hipóteses de gestão associada e de prestação regional.

## Sobre a estrutura de taxas ou tarifas para resíduos sólidos urbanos

Art. 35. (...) fatores a serem considerados:

- I. o nível de **renda** da população da área atendida;
- II. as **características dos lotes urbanos e as áreas** que podem ser neles edificadas;
- III. o **peso ou o volume médio** coletado por habitante ou por domicílio.

## Sobre a estrutura de cobrança para drenagem e manejo de águas pluviais urbanas

Art.36 (...) considerar, em cada lote urbano, os percentuais de **impermeabilização e a existência de dispositivos de amortecimento ou de retenção de água de chuva**, e também:

- I. o nível de **renda** da população da área atendida;
- II. as **características dos lotes urbanos e as áreas** que podem ser neles edificadas.

## Sobre os reajustes e revisões tarifárias

Art. 37. (...) no reajuste deve-se observar:

O intervalo mínimo de 12 (doze) meses, de acordo com as normas legais, regulamentares e contratuais.

Art. 38. (...) nas revisões tarifárias deve-se considerar a reavaliação das condições da presta-

ção dos serviços e das tarifas praticadas e poderão ser:

- I. **periódicas**, objetivando a distribuição dos ganhos de produtividade com os usuários e a reavaliação das condições de mercado;
- II. **extraordinárias**, quando se verificar a ocorrência de fatos não previstos no contrato, fora do controle do prestador dos serviços, que alterem o seu equilíbrio econômico-financeiro.

### **Sobre o controle social sob os reajustes e as revisões tarifárias**

Art.38

§ 1º. As revisões tarifárias terão suas pautas definidas pelas respectivas entidades reguladoras, ouvidos os titulares, os usuários e os prestadores dos serviços.

Art. 39.

(...) devendo os reajustes e as revisões ser **tornados públicos com antecedência mínima de 30 (trinta) dias** com relação à sua aplicação.

### **Situações previstas em lei para interrupção dos serviços**

Art. 40. Os serviços poderão ser interrompidos pelo prestador nas seguintes hipóteses:

- I. situações de **emergência** que atinjam a segurança de pessoas e bens;
- II. necessidade de efetuar **reparos, modificações ou melhorias** de qualquer natureza nos sistemas;
- III. **negativa do usuário em permitir a instalação de dispositivo de leitura** de água consumida, após ter sido previamente notificado a respeito;
- IV. **manipulação indevida** de qualquer tubulação, medidor ou outra instalação do prestador, por parte do usuário; e
- V. **inadimplemento** do usuário do serviço de abastecimento de água, do pagamento das tarifas, após ter sido formalmente notificado.

A Lei também define as condições de aviso aos usuários nos casos de interrupção e suspensão dos serviços.

## Sobre a geração de crédito para o prestador perante o titular

Art. 42. Os valores investidos em bens reversíveis pelos prestadores constituirão **créditos perante o titular**, a serem recuperados mediante a exploração dos serviços, nos termos das normas regulamentares e contratuais e, quando for o caso, observada à legislação pertinente às sociedades por ações.

§ 1º. **Não gerarão crédito perante o titular** os investimentos feitos sem ônus para o prestador, tais como os decorrentes de exigência legal aplicável à implantação de empreendimentos imobiliários e os provenientes de subvenções ou transferências fiscais voluntárias.

§ 2º. Os investimentos realizados, os valores amortizados, a depreciação e os respectivos saldos serão anualmente **auditados e certificados pela entidade reguladora**.

§ 3º. Os créditos decorrentes de investimentos devidamente certificados poderão constituir **garantia de empréstimos aos delegatários**, destinados exclusivamente a investimentos nos sistemas de saneamento, objeto do respectivo contrato.

O próximo capítulo trará um tema promotor da sustentabilidade para o saneamento básico, pois o controle social evidencia a participação da comunidade na gestão pública, que, por sua vez, é a única forma de promover o compartilhamento justo de responsabilidades entre a sociedade e o Estado.

## OBJETIVOS:

- Perceber o potencial existente no país em termos de instrumentos legais de participação popular e de controle social.

- Apresentar e refletir sobre alguns aspectos teórico-conceituais para tornar efetivo o exercício do controle social em saneamento.



## Controle social

Alcançamos o conceito-chave sobre controle social. O controle social evidencia a participação da sociedade nos processos que envolvem a gestão, execução de políticas e programas públicos, gerando condições de desenvolvimento humano. Para entendermos melhor esse mecanismo de participação, apresentaremos alguns conceitos sobre o tópico, com a finalidade de ressaltar as possibilidades oferecidas, inclusive pelos instrumentos legais brasileiros, que tornam o controle social efetivamente possível.

### Atividade XXV

Na comunidade de Quem Quem, em Monte Azul, foi instalado um sistema de abastecimento de água, simples, mas suficiente para a pequena comunidade, e que tinha um conjunto motobomba com compressor a óleo diesel.

Em uma viagem de avaliação e monitoramento do sistema implantado pela equipe responsável, detectou-se que o sistema não estava funcionando há três meses. Identificou-se como causa do ocorrido a discussão entre a comunidade local e um vereador que se autodenominava representante local e assumiu a responsabilidade por trazer, mensalmente, o óleo diesel da sede municipal. Como ele rompeu com os moradores, simplesmente não trouxe mais o combustível, e o compressor estava parado.

Discuta, com o foco em controle social, a situação descrita e proponha soluções para esse tipo de situação.

Há no município onde vocês atuam algum organismo ou mecanismo de controle social sobre os serviços de saneamento prestados? Exemplifiquem. Como é a participação da comunidade ou dos usuários e não usuários dos serviços de saneamento onde vocês trabalham?

### **Controle social: noção de direito e instrumentos legais**

Se a democracia é fundamental para gerar condições de desenvolvimento humano, reparador das desigualdades sociais e regionais é preciso atuar no sentido da ampliação da esfera pública, mediante o fortalecimento da participação popular e do controle social.

Nesta unidade, vamos refletir um pouco mais profundamente sobre esses conceitos e nos determos nos instrumentos já conquistados para o exercício da cidadania.

São muitas as definições para o conceito de controle social. Vamos trazer uma dessas para a nossa reflexão.

***O termo controle social designa os processos de influência do coletivo sobre o individual, do público sobre o privado.*** Podemos, então, entender que o controle social pode se dar sobre uma pessoa, sobre uma organização, sobre uma empresa, sobre o Estado. Traz, portanto, o potencial de promover mudanças de comportamento, práticas e atitudes, transformando as relações sociais. Ao agir especificamente sobre a instituição governamental, representa a expressão dos mecanismos de influência e de orientação da sociedade sobre o Estado, como nos ensina Castoriadis (1987).

Com que noção de **esfera pública** se está trabalhando?

Já esclarecemos, na Unidade II deste Guia, que estamos falando do Estado como um ator que atua numa arena política onde se manifestam os mais diversos agentes sociais que representam interesses e necessidades, muitas vezes, conflitantes entre si. Não se trata de um espaço neutro, mas de explicitação dos conflitos, de disputa, e também de negociação e pactuação.

Mas como assegurar que, dessas rodadas de embates e negociação, prevaleça a decisão a favor do coletivo, do interesse público?

Cabe lembrar que o sentido do termo “público” tem sido bastante banalizado para falar daquilo que é estatal, ou seja, para designar as estruturas, funções e ações do Estado.

“Público” deixou de significar o que originalmente estava associado à realização efetiva do interesse geral, do bem comum.

O texto constitucional, por exemplo, estabelece ações de saúde como de “relevância pública”, para designar o seu caráter público e essencial e a responsabilidade estatal sobre esse direito.

Vale aqui, com o intuito de trabalhar bem o conceito, nos apoiarmos em Zveibil (2003), que traz uma importante apropriação da definição de Habermas (1984) para esfera pública.

“**esfera pública** como uma zona para discurso ou debate, desenvolvendo um conceito de ‘público’ que privilegia funções de análise e crítica para gerar o controle social, visando a participação cidadã, onde não há homogeneidade de ideias, mas sim uma arena pública de debate. Esse modelo amplia o âmbito da atividade política, fertilizando-a com os discursos comunicativos”.

Sob a ótica dos conselhos populares, o controle social se dá mediante mecanismos pelos quais os governos podem ser induzidos ou constrangidos a trabalhar pelo interesse público. Aqui, também, público e estatal não são a mesma coisa, apesar de os conselhos integrarem a estrutura reorganizada e democratizada do Estado. Este é justamente um dos espaços de expressão do que denominamos “esfera pública”.

Sob essa perspectiva, os conselhos são instâncias públicas de formação de opinião coletiva, de vocalização de demandas, de reivindicação de necessidades, de manifestação de preferências e vontade política, muito mais que meros instrumentos do governo ou de parte da sociedade.

Os conselhos atuam na tematização e formulação da agenda pública. É claro que os conselhos não governam, mas estabelecem os parâmetros do interesse público para orientar a ação governamental. Como espaço institucional de representação de interesses, os conselhos chancelam o “status” público aos grupos ali representados. Como tal, devem criar mecanismos internos, por exemplo, em sua composição, que reparem a histórica exclusão social e política dos segmentos que não têm voz e vez nos canais tradicionais do sistema de representação (o legislativo, a mídia, os meios privados etc.) para influenciar a decisão e a definição da agenda pública.

É, então, como parte do Estado, mas independentes do governo, que os conselhos podem renovar seu papel com base nos marcos da recente redemocratização brasileira, ainda que, por si mesmos, já representem uma mudança da cultura institucional e política.

Nesse sentido, a ideia de universalidade busca incorporar a diversidade como um valor, para que ela não se dê à custa da invisibilidade das diferenças. É certo e desejado que, em situações marcadas pela exclusão social, sejam empreendidos esforços e investimentos diferenciados de compensação, de reparação histórica, de ações afirmativas, concentradas e focalizadas nos grupos vulneráveis, socialmente em desvantagem em relação ao direito à cidade, com salubridade e qualidade de vida.

Até aqui exploramos o espaço dos conselhos. Mas há uma boa novidade na cena pública que muito tem feito avançar o saneamento em direção à democratização do processo decisório do setor e das relações sociais estabelecidas nesse campo. São as conferências, principalmente as municipais de saneamento; mas também as de saúde, meio ambiente, cidades.

Assistiremos e discutiremos o tema apresentado no vídeo **Meio ambiente – Participação, o único meio**, produção da Síntese Comunicação Integrada, autora e produtora Maria The-reza Azevedo, em 1990, que mostra como a comunidade de uma cidade média brasileira se organizou para equacionar o problema ambiental na década de 1990. Note que essa organização pode ser entendida como um dos mecanismos do controle social, em que o governo pode ser induzido a trabalhar pelo interesse público.



### Você sabia?

#### **Instrumentos Legais de Participação Popular**

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, ao ser editada, recebeu o apelido de “Constituição Cidadã”, justamente por ter prestigiado categoricamente a cidadania. Não se registra, na história constitucional brasileira, semelhante valorização normativa de soberania popular.

Cabe lembrar que essa conquista é resultado da expressiva e histórica mobilização social, de cunho popular, que ocorreu durante o processo constituinte no Brasil, consolidando a redemocratização política no nosso País.

## **As bases jurídicas da participação popular previstas na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 são:**

- Ação popular;
- Ação civil pública;
- Mandado de segurança individual e coletivo;
- Mandado de injunção;
- Iniciativa popular de projeto de lei;
- Código de Defesa do Consumidor;
- Direito à informação e à cidadania.

### **Ação popular**

Instituída pela Lei nº. 4.717 de 1965, a ação popular determinou que qualquer cidadão será parte legítima para pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados, dos Municípios, de entidades autárquicas e de quaisquer pessoas jurídicas ou entidades sustentadas pelos cofres públicos. Para fins da ação popular, considera-se patrimônio público, os bens e direitos de valor econômico, artístico, estético, histórico ou turístico.

É importante ressaltar que a prova de cidadania, para a propositura da ação popular, se faz por meio do título eleitoral ou por documento correspondente.

Caso o cidadão necessite de alguma certidão ou informação para a propositura da ação popular, poderá requerer junto às entidades públicas, bastando apenas indicar a finalidade da mesma.

Cabe ainda, ao Ministério Público acompanhar a ação, apressando a produção de prova e promover a responsabilidade, civil ou criminal, daqueles que lesionarem ao patrimônio público.

A ação popular é um importante instrumento ao alcance do cidadão que age em defesa do patrimônio público.

## **Ação civil pública**

Este é um instrumento jurídico, criado pela Lei nº. 7.347 de 1985, em que o cidadão pleiteia, assim como na ação popular, anulação de atos lesivos ao patrimônio público, porém de forma mais abrangente, atribuindo a responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico e turístico e paisagístico, incluindo ainda infrações à ordem econômica, à ordem urbanística, favorecendo assim, todos os interesses difusos e coletivos.

A ação civil pública pode ser utilizada inclusive como forma cautelar, ou seja, preventiva, a fim de evitar possíveis danos ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem urbanística ou aos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

A ação em questão não é cabível para veicular pretensão que envolva tributos, contribuições previdenciárias, o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS ou outros fundos de natureza institucional cujos beneficiários podem ser individualmente determinados.

Nesta ação, possuem legitimidade para a sua propositura: o Ministério Público, a Defensoria Pública; a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios; a autarquia, empresa pública, fundação ou sociedade de economia mista; associação que esteja constituída há pelo menos 1 (um) ano nos termos da lei civil; e que inclua, entre suas finalidades institucionais, a proteção ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

O causador do ato lesivo ao patrimônio público poderá ser condenado ao ressarcimento em dinheiro ou o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer.

## **Mandado de segurança individual e coletivo**

Estes instrumentos têm como finalidade proteger direito líquido e certo, não amparado por *habeas corpus* (liberdade de locomoção) ou *habeas data* (direito a informação sobre dados pessoais do impetrante), sempre que, ilegalmente ou por abuso de poder, qualquer pessoa física ou jurídica sofrer violação ou houver justo receio de sofrê-la por parte de autoridade, seja de que categoria for e sejam quais forem as funções que exerça.

Quando o direito ameaçado ou violado couber a várias pessoas, qualquer delas poderá requerer o mandado de segurança.

## **Mandado de injunção**

Previsto no artigo 5º., inciso LXXI da Constituição da República Federativa do Brasil, o mandado de injunção é um dos remédios constitucionais, que visa “preencher” a omissão de norma regulamentadora que torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, soberania e cidadania. Resumindo: quando o cidadão sentir-se prejudicado para o exercício de seus direitos, em virtude da ausência de lei ou norma regulamentadora, o mandado de injunção tem como finalidade justamente suprir essa ausência normativa.

## **Iniciativa popular de projeto de lei**

Sem dúvida alguma, a iniciativa popular de projeto de lei, é certamente a maior expressão participativa do cidadão na criação legislativa, uma vez que este atua diretamente na elaboração das normas que lhe regem. Um recente exemplo que temos de iniciativa popular foi o projeto de lei nº. 518/2009, denominado “Ficha Limpa”, (atual Lei Complementar nº. 135 de 2010) que visa coibir políticos que forem condenados em primeira ou última instância ou tiverem contra si denúncia recebida por órgão judicial colegiado, pelos crimes de racismo, pela prática da tortura, o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o terrorismo e crimes definidos como hediondos, ou por crimes contra a economia popular, a fé pública, os costumes, a administração pública, o patrimônio público, o meio ambiente, a saúde pública, o mercado financeiro, por crimes dolosos contra a vida, crimes de abuso de autoridade, por crimes eleitorais, por crime de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores, pela exploração sexual de crianças e adolescentes e utilização de mão de obra em condições análogas à de escravo, dentre outros crimes definidos no projeto de lei, se candidatarem para as eleições. O citado projeto obteve o apoio de milhares de brasileiros e marcou a democracia do país.

Para a apresentação de um projeto de lei a nível nacional é necessária exibição de abaixo assinado subscrito por no mínimo 1% (um por cento) do eleitorado nacional, distribuído em pelo menos cinco estados, à Câmara dos Deputados. Caso o projeto de lei tenha por objeto lei municipal, será apresentado aos Vereadores um abaixo assinado com no mínimo 5% (cinco por cento) do eleitorado, conforme definido pela Constituição da República Federativa do Brasil, em seu artigo 29, inciso XIII.

É um instrumento que legitima acionar o processo de formulação de políticas públicas a partir de outra arena política, não convencional, como o espaço de uma conferência ou de um conselho.

## **Código de Defesa do Consumidor**

A Lei nº. 8.078/1990, que dispõe sobre a Defesa do Consumidor, estabelece, em seu artigo 22, que os órgãos públicos, sob qualquer forma de empreendimento, são obrigados a prestar serviços adequados, eficientes, seguros e, quanto aos essenciais, que sejam contínuos.

O Código estabelece os direitos básicos do consumidor e os canais que podem ser utilizados pelos usuários para reclamações, que hoje são as Coordenadorias de Proteção e Defesa do Consumidor (PROCON).

### **Direito à informação e à cidadania**

O artigo 31, parágrafo 3º. da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, exemplifica brilhantemente o direito à informação do cidadão, que obriga os municípios a manterem suas contas durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da Lei. Sugere a norma que essa fiscalização não deve ser individual, mas organizada no âmbito dos movimentos sociais.

O artigo 134 torna a Defensoria Pública instituição essencial à função jurisdicional do Estado, atribuindo-lhe a orientação jurídica e defesa dos necessitados, em todos os graus.

## **Algumas pinceladas teórico-conceituais sobre controle social**

### **Atividade XXVI**



Reunidos em um único grupo vamos realizar a dinâmica “tempestade de ideias”, refletindo:

- 1.** Você identifica, em seu município, a existência de mecanismos de controle social sobre os serviços de saneamento básico? Exemplifique.
- 2.** Na condição de gestor, avalie como a participação da comunidade tem interferido nos serviços de saneamento básico do município em que você atua.
- 3.** Você, enquanto gestor, participa de algum órgão colegiado em seu município?

O desafio agora é o seguinte: apreendido o significado do controle social como instrumento jurídico-legal capaz de acioná-lo como direito, vamos percorrer um pouco a abordagem conceitual sobre o tema, que certamente pode nos induzir à criatividade e à inventividade no exercício mais qualificado e efetivo do controle social em nosso cotidiano.

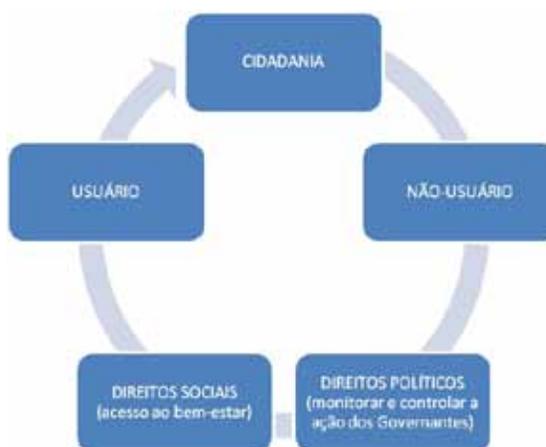
Como destacado por Heller, Rezende e Heller (2007), “a discussão sobre o controle social e a participação esbarra em alguns conceitos associados, para os quais há uma extensa formulação, sobretudo nas teorias política e social, como os de cidadania, abertura para a prestação de contas pelos governos, governabilidade, ampliação do poder da população, capital social, direitos e deveres do consumidor, entre outros”.

Os nossos autores de referência fazem um paralelo conceitual que se ajusta bem às especificidades do saneamento. Estabelecem que o processo participativo envolve usuários e não-usuários, abrindo-se, portanto, duas vertentes. Segundo essa abordagem, “a participação dos usuários situa-se no âmbito dos direitos do consumidor, do cidadão. Por sua vez, a participação dos não-usuários refere-se à dimensão do direito à cidadania, que deveria ser assegurado a todos os indivíduos de uma sociedade”.

Nessa leitura, caberia ainda outra interpretação para a condição social de “não-usuários”: o cidadão que, indiferentemente de ter ou não acesso aos serviços de saneamento, coloca-se na arena política do saneamento como sociedade organizada que reivindica seu espaço como sujeito social, que se situa no processo de formulação da política pública do saneamento sob a égide da bandeira da universalização do acesso aos serviços. Esse agente certamente se insere na dimensão da cidadania, mas se coloca necessariamente como uma força social, organizada em prol do coletivo, do bem comum.

Dessa forma, a dimensão política da chamada democracia cidadã pressupõe a correlação entre **direitos sociais** (o acesso ao bem-estar) e **direitos políticos** (ser parte das decisões públicas e dispor de mecanismos para monitorar e controlar a ação governamental).

Trata-se, portanto, de um pressuposto que elege a democracia não apenas como um valor em si mesmo, mas como um meio necessário a um tipo de desenvolvimento capaz de reduzir os níveis de pobreza e de desigualdade e de promover a emancipação humana.



Para se obter resultados efetivos, a **capacitação** dos agentes públicos e sociais é uma estratégia importante, em especial dos conselheiros municipais. Nos diversos estudos e pesquisas que avaliam o funcionamento e a eficácia dos conselhos municipais, são identificados bloqueios e dificuldades que sinalizam para a necessidade de se investir em capacitação.

Levando em conta os aspectos anteriores, procuraremos, a partir de agora, refletir sobre a seguinte questão: o saneamento brasileiro está mais permeável à participação popular e ao controle social?



Vejamos.

Heller, Rezende e Heller (2007) nos alertam que *“a história no saneamento do Brasil revela poucas situações de participação e controle social e, nessas, verificam-se baixas escalas de participação. Tal constatação resulta do traço de centralização e autoritarismo que caracterizou o setor, bem como das próprias orientações do Estado brasileiro”*.

Contudo, queremos concluir essa reflexão sobre controle social com um olhar animador em relação ao atual momento do saneamento brasileiro. Há muitas possibilidades colocadas e cada um aqui é Sujeito dessa história. Se não podemos alterar o passado ele pode nos auxiliar a construir outros futuros.

Chegando ao final dessa oficina, esperamos ter propiciado a você, Profissional, oportunidades de apreender novos paradigmas sobre a nossa responsabilidade frente à universalização efetiva dos serviços de saneamento, de maneira que esses serviços alcancem todas as comunidades humanas sejam elas aglomeradas nas formas tradicionais de nossas cidades urbanas ou não, estejam como comunidades rurais, quilombolas, indígenas ou assentamentos e que, baseados no uso de técnicas apropriadas e no controle social, consigamos promover a melhoria da qualidade dos serviços prestados à população.

Para tal, este guia privilegiou a compreensão da diversidade humana como principal estratégia do poder público e da sociedade para não alijar dos benefícios públicos uma parcela considerável da população do país.

Para o encerramento, retomaremos a primeira atividade deste guia, e você, Profissional, deverá, em grupo similar ao que foi constituído no início, reformulá-la.

## Para saber mais...

BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil. Vade Mecum. São Paulo: Editora Saraiva, 2011, 1.697p.

..... Lei Complementar nº.135 de 2010; Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp135.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp135.htm)>. Acesso em 09 de agosto de 2012.

..... Lei nº. 8.142, de 28 de dezembro de 1990.

..... Lei nº. 11.445, de 5 de janeiro de 2007.

..... Lei nº. 8080, de 19 de setembro de 1990.

..... Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. Guia de vigilância epidemiológica / Ministério da Saúde, Secretaria de Vigilância em Saúde.6. ed. Brasília: Ministério da Saúde, 2005. 816 p. (Série A. Normas e Manuais Técnicos)

..... Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial, Presidência da República, 2003.

..... Projeto de Lei nº. 518/2009; Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=452953>>. Acesso em 09 de agosto de 2012.

..... Lei nº. 11.107/05. Disponibilizada em <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/.../Lei/L11107.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/.../Lei/L11107.htm)>. Acesso em 22/junho/2012

BRITTO, A. L. N. P. *Serviços de Saneamento: desafios e perspectivas para a política*. Revista Proposta (Rio de Janeiro), Rio de Janeiro, v. 30, n. 99, p. 33-40, 2003.

CACCIA BAVA, S. *O terceiro setor e os desafios do Estado de São Paulo para o século XX*. Em: Cadernos ABONG, n. 27 - maio, 2000.

CASTELLS, M. *La era de la información*. Madrid: Alianza Editorial, 1997.

\_\_\_\_\_. *A Era da informação: economia, sociedade e cultura (v.1 - A sociedade em rede; v.2 - O poder da identidade; v.3 - Fim de milênio)*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CASTORIADIS, C. *As encruzilhadas do labirinto*. v. 2: Os domínios do homem. (J. O A. Marques, Trad.). Rio de Janeiro: Paz e Terra. (Original publicado em 1987).

CKAGNAZAROFF I. B.; MELO J. S. C.; CARVALHO D. N. Da gestão da intersectorialidade: o caso do Programa BH Cidadania, Brasil. X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma Del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 – 21 Oct. 2005.

CORDEIRO, B. S. *Saneamento: direito social e coletivo ou mercadoria? Reflexões sobre a transformação do setor na “era FHC”*. Anais da 33ª Assembléia Nacional da Assemae, Santo André, junho, 2003.

\_\_\_\_\_. *Comitês de Bacia: a inscrição do urbano e do social na gestão dos recursos hídricos*. In: Zveibil e Dezouart (Orgs). *Gestão Metropolitana: experiências e novas perspectivas*. Rio de Janeiro: IBAM, 1996.

CORRÊA, H. L.; HOURNEAX JÚNIOR, F.; SOBREIRA NETO, F. . *A Evolução da Aplicação do Planejamento Estratégico Situacional na Administração Pública Municipal Brasileira: o Caso Santo André*. In: SEMEAD – Seminário em Administração, 2005, São Paulo. Anais do VIII Semead. São Paulo : FEA/USP, 2005. v. 1. p. 1–15.

COSTA, A. M. *Análise histórica do saneamento no Brasil*. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação da ENSP – Fiocruz, Rio de Janeiro, 1994.

COSTA, S. S. *A visão da ASSEMAE sobre os principais aspectos conjunturais que interessam ao saneamento ambiental nos municípios*. Revista do IBAM. Rio de Janeiro, 2004.

DAVIDOFF, P. Advocacy and pluralism in planning. *Journal of the American Institute of Planners*, v. 31, n. 4, p. 331–338, 1965. RAP Rio de Janeiro 40(2):273–88, março/abril. 2006.

DE SWAAN, A. *In care of the state*. Health care, educational and welfare in Europe in the Modern Era. Cambridge: Polity Press, 1990.

FIGUEIREDO, A. C. ; MARQUES, E. C. *Elementos e diretrizes para uma estrutura de gestão metropolitana*. São Paulo: CEBRAP/Cem, 2004.

HEALEY, P. *Collaborative planning: shaping places in fragmented societies*. London: Macmillan, 1997.

HELLER, L.; GOMES, U. A. F. Panorama do Saneamento Básico no Brasil, v.1 *Elementos conceituais para o saneamento básico*. Brasília: Ministério das Cidades/Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, 2011.

HELLER L., REZENDE S., HELLER P. *Participação e controle social em saneamento básico: aspectos teórico-conceituais* [artigo científico]. In: Regulação: controle social da prestação dos serviços de água e de esgoto/Alceu de Castro Galvão Junior, Marfisa Maria Ferreira Ximenes (editores). Fortaleza: Pouchain Ramos, c2007.

HILL, M. *The Policy Process in the Modern Capitalist State*. London, Harvester Wheatsheaf, 1993. 2 ed. 210 p.

HOWARD, E. *Garden Cities of tomorrow*. London: Faber and Faber, 1902.

HUERTAS, F. *O método PES: entrevista com Carlos Matus*. São Paulo: FUNDAP, 1996.

INOJOSA, R. M. *Sinergia em políticas e serviços públicos: desenvolvimento social com intersectorialidade*. In: Cadernos Fundap, n.22, p.102-110, 2001.

..... *Intersetorialidade e a configuração de um novo paradigma Organizacional*. Revista de Administração Pública, v. 32, nº 2, p. 35-48, 1998.

IPEA. Instituto de Pesquisa Aplicada. *O novo pacto federativo*. Convênio IBAM/IPEA/ENAP. Rio de Janeiro, 1994.

LOBATO, J. B. M. *A Barca de Gleyre*. v. 1 e 2. São Paulo, Brasiliense, 1959.171

MARQUES, E. C. *Redes sociais e instituições na construção do Estado e da permeabilidade*. Revista Brasileira de Ciências Sociais. Anpocs, v. 14 nº41: p. 45-67, outubro,1999.

..... *Redes Sociais, Instituições e Atores Políticos no Governo da Cidade de São Paulo*. São Paulo: Annablume. Fapesp, 2003.

MATUS, C. *Adeus, senhor Presidente*. São Paulo: FUNDAP, 1997.

\_\_\_\_\_. *O Chimpanzé, Maquiavel e Gandhi-Estratégias Políticas*. São Paulo: FUNDAP, 1996.

\_\_\_\_\_. *Política, Planejamento e Governo*. Brasília: IPEA, 1993.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. *Cadernos Cidades: Saneamento Ambiental*. n. 5. Brasília, 2004.

\_\_\_\_\_. *Plano Diretor Participativo: guia para elaboração pelos municípios e cidadãos*. 2ª edição. Coordenação geral de Raquel Rolnik e Otilie Macedo Pinheiro – Brasília, Ministério das Cidades, Confea, 2005.

\_\_\_\_\_. Organização Pan-Americana da Saúde. *Política e Plano Municipal de Saneamento Ambiental: experiências e recomendações*. Elaboração de Luiz Roberto Moraes e Patrícia Campos Borja. Brasília, MCidades, setembro, 2005.

\_\_\_\_\_. *Guia para elaboração de planos municipais de saneamento*. Brasília, MCidades, 2006. Secretaria Executiva. Legislação e Saneamento Básico. Brasília, abril, 2007.

NOVAIS, F. A. *Condições da privacidade na colônia*. In: *História da vida privada no Brasil 1: cotidiano e vida privada na América portuguesa*. Coordenação geral do volume: Fernando A. Novais. Organização do Volume: Mello e Souza, L. São Paulo: Companhia das Letras, v.1. 523 p. P 13-40, 1997.

OLIVEIRA J. A. P. *Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas*. RAP Rio de Janeiro V. 40 n°2:p. 273-288, março/abril, 2006.

PINHEIRO, O. M. *Estatuto da Cidade: o jogo tem novas regras*. CREA – MG, IAB-MG, SENGE – MG, AMM. Belo Horizonte, 2003.

PMSS. Programa de Modernização do Setor Saneamento. Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento: visão geral da prestação dos serviços de água e esgoto. 2004 – Brasília. MCidades/SNSA/2005.

\_\_\_\_\_. *Visão Geral da Prestação dos Serviços de Água e Esgotos – 2002/2010*. SNIS. SNSA. Brasília, DF, 2004/2007.

REDEH. *Agenda 21: fortalecendo a participação das mulheres nas políticas locais de desenvolvimento sustentável*. Rio de Janeiro, setembro, 1999.

REZENDE, S. C. e HELLER, L. *O saneamento no Brasil: políticas e interfaces*. Belo Horizonte: Editora UFMG; Escola de Engenharia da UFMG, 2002.

RIBEIRO, A. C. T. *Movimentos Sociais: caminhos para a defesa de uma temática ou os desafios dos anos 90*. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 1993.

SACTES. *Introdução a Metodologias Participativas: um guia prático*. Orgs. Alfons Klausmeyer e Luiz Ramalho- Recife: SACTES-DED, 1985.

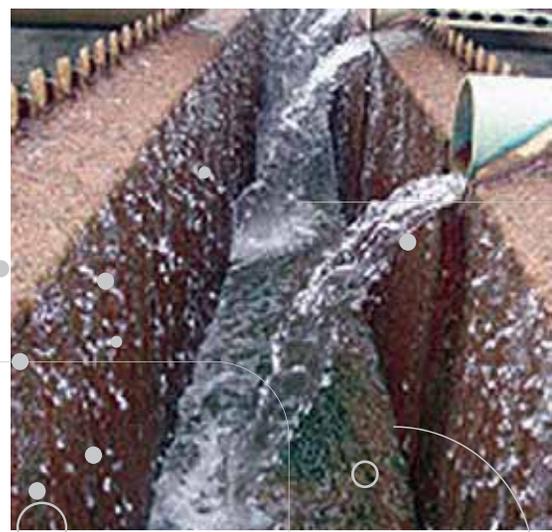
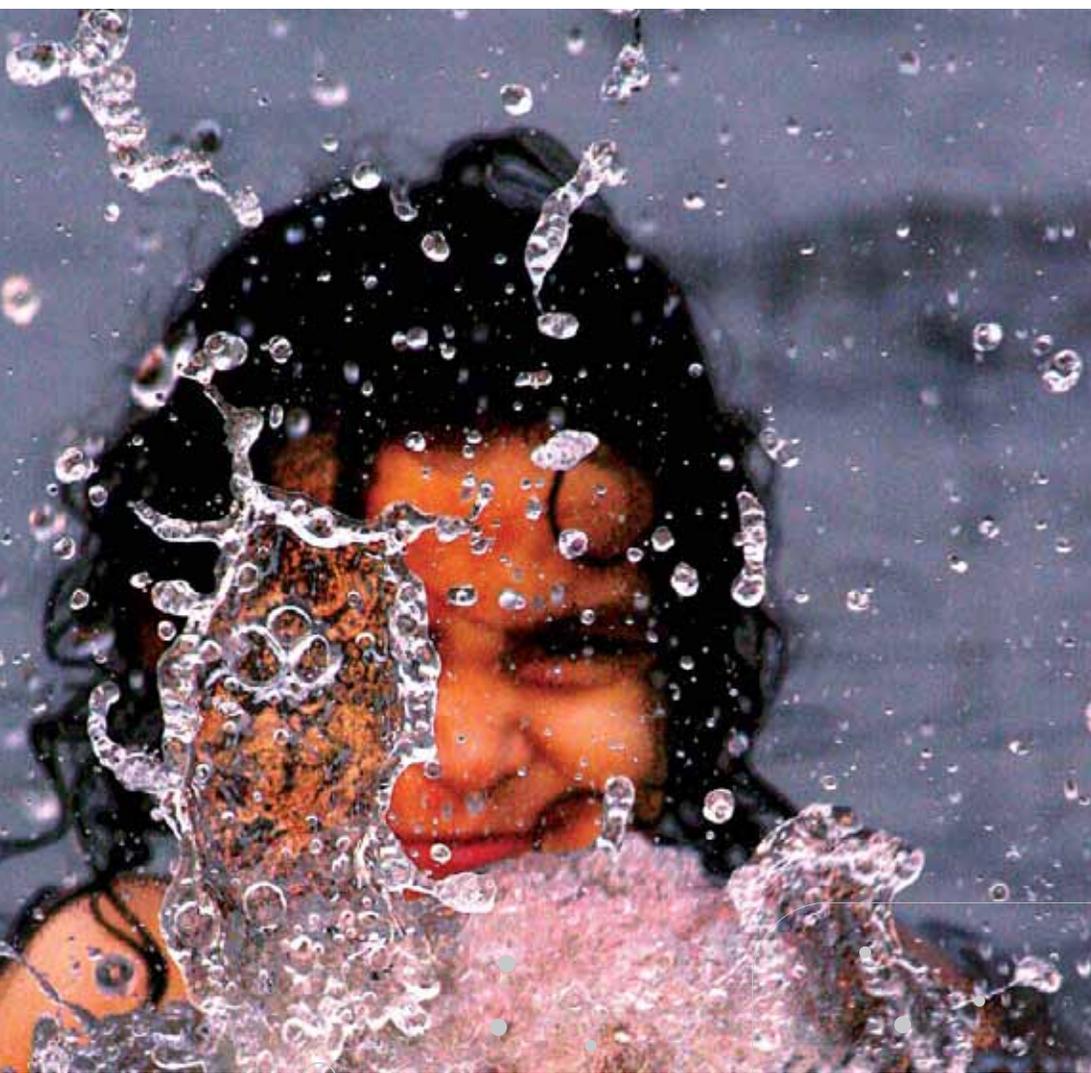
SEN, A. *O desenvolvimento como expansão de capacidades*. Revista Lua Nova, São Paulo, CEDEC, 28/29, p. 313-333, 1993.

TUROLLA, F. A. *Política de Saneamento Básico: avanços recentes e opções futuras de políticas públicas*. Brasília, IPEA, texto para discussão n. 22, 2002.

ZVEIBIL, V.Z. *Reforma do Estado e a Gestão do Saneamento: uma trajetória incompleta*. Tese de Doutorado. ENSP/FIOCRUZ. Rio de Janeiro, 2003.

Site consultado:

<http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/saneamento-ambiental/biblioteca>



**1ª Edição**

**Realização**



**Organização**



**Patrocínio**



**2ª Edição**

**Realização**



**Promoção**



**Execução**



**Financiamento**

