

Plano Municipal de Saneamento Básico: aportes teóricos e metodológicos para a sua elaboração

MORAES, Luiz Roberto Santos.

Professor Titular em Saneamento e Participante Especial da Universidade Federal da Bahia,

E-mail: moraes@ufba.br.

Resumo

O artigo faz uma abordagem teórico-conceitual sobre a importância do planejamento, os princípios, condicionantes sistêmicos e interfaces setoriais como conteúdos da política e os planos como instrumentos de gestão. Aborda também a valorização do planejamento integrado e participativo na elaboração de Plano Municipal de Saneamento Básico -exigido pela Lei nº 11.445/2007-, metodologia de participação e mecanismos de controle social nas etapas de sua formulação, implementação e avaliação, bem como sua dimensão regional e interfaces com as políticas estaduais de saneamento básico, saúde, meio ambiente, águas, desenvolvimento urbano e rural e habitação.

Palavras-chave:

Serviços públicos de saneamento básico, planejamento, planejamento participativo, políticas públicas, Plano Municipal de Saneamento Básico.

Abstract

The article makes a brief conceptual approach on the role and importance of planning, principles, constraints and interfaces sectoral and systemic content policy and plans as management tools. Also addresses the enhancement of integrated and participatory planning in the preparation of Municipal Plan of Basic Sanitation -required by Law 11445/2007-, methodology of participation and social control mechanisms in the stages of formulation, implementation and evaluation as well as their regional dimension, and interfaces with the state policies of basic sanitation, health, environment, water, urban and rural development and housing.

Keywords:

Public services of basic sanitation, planning, participative planning, public policies, Municipal Plan of Basic Sanitation.

1. **Introdução**

O artigo tem como objetivo realizar uma abordagem conceitual sobre a importância do planejamento, os princípios e interfaces setoriais como conteúdos da política e os planos como instrumentos de gestão. Aborda também a valorização do planejamento integrado na elaboração de Plano Municipal de Saneamento Básico -exigido pela Lei nº 11.445/2007, que estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico-, metodologia de participação e mecanismos de controle social nas etapas de sua formulação, implementação e avaliação, sua dimensão regional e interfaces com as políticas estaduais/regionais de saneamento básico, saúde, meio ambiente, águas, desenvolvimento urbano e rural e habitação.

2. **Método**

Para a elaboração deste artigo foi realizada uma revisão crítica da literatura sobre o tema por meio de consultas a publicações, periódicos técnico-científicos e portais eletrônicos, além da experiência e conhecimento do autor sobre o tema.

3. **Resultados e Discussão**

3.1 Papel do Planejamento no Processo de Formulação da Política Pública

O planejamento em políticas públicas deve ser visto e praticado como um processo de decisão político-social e não apenas como um produto técnico. O planejamento depende de informações precisas, transparência, ética, debate de visões diferentes, vontade de negociar e de buscar soluções conjuntas que sejam aceitáveis para toda a sociedade (OLIVEIRA, 2006).

O planejamento é uma ação política, uma vez que representa uma forma da sociedade exercer o poder sobre o seu futuro. O planejamento consiste em um processo dinâmico de lidar com conflitos de interesse e de reflexão e análise para escolha de alternativas que permitam alcançar o futuro desejado. Pode ser visto como uma ferramenta de trabalho utilizada para tomar decisões, marcadas por visões sociais de mundo, e organizar as ações de forma lógica e racional, de modo a garantir os melhores resultados e a realização dos objetivos de uma sociedade (BUARQUE, 1999). O planejamento pode contribuir para o desenvolvimento humano¹, identificar vocações e estabelecer as estratégias e políticas.

¹ Segundo Veiga (2006), só existe desenvolvimento quando os benefícios do crescimento econômico servem para ampliar as capacidades humanas, entendidas como o conjunto das coisas que as pessoas podem ser, ou fazer, na vida, sendo as quatro mais elementares: ter uma vida longa e saudável, ser instruído, ter acesso aos recursos necessários para um nível de vida digno e ser capaz de participar da vida da comunidade.

Planejar consiste em partir do estado presente do objeto para definir o estado futuro desejado, sendo o estado presente avaliado a partir de um diagnóstico do objeto a ser planejado, que deve contar com a participação de diferentes sujeitos, como gestores, técnicos, sociedade civil organizada e população em geral. Para a definição do estado futuro desejado torna-se necessário o estabelecimento de princípios, diretrizes, objetivos, metas, programas e projetos.

O planejamento envolve decisões e escolhas de alternativas em torno de objetivos coletivos e a definição de ações futuras passa por uma negociação e formulação política. Toda escolha coletiva envolve interesses e percepções, especialmente sobre o que se pretende alcançar no futuro, que se apresentam diferenciados em qualquer grupo social (BUARQUE, 1999).

No entanto, o planejamento é também um processo ordenado e sistemático de decisão, o que lhe confere uma conotação técnica e racional de formulação e suporte para as escolhas da sociedade.

Dessa forma, o planejamento incorpora e combina dimensões política e técnica.

Técnico, porque ordenado e sistemático e porque deve utilizar instrumentos de organização, sistematização e hierarquização da realidade e das variáveis do processo, e um esforço de produção e organização de informações sobre o objeto e os instrumentos de intervenção. Político porque toda decisão e definição de objetivos passam por interesses e negociações entre atores sociais (BUARQUE, 1990 *apud* BUARQUE, 1999, p.37).

Os objetivos e interesses na sociedade podem ser muito diferenciados e são, muitas vezes, conflitantes. Assim, as decisões tomadas no processo de planejamento resultam de uma disputa política entre os atores/protagonistas, procurando influenciar no projeto coletivo, com suas visões sociais de mundo, suas ideias e expectativas em relação ao futuro e utilizando seus meios e instrumentos de poder.

O planejamento, como parte do processo político, constitui um espaço privilegiado de negociação entre os atores/protagonistas sociais, confrontando e articulando seus interesses e suas propostas. Como a hegemonia é um fato social dinâmico e construído, o processo de planejamento representa uma oportunidade para uma nova construção, ordenação e definição de objetivos que dominam na sociedade. Ele cria as condições para a reconstrução da

hegemonia, quando articula, técnica e politicamente, os atores/protagonistas sociais para as escolhas (BUARQUE, 1999).

O planejamento participativo leva a uma reformulação da posição dos técnicos na definição das prioridades e à necessidade de uma estrutura de participação e mobilização da sociedade para a tomada de decisões, que conta com a colaboração da reflexão técnica. Assim, o planejamento participativo pode construir um projeto coletivo reconhecido pela sociedade local, contando com o compromisso dos atores/protagonistas sociais (lideranças de movimentos sociais, dirigentes sindicais, empresários, ONG, políticos eleitos, mídia, dentre outros) e agentes públicos (gestores, técnicos e servidores administrativos). O planejamento, realizado de forma participativa, pode estabelecer um processo de decisão, tecnicamente fundamentada e politicamente sustentada, sobre as ações necessárias e adequadas à promoção do desenvolvimento humano nas unidades político-administrativas.

O processo de planejamento e os planos representam instrumentos de negociação com os atores/protagonistas sociais, tanto na elaboração quanto com o plano concluído, bem como de aglutinação política dos atores, na medida em que pode expressar, de forma técnica e organizada, o conjunto das decisões e compromissos sociais. Além disso, o planejamento e os planos construídos de forma participativa conferem transparência às alternativas escolhidas e às decisões tomadas pela sociedade, explicitando os objetivos e as prioridades.

A proposta metodológico-conceitual que deve orientar o processo de planejamento é aquela que coloca a simultaneidade das dimensões política e técnica como elementos constitutivos deste processo, sendo que a dimensão política é a que pretende explicitar o objeto da intervenção pública, enquanto a dimensão técnica procurará responder pela operacionalização de uma proposta que foi politicamente definida (CARVALHO, 2001). Assim, o processo de planejamento deve se estruturar em um conjunto de atividades de forma articulada e organizada, seguindo uma sequência lógica que assegure racionalidade e participação da sociedade no processo de decisão. Esta sequência de atividades deve, por um lado, combinar o processo técnico e a negociação política, e, por outro, integrar a forma de análise e formulação de prioridades.

Oliveira (2006) assinala que a importância do processo de planejamento em políticas públicas se dá, principalmente, na implementação, pois ela conduz aos resultados finais das políticas, planos, programas ou projetos.

Assim, o processo de planejamento no campo das políticas públicas, incluindo as de Saneamento Básico, deverá considerar algumas questões como: 1) o objeto a ser planejado - o que implica em conhecimento sobre o objeto e conceitos; 2) os sujeitos do processo - ou seja,

quem participará do planejamento; 3) os pressupostos do planejamento - os princípios que orientam o planejamento e os estabelecidos pela Lei nº 11.445/2007, inclusive os instrumentos da Lei; 4) objetivos - a serem definidos no processo de planejamento; e 5) metodologia - a definição de método a ser utilizado.

3.2 Plano Municipal de Saneamento Básico: instrumento de planejamento integrado e participativo

O Plano Municipal de Saneamento Básico-PMSB opera como um instrumento de planejamento e deve ser utilizado como um processo de decisão político-social, tomando-se o cuidado para não ser tratado como peça meramente técnica. O Plano deve também ser fruto de um processo de planejamento integrado, de uma construção coletiva e sua visão como processo requer a incorporação de perspectiva estratégica, que propicia transformá-lo em ação efetiva. O início da elaboração do Plano pode ser um momento estratégico para instalar no município um fórum permanente de discussão sobre as questões de saneamento básico, podendo este se configurar no embrião de um futuro Conselho Municipal de Saneamento Básico ou Conselho da Cidade que terá com uma de suas atribuições a aprovação do Plano.

Para a elaboração do Plano deve-se considerar o perfil epidemiológico da população e indicadores sócio-ambientais, incluindo nível de renda da população e a salubridade ambiental, devendo ser revisado periodicamente, de forma articulada com as políticas municipais de saúde, meio ambiente/recursos hídricos, desenvolvimento urbano/habitação e desenvolvimento agrário.

O Plano deve informar como, quando, por quem e com que recursos serão implementadas as ações e que mecanismos de avaliação serão utilizados para identificar os erros e acertos e os possíveis redirecionamentos.

A seguir encontra-se apresentada metodologia desenvolvida pelo autor e utilizada para a elaboração de Plano Municipal de Saneamento Básico em alguns municípios brasileiros (BRASIL, 2011), com a formação de duas instâncias:

- *Grupo Executivo*, composto por técnicos de órgãos Municipais responsáveis pelos serviços de saneamento básico ou que tenham interfaces com eles, bem como por pesquisadores de Universidade/Centro de Pesquisa ou profissionais de ONG ou de empresas de consultoria e entidades da Sociedade Civil, tendo como principais atribuições: elaborar o diagnóstico situacional do saneamento básico e de seus serviços no município; avaliar estudos, projetos e planos existentes das diferentes componentes do saneamento básico, bem como os que tenham relação com o saneamento básico;

propor ações para implementação ou melhorias dos serviços públicos de saneamento básico do ponto de vista técnico e institucional.

– *Comitê Consultivo*, instância formada por representantes (autoridades e/ou técnicos) das instituições do Poder Público sediadas no município, relacionadas com o saneamento básico. Além destas representações, o Comitê deverá contar com os membros do Conselho Municipal de Saneamento Básico ou da Cidade, de Saúde, de Meio Ambiente, e de representantes de organizações da Sociedade Civil, tendo como principais atribuições: discutir e avaliar, mensalmente ou a cada dois meses, o trabalho produzido pelo *Grupo Executivo*; criticar e sugerir alternativas, auxiliando o trabalho do *Grupo Executivo* na elaboração do Plano; avaliar o andamento dos trabalhos do ponto de vista da sua viabilidade técnica, operacional, financeira, social e institucional, buscando promover a integração das ações de saneamento básico.

A experiência brasileira tem mostrado que o tempo para elaboração do Plano, por meio de processo participativo, é, em média, de doze meses. O Quadro 1 apresenta as etapas e atividades para a elaboração, aprovação, institucionalização, implementação e avaliação do Plano.

Quadro 1: Etapas e Atividades do Plano Municipal de Saneamento Básico

Etapa	Atividades
1ª. Fundamentos	<ul style="list-style-type: none"> – Definir diretrizes e conceitos básicos, com orientações gerais e específicas para cada órgão relacionado com o saneamento básico. – Discutir as diretrizes do Plano em reunião pública do <i>Comitê Consultivo</i> com participação dos diversos segmentos da sociedade. – Elaborar diagnóstico com levantamento da situação atual, identificando as carências e determinando a demanda reprimida de cada serviço público de saneamento básico. – Realizar prognóstico com avaliação das condições atuais e projeção para o horizonte proposto pelo Plano, considerado o Plano Diretor Municipal, caso exista.
2ª. Propostas	<ul style="list-style-type: none"> – Apresentar as conclusões da primeira etapa ao <i>Comitê Consultivo</i> em reunião pública para crítica e encaminhamento de propostas. – Realizar proposições contemplando os seguintes aspectos: <ul style="list-style-type: none"> – Diretrizes para a ação municipal (obras e serviços). – Estrutura administrativa para a gestão do Plano e definição de competências. – Sistema de avaliação permanente e integrado ao sistema de planejamento municipal. – Prioridades de investimentos com orientação para o cronograma de implantação. – Discutir as proposições em reuniões públicas do <i>Comitê Consultivo</i>. – Realizar reunião pública final do <i>Comitê Consultivo</i> (<i>Seminário Final</i>).

	para discussão do relatório e encaminhamento do Plano ao Conselho da Cidade ou Municipal de Saneamento Básico, ou equivalente.
3ª. Aprovação	Discussão pelo Conselho da Cidade ou Municipal de Saneamento Básico ou equivalente ou pelo Poder Legislativo Municipal. Aprovação pelo Conselho da Cidade ou Municipal de Saneamento Básico ou equivalente e pelo Poder Legislativo Municipal com sanção de Lei pelo Chefe do Poder Executivo Municipal.
4ª. Institucionalização	Elaboração e aprovação de resoluções pelo Conselho e decretos regulamentadores pelo Chefe do Poder Executivo Municipal. Realização das alterações administrativas necessárias para implementar o Plano. Realização de previsões orçamentárias.
5ª. Implementação	Implementação das ações propostas no Plano.
6ª. Acompanhamento e Avaliação	Acompanhamento trimestral e avaliação anual da implementação do Plano pelo Conselho da Cidade ou Municipal de Saneamento Básico, ou equivalente.

Obs.: As atividades das 1ª. e 2ª. etapas são desenvolvidas pelo *Grupo Executivo*.

3.3 O Plano Municipal de Saneamento Básico na Lei nº 11.445/2007

A Lei nº 11.445/2007 (BRASIL, 2007) estabelece a elaboração do Plano Municipal de Saneamento Básico como instrumento de planejamento para a prestação dos serviços públicos de Saneamento Básico, que deverá atender aos princípios fundamentais estabelecidos na Lei. A elaboração e edição do Plano (art. 9º., I e art. 19, parágrafo 1º. da Lei, respectivamente) é de responsabilidade do município, titular dos serviços, devendo contemplar as componentes: abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e drenagem e manejo de águas pluviais urbanas (art. 3º., I, a-d), que pode se dar em planos específicos (art. 19), abrangendo todo o território do município (art. 19, parágrafo 8º.) e tendo como escopo mínimo: i) diagnóstico da situação e de seus impactos nas condições de vida, utilizando sistema de indicadores sanitários, epidemiológicos, ambientais e socioeconômicos, bem como apontando as causas das deficiências detectadas; ii) objetivos e metas de curto, médio e longo prazos para a universalização, admitidas soluções graduais e progressivas, observando a compatibilidade com os demais planos setoriais; iii) programas, projetos e ações necessárias para atingir os objetivos e metas, de modo compatível com os respectivos planos plurianuais e com outros planos governamentais correlatos, identificando possíveis fontes de financiamento; iv) ações para emergências e contingências; e v) mecanismos e procedimentos para a avaliação sistemática da eficiência e eficácia das ações programadas (art. 19, I a V). Assim, a programação das ações e dos investimentos necessários para a prestação universal, integral e atualizada dos serviços públicos de saneamento básico é

definida com base no estado de salubridade ambiental e nos níveis de prestação dos serviços, conforme estabelecido no Plano.

Para a elaboração do Plano, o município poderá utilizar estudos fornecidos pelos prestadores dos diferentes serviços públicos de saneamento básico (art. 19, parágrafo 1º). Caso aconteça a elaboração de plano específico para cada componente do saneamento básico, o município fica responsável pela sua consolidação e compatibilização (art. 19, parágrafo 2º). O Plano deverá ser compatível com planos de bacias hidrográficas (art. 19, parágrafo 3º), e por conter objetivos e metas de longo prazo, deverá ser elaborado para um prazo de 20 anos e ser revisto e atualizado, periodicamente, em até quatro anos, antes da elaboração do Plano Plurianual (art. 19, parágrafo 4º).

Em consonância com os princípios da transparência das ações (art. 2º, IX) e de controle social (art. 2º, X), as propostas dos planos de saneamento básico e os estudos que as fundamentem devem ser amplamente divulgadas, inclusive, com a realização de audiências ou consultas públicas (art. 19, parágrafo 5º). Nas consultas ou audiências públicas deverá estar previsto o recebimento de sugestões e críticas (art. 51) e a análise e opinião de órgão colegiado quando da sua existência. A divulgação das propostas dos planos e dos estudos que as fundamentarem deve se dar por meio da disponibilização integral de seu teor a todos os interessados, inclusive, por meio da internet e por audiência pública (art. 51, parágrafo único).

Cabe à entidade reguladora e fiscalizadora dos serviços públicos de saneamento básico, a responsabilidade de verificar o cumprimento dos planos de saneamento básico por parte dos prestadores de serviços, na forma das disposições legais, regulamentares e contratuais (art. 20, parágrafo único).

Nos serviços regionalizados, ou seja, com apenas um prestador do serviço para vários municípios contíguos ou não (art. 14, I), deverá haver compatibilidade de planejamento (art. 14, III). Poderá ser elaborado um plano para o conjunto de municípios atendidos (art. 17).

Os planos de saneamento básico passam a ser instrumento importante não só para o planejamento e avaliação da prestação dos serviços como também para a obtenção de financiamento. Isso porque, segundo a Lei nº 11.445/2007, a alocação de recursos federais será feita em conformidade com as diretrizes e objetivos da Política Federal de Saneamento Básico (arts. 48 e 49), e com os planos de saneamento básico (art. 50). Ou seja, os planos passam a ser um referencial para a obtenção de recursos.

A validade dos contratos de prestação de serviços públicos de saneamento básico está condicionada à existência de Plano (art. 11, I), bem como à existência de estudo que comprove a viabilidade técnica e econômico-financeira da prestação universal e integral dos

serviços, nos termos do plano de saneamento básico (art. 11, II). Os planos de investimentos e os projetos relativos ao contrato também deverão ser compatíveis com o Plano (art. 11, parágrafo 1º.).

O Decreto nº 7.217/2010, regulamentador da referida Lei, em seu art. 26, parágrafo 2º., estabelece que “a partir do exercício financeiro de 2014, a existência de plano de saneamento básico, elaborado pelo titular dos serviços, será condição para o acesso a recursos orçamentários da União ou a recursos de financiamentos geridos ou administrados por órgão ou entidade da administração pública federal, quando destinados a serviços de saneamento básico” (BRASIL, 2010, p.11).

4. **Conclusão**

Com base nos diversos aspectos abordados no artigo, cabe concluir que: i) o planejamento em políticas públicas deve ser visto e praticado como um processo de decisão político-social e não apenas como um produto técnico, como um processo ordenado e sistemático de decisão, que incorpora e combina as dimensões política e técnica; ii) os planos são importantes instrumentos do sistema de planejamento e gestão municipal, sendo o Plano Diretor Municipal o instrumento básico de política, desenvolvimento e expansão urbana, e suas diretrizes devem se constituir em orientação para o Plano Municipal de Saneamento Básico; iii) o Plano deve ser fruto de um processo de planejamento integrado, de uma construção coletiva e não um produto eminentemente técnico, e sua visão como processo requer a incorporação de perspectiva estratégica, que propicia transformá-lo em ação efetiva; iv) o Plano deve ser considerado como instrumento de planejamento para a prestação dos serviços públicos de saneamento básico, atendendo ao que estabelece a Lei nº 11.445/2007; e v) a política e a gestão dos serviços públicos de saneamento básico devem buscar a sustentabilidade ambiental, social e econômica.

Propõe-se também metodologia para elaboração do Plano, como a apresentada no artigo, participativa e adaptada à realidade técnico-institucional de cada município e que implique em custo acessível. Torna-se importante frisar, que o relatório do Plano configura-se como de grande utilidade para a gestão dos serviços públicos locais de saneamento básico e como norteador das ações a serem implementadas, monitorizadas e avaliadas.

Por fim, o Plano Municipal de Saneamento Básico, embora local, deveria ser elaborado com uma preocupação e dimensão regional, bem como deveria procurar manter estreita relação com as diretrizes estabelecidas nas políticas de saneamento básico, meio

ambiente/recursos hídricos, desenvolvimento urbano/habitação e desenvolvimento agrário do estado onde está situado.

5. Referências Bibliográficas

BEHRING, E. R. *Política Social no Capitalismo Tardio*. São Paulo: Cortez, 2002.

BRASIL. Ministério das Cidades, Organização Pan-Americana da Saúde. *Política e Plano Municipal de Saneamento Ambiental: Experiências e Recomendações*. 2.ed. Brasília, DF: Ministério das Cidades, 2011.

BRASIL. *Decreto nº 7.217, de 21 de junho de 2010*. Regulamenta a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico, e dá outras providências. Brasília, DF: DOU, 22/06/2010.

BRASIL. *Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007*. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico e dá outras providências. Brasília, DF: DOU, 08/01/2007.

BUARQUE, S. C. *Metodologia de planejamento do desenvolvimento local e municipal sustentável*. Brasília, DF: MEPF, INCRA, IICA, 1999.

CARVALHO, Sonia Nahas de. Estatuto da Cidade: aspectos políticos e técnicos do plano diretor.

São Paulo em Perspectiva, v.15, n.4, p.130-135, 2001.

FALEIROS, V. P. *O que é Política Social*. São Paulo: Brasiliense, 1991

HIRSCH, J. *Globalização, Capitalismo e Estado*. México: Universidade Autônoma Metropolitana, 1996.

OLIVEIRA, José Antônio Puppim de. Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas. *Revista de Administração Pública*, v.40, n.1, p.273-288, mar./abr. 2006.

VEIGA, José Eli da. *Meio Ambiente & Desenvolvimento*. São Paulo: Senac, 2006. (Série Meio Ambiente; 5)