

- 2 Realidade do Setor
- 3 A luta municipalista
- 4 A urgência na elaboração dos Planos de Saneamento
- 4 Diferença entre Plano e Projeto
- 5 Diretrizes do Plano
- 6 Etapas para elaboração do Plano

Saneamento



ELABORAÇÃO DOS PLANOS MUNICIPAIS DE SANEAMENTO BÁSICO

Durante a vigência do Plano Nacional de Saneamento – Planasa, criado no início da década de 1970, o BNH centralizava e geria os recursos do Sistema Financeiro do Saneamento – SFS, elaborava suas normas, coordenava sua operação, aprovava os programas estaduais de investimentos, analisava os estudos de viabilidade técnica, estudos tarifários e fiscalizava as Companhias Estaduais de Saneamento.

Entendia-se como saneamento básico, os sistemas de abastecimento de água e esgotos sanitários. As Companhias Estaduais foram criadas para viabilizar as obras de saneamento que se

faziam necessárias nos grandes centros urbanos, principalmente, as capitais brasileiras, em função do vertiginoso crescimento populacional em torno desses aglomerados urbanos. Cerca de 80% da população já vivia nas cidades.

No modelo de gestão então vigente, os Municípios onde os gestores não se mostravam competentes para gerir o setor de Saneamento concediam os serviços às Companhias Estaduais.

Como os Municípios de pequeno e médio porte apresentavam características de boa operação e exigiam baixos investimentos, eles passaram a ser verdadeiros sustentáculos das recém-

criadas Companhias. Nesse período, os Municípios, além de perderem a administração de seus sistemas de saneamento, eram obrigados a custear algumas obras de expansão que não interessavam às Estaduais.

Com a falência do Planasa, que não conseguiu cumprir os seus objetivos, e a extinção do Banco Nacional da Habitação – BNH, em meados dos anos 1980, criou-se um vazio institucional ocupado pelas Companhias Estaduais, que passaram a planejar, regular e operar os sistemas de saneamento, trazendo, como consequência, algumas disputas judiciais de grande proporção, entre prefeituras e Companhias Estaduais.

Durante mais de 20 anos, foram discutidos no Congresso Nacional vários projetos de lei para reestruturar o setor de Saneamento, iniciando-se com o Projeto de Lei nº 53, da deputada federal Irma Passoni, secundado pelo Projeto de Lei nº 199/1993, do deputado federal Nilmário Miranda, que após aprovação das duas Casas Legislativas foi totalmente vetado pelo então presidente da República sob alegação de contrariedade ao interesse público.

Com a promulgação da Lei Nacional de Saneamento Básico – LNSB, a Lei nº 11.445/2007, de 5 de janeiro de 2007, vigente a partir do dia 22 de fevereiro do mesmo ano, ficou instituído o Novo Marco Regulatório do Saneamento no Brasil, que define saneamento básico, os sistemas de abastecimento de água, esgotos sanitários, resíduos sólidos e drenagem urbana.

Esse diploma legal apresenta como principais sustentáculos a previsão de universalização, o controle social e define como responsável pela formulação da política de Saneamento Básico o Município, exceto aqueles situados em regiões metropolitanas, que dependem de decisão do Supremo Tribunal Federal – STF.

A formulação da política de Saneamento permite ao Município conceber o padrão de qualidade dos serviços de saneamento a ser oferecido aos usuários, planejar os investimentos para o período de 20 anos, definir o modelo de gestão e constituir um ente de regulação e fiscalização; enfim, o Município passa a ter controle absoluto sobre esses serviços, principalmente em função dos conceitos de eficiência e eficácia que devem ser atingidos pelos prestadores de serviços.

Realidade do Setor

Quando sancionada a LNSB, o quadro referencial básico da situação que vigia pode ser constatado nas publicações dos Diagnósticos dos Serviços de Água e Esgotos, de 2006 e 2007, do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento – Snis, no qual se observa que menos da metade da população brasileira dispunha de coleta de esgotos sanitários. Cerca de 70% não tinha os seus esgotos tratados, mas as receitas operacionais totais do setor, em 2007, totalizaram montante superior a R\$ 25 bilhões.

Entre as Companhias Estaduais

criadas no período de existência do Planasa, duas foram extintas (Acre e Mato Grosso) e a Cosama, do Estado do Amazonas, está a caminho da extinção. Das Companhias remanescentes, apenas cinco ou seis se mostram com alguma condição para a continuidade de seus trabalhos.

No ano de 2007, as Estaduais praticavam tarifas médias, para água, de R\$ 1,99/m³, enquanto as autarquias municipais operavam com tarifas da ordem de R\$ 1,26/m³, ou seja, as tarifas dos prestadores de serviços estaduais eram, em média, 59% superiores às tarifas dos prestadores de serviços locais (municipais).

Na análise do quesito qualidade da água, o Snis/2007 informa que apenas 35% dos sistemas de abastecimento de água atendem plenamente à Portaria nº 518/2004, do Ministério da Saúde, que define os padrões da qualidade da água para consumo humano. É incrível, mas a população de 65% dos Municípios brasileiros consome água sem o pleno controle de qualidade.

A LNSB prevê a universalização dos sistemas de saneamento. De acordo com as estimativas mais recentes, somente para a universalização dos serviços de água e esgotos sanitários requer investimentos da ordem de R\$ 200 bilhões, o que exigirá, a curto e médio prazo, a participação tanto dos Poderes Públicos, quanto da iniciativa privada.

O PAC/Saneamento programou para o período 2007 a 2010 o montante de R\$ 40 bilhões para todos os sistemas

de abastecimento de água, esgotamento sanitários, manejo de resíduos sólidos e manejo de águas pluviais e drenagem. Estima-se que mais de 45 milhões de pessoas não dispõem dos serviços de drenagem, o que corresponde a implantação de 150.000 km de redes de coletores pluviais.

A Luta Municipalista

É inegável que a promulgação da Lei nº 11.445/2007 foi a consagração da luta municipalista, que estabeleceu, unicamente, ao Município a incumbência da formulação da política pública do saneamento básico, sendo, portanto, indelegável, mas em função de forte pressão de alguns segmentos, que se opõem à organização do setor, tem frequentemente protelado a edição do decreto regulamentar da referida lei, trazendo como consequência a insegurança jurídica, não permitindo aos Municípios a defesa integral de seus direitos.

No vácuo desse imobilismo, alguns governos estaduais vêm forçando os governos municipais a aderirem às Agências Estaduais de Saneamento, mesmo não estando formulada a política municipal de saneamento, assim como na celebração de convênios para elaboração de planos municipais de saneamento, que se configuram como estudos básicos de previsão de obras que não atendem à legislação vigente.

A Urgência na Elaboração dos Planos de Saneamento

Decorridos mais de três anos da promulgação da Lei nº 11.445/2007 observa-se que a maioria dos Municípios brasileiros não elaborou seus Planos Municipais de Saneamento e, de acordo com a legislação vigente, a partir do ano de 2011, esses Municípios estão impedidos de receber recursos financeiros do governo federal para ações em saneamento básico.

Vale ressaltar que se ao final de 2010 os Municípios não apresentarem seus planos municipais de saneamento, os administradores podem ser penalizados, tanto cível quanto criminalmente, pelo não-cumprimento da lei. O tempo necessário para elaboração de um plano municipal de saneamento é, no mínimo, de oito meses.

O ordenamento jurídico brasileiro, atualmente, disponibiliza aos entes federados uma gama variável de alternativas que permite a adoção de soluções com bons resultados, tal como constituição de consórcios entre os entes federados, com ou sem a interferência do Estado, mantendo-se, ainda, o conceito de saneamento vinculado à Saúde, com abrangência regional e não como fruto, apenas, de uma visão empresarial.

Diferença entre Plano e Projeto

Algumas experiências, bem-sucedidas, têm sido implementadas por vários Municípios que elaboraram, ou

estão elaborando, os planos com baixíssimo custo, com o apoio da CNM, por meio da capacitação de seus servidores e desenvolvimento das ações de forma compartilhada, nos limites das bacias hidrográficas.

É importante lembrar que, embora no Brasil tenham sido desenvolvidas várias experiências em planejamento de ações para Saneamento, o descaso com o planejamento nas últimas décadas não pode ser entendido com regra, mas como uma exceção que mostra o esvaziamento das atividades do Saneamento.

A prática do planejamento é pouco difundida, com muito caminho a trilhar para que se torne rotina. Nos últimos 30 anos, tem sido comum a ideia de elaboração de projetos, o que caracteriza o descompasso na compreensão do sentido do planejamento, cuja palavra nem sempre tem sido empregada da melhor forma.

Existe grande proximidade entre os conceitos de plano e projeto, com ambos abordando a ideia de apontar para o futuro; entretanto, uma das acepções para projeto está vinculada à arquitetura, que tem o significado de plano geral de uma edificação, mais no sentido de detalhe. Nesse contexto, costuma-se empregar o termo plano, pensando no projeto com seus detalhes.

Outra confusão rotineira surge quando se aborda a questão dos pontos dinâmicos envolvidos no planejamento. O cenário ideal para o planejamento é aquele onde a situação atual está totalmente equacionada, havendo preocupação, apenas, em encontrar respostas para as necessidades e demandas do

futuro. Assim, o planejamento deve abordar não só a dinâmica de ocupação futura, como também contemplar o atendimento às necessidades atuais.

A velocidade e as características do processo de urbanização no Brasil têm representado um desafio constante na implementação da infraestrutura sanitária, sendo muito reduzidas as experiências acumuladas, no sentido de se utilizar ativamente a oferta adequada e estratégica dos sistemas de saneamento.

A tarefa de desenvolvimento de um plano municipal de saneamento esbarra em obstáculos importantes, intrínsecos da própria natureza do planejamento, que tem como objetivo o cenário de longo prazo e a necessidade de sua reavaliação ao longo do tempo, com seu redirecionamento.

A visão de longo prazo extrapola o período de uma gestão, tornando importante que essa questão seja incorporada por toda a sociedade.

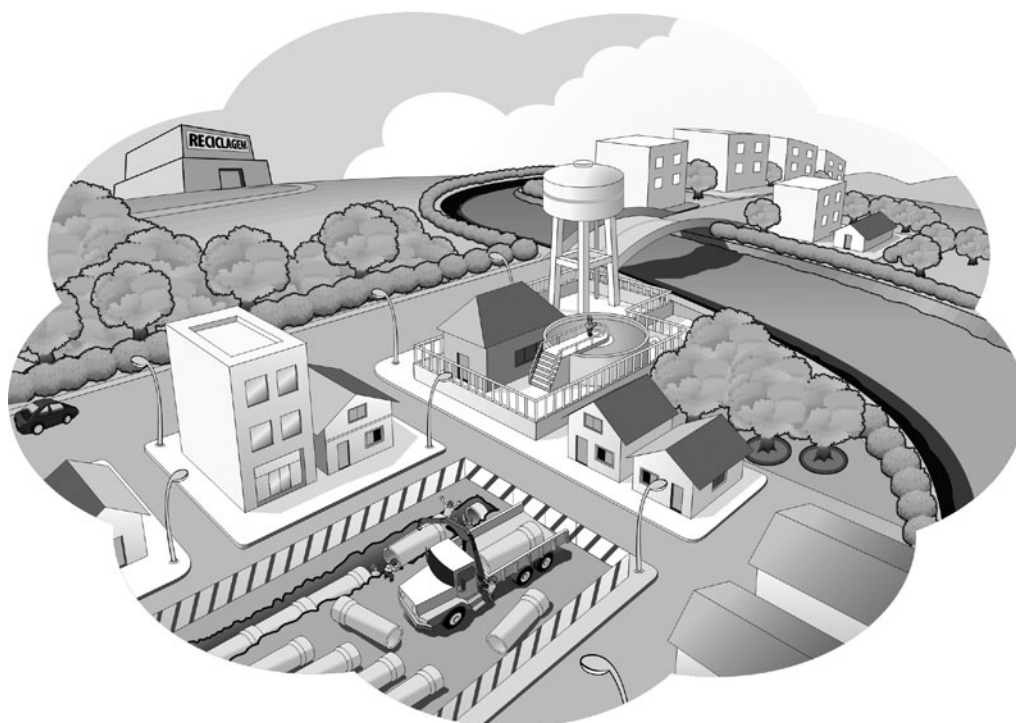
O artigo 9º da Lei nº 11.445/2007

estabelece que o titular dos serviços “formulará a respectiva política pública de saneamento básico, devendo, para tanto, elaborar os planos de saneamento básico”. Portanto, o plano de saneamento não deve ser elaborado como um simples trabalho de engenharia. A lei vigente exige, antes de tudo, a formulação da política de saneamento, que exige o envolvimento das equipes de governo, bem como da sociedade.

Dessa forma, a política de saneamento básico deve ser estabelecida pelo titular dos serviços por meio de legislação específica, e o plano de saneamento básico é o instrumento fundamental na implementação da política de saneamento.

Diretrizes do Plano

O Plano Municipal de Saneamento Básico deverá contemplar um horizonte de vinte anos, com conteúdos mínimos definidos pela Lei nº 11.445/2007 e pela



Resolução Recomendada nº 75, do Conselho das Cidades, além de estar em consonância com os Planos Diretores, com os objetivos e as diretrizes dos Planos Plurianuais (PPA), com os planos de recursos hídricos, com a legislação ambiental, legislação de Saúde e Educação, etc.

A área de abrangência do Plano de Saneamento deverá ser toda a área do Município, contemplando localidades adensadas e dispersas, incluindo áreas indígenas, quilombolas e tradicionais, devendo ser, também, compatível e integrado às demais políticas, aos planos e aos disciplinamentos do Município relacionados ao gerenciamento do espaço urbano.

As diretrizes para elaboração do Plano de Saneamento consistem no seguinte:

- ser instrumento fundamental para implementação da Política Municipal de Saneamento Básico;
- fazer parte do desenvolvimento urbano e ambiental da cidade;
- ser elaborado para o horizonte de vinte anos, revisado e atualizado a cada quatro anos, bem como avaliado anualmente. A promoção de ações de educação sanitária e ambiental como instrumento de sensibilização e conscientização da população deve ser realizada permanentemente;
- assegurar a participação e o controle social na formulação

e na avaliação do Plano, bem como em sua implementação; e

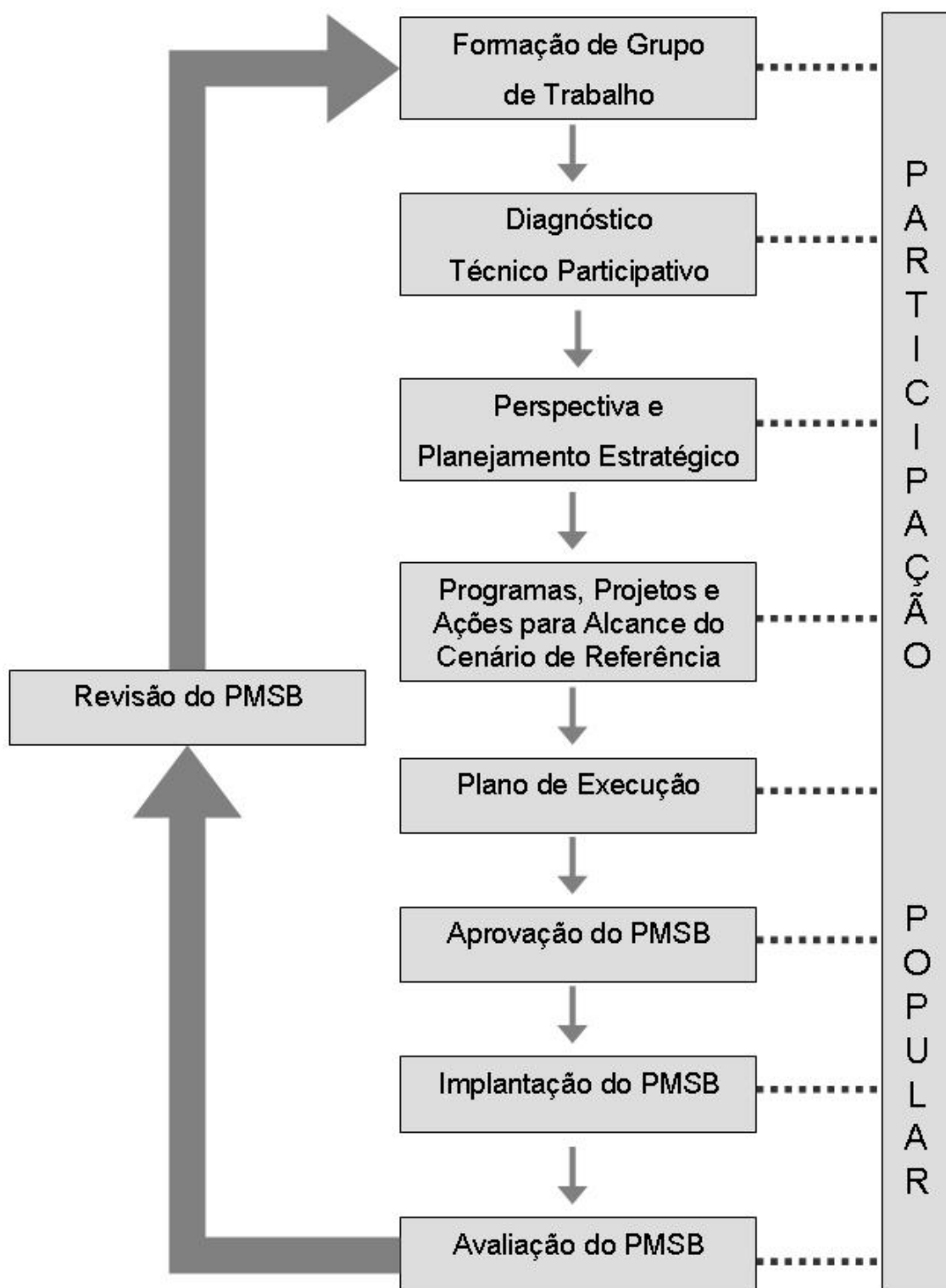
- prever a disponibilidade dos serviços públicos de saneamento básico a toda população do Município (urbana e rural).

Etapas para Elaboração do Plano

O Plano Municipal de Saneamento Básico deverá ser elaborado em etapas não estanques e, em algumas situações, de forma concomitante, de acordo com as etapas identificadas a seguir:

- a) formação do grupo de trabalho;
- b) mobilização social;
- c) diagnóstico técnico-participativo;
- d) perspectiva e planejamento estratégico;
- e) programas, projetos e ações para alcance do cenário de referência;
- f) plano de execução;
- g) aprovação do Plano Municipal de Saneamento Básico;
- h) implantação do Plano Municipal de Saneamento Básico; e
- i) avaliação do Plano Municipal de Saneamento Básico.

Apresenta-se na figura a seguir o fluxo geral do processo de elaboração e implantação do Plano Municipal de Saneamento.



Fluxo geral do processo de elaboração e implantação do PMSB

Grupo de Trabalho

A elaboração e a implantação do Plano de Saneamento Básico requerem a formatação de um modelo de planejamento participativo e de caráter permanente. Assim sendo, é imprescindível a formação de grupo de trabalho com vários atores sociais para elaboração do plano, identificando e sistematizando os interesses múltiplos e a existência de áreas conflitantes.

O grupo de trabalho deve ser formado por duas instâncias, uma de coordenação e outra executiva. O Comitê de Coordenação é uma instância consultiva e deliberativa, formalmente institucionalizada, sendo responsável pela condução dos trabalhos de elaboração do plano.

Esse Comitê de Coordenação deve ser formado por representantes (autoridades e/ou técnicos) das instituições do Poder Público municipal relacionadas com o saneamento ambiental, bem como por representantes de organizações da sociedade civil.

O Comitê Executivo é a instância responsável pela operacionalização do processo de elaboração do Plano, devendo ser formado por técnicos da(s) prestadora(s) de serviço(s), das secretarias de Serviços Públicos, Obras e Urbanismo, de Saúde, de Planejamento, de Desenvolvimento Econômico, de Meio Ambiente e de Educação da prefeitura municipal, representantes dos conselhos, representantes comunitários, professores, pesquisadores e/ou estudantes universitários e consultores.

Mobilização Social

A participação e o envolvimento da sociedade deve se desenvolver ao longo de todo o período de elaboração e implantação do Plano de Saneamento, por meio de conferências, seminários, reuniões e oficinas, entre outras ações.

As ações de mobilização social deverão ser estabelecidas no Plano de Mobilização Social, em que estarão definidos os objetivos, metas e escopo da mobilização, além de cronogramas e principais atividades a ser desenvolvidas, conforme exposto a seguir:

- identificação de atores sociais envolvidos no processo de elaboração do Plano de Saneamento;
- elaboração de pesquisa de satisfação do usuário;
- identificação e discussão preliminar da realidade atual do Município, no âmbito do saneamento básico;
- realização de conferências, seminários, consultas públicas e encontros técnicos participativos;
- divulgação da elaboração do Plano de Mobilização a todas as comunidades (rural e urbana), por vários meios, tais como faixas, convites, *folders*, cartazes e/ou meios de comunicação local;
- metodologia das plenárias, utilizando instrumentos didáticos com linguagem apropriada, nos quais sejam abordados os conteúdos sobre os serviços de saneamento básico;

- definição da maneira como serão divulgadas e disponibilizadas as informações e os estudos pertinentes à elaboração e à implantação do Plano de Saneamento a todos os interessados; e
- disponibilização de infraestrutura para a realização dos eventos.

Diagnóstico Técnico-Participativo

O processo de planejamento exige o levantamento de informações básicas relevantes acerca do Município, devendo, ao longo do tempo, armazená-las em um banco de dados ou sistema de informações integrado, que seja capaz de auxiliar na tomada de decisões.

Durante a obtenção das informações, é importante explicitar, em detalhes, os dados empregados na elaboração do plano, ressaltando suas falhas e limitações que, de alguma forma, venham determinar simplificações e influências nas decisões importantes. Assim sendo, é possível direcionar ações que consigam, em futuro próximo, sanar a carência de informações, de tal sorte a permitir nova versão mais fundamentada do Plano de Saneamento.

As informações que serão obtidas para o diagnóstico deverão conter dados primários e secundários, considerando os indicadores sanitários, epidemiológicos, ambientais, socioeconômicos e educacionais que apontem as causas das deficiências detectadas para os serviços de saneamento básico.

O Comitê Executivo deverá siste-

matizar e consolidar as informações levantadas e submeter ao Comitê de Coordenação, que deverá acompanhar e analisar as informações, com a finalidade de discutir junto à sociedade, contemplando os seguintes itens:

- aspectos socioeconômicos, culturais e ambientais;
- política do setor de saneamento;
- apresentação dos resultados das pesquisas de satisfação do usuário;
- infraestrutura de abastecimento de água;
- infraestrutura de esgotamento sanitário;
- infraestrutura de manejo de águas pluviais; e
- infraestrutura de gerenciamento de resíduos sólidos.

Prospectiva e Planejamento Estratégico

A elaboração de políticas públicas urbanas pressupõe um extenso ferramental de análise histórica que possibilite quantificar e compreender a lógica de diversos processos que se integram, de forma positiva ou negativa, com os elementos do saneamento básico.

Cabe lembrar que o conhecimento do passado, o diagnóstico do presente e o desenho minucioso desses elementos não são suficientes para a elaboração de políticas públicas urbanas que condicionem e orientem o futuro.

A análise prospectiva estratégica

aborda problemas de variados tipos, estrutura-os, define a população implicada, as expectativas, a relação entre causas e efeitos, identifica objetivos, agentes, opções de sequência de ações, tenta prever consequências, evitar erros de análise, avalia escalas de valores e como se interrelacionam as questões, aborda táticas e estratégias. A prospectiva estratégica requer um conjunto de técnicas sobre a resolução de problemas perante a complexidade, a incerteza, os riscos e os conflitos, devidamente caracterizados.

Após a determinação do diagnóstico geral dos serviços de saneamento, deverá ser elaborada a análise prospectiva estratégica, por meio da definição de cenários, que se deseja alcançar em um horizonte de tempo predeterminado (curto, médio e longo prazo).

Essa definição levará em conta uma situação dos locais que se apresentam com problemas nos componentes constituintes do saneamento, investigadas e determinadas na fase de diagnóstico e outra que retrata locais nos quais não foram identificados esses tipos de problema.

As áreas distintas delimitadas deverão ter enfoques diferenciados, sendo as primeiras de caráter corretivo e as demais preventivas. Portanto, as formas de alcance dos cenários de referência estão associadas à proposição e à implementação de programas, projetos e ações que mitiguem e previnam os impactos da urbanização sobre os serviços de saneamento básico.

Com o intuito de auxiliar a elaboração do cenário de referência, deve-se

elaborar o prognóstico dos elementos do saneamento básico do Município, de forma integrada, ou seja, as infraestruturas de abastecimento de água, esgotamento sanitário, águas pluviais, gerenciamento de resíduos sólidos.

Programas, Projetos e Ações para Alcance do Cenário de Referência

Após a determinação do cenário de referência, programas, projetos e ações para a gestão e controle dos serviços de saneamento deverão ser definidos e escolhidos para o efetivo alcance do cenário de referência ou cenário futuro desejável.

Portanto, deverão ser apresentadas as medidas alternativas para os serviços do setor e modelos de gestão que permitam orientar o processo de planejamento do saneamento básico no sentido de se encontrarem soluções que compatibilizem o crescimento econômico e a sustentabilidade ambiental e a equidade social nos Municípios.

É importante ressaltar que nesta fase deverá(ão) ser definido(s) o(s) prestador(es) de serviço(os) de saneamento em função de um estudo específico, considerando três alternativas: a exploração dos serviços por uma autarquia municipal, uma companhia estadual ou uma empresa da iniciativa privada.

Admitindo-se o princípio da modicidade dos preços, a alternativa selecionada, ou seja, a definição do prestador de serviços será aquela que apresentar a menor tarifa média e a melhor distribuição

tarifária entre as faixas de consumo.

Nesta oportunidade deverão ser definidos o ente regulador e fiscalizador, bem como a composição do fundo de universalização. Em relação ao ente de regulação e fiscalização, é aconselhável que seja criado um consórcio público de direito público para tal finalidade, composto pelos Municípios da mesma bacia hidrográfica ou região geográfica homogênea. Justifica-se tal solução, pois será plenamente possível o exercício da cidadania, por meio do controle social, em função da proximidade do ente regulador e fiscalizador dos usuários, o que não será possível ao se adotar uma Agência Estadual para tal finalidade.

Em linhas gerais deverão ser indicadas alternativas que representem aspirações sociais factíveis de serem atendidas nos prazos estipulados. Em resumo, a prospecção estratégica, com elaboração de cenários, tem por objetivo identificar, dimensionar, analisar e prever a implementação de alternativas de intervenção, inclusive de emergências e contingências, visando ao atendimento das demandas e prioridades da sociedade.

Plano de Execução

O Plano de Execução deve contemplar o caminho a ser adotado para a execução dos programas, projetos e ações que têm por finalidade alcançar o cenário de referência. A programação de implementação deverá ser desenvolvida, considerando horizontes temporais distintos:

- imediatos/emergenciais: até 3 anos;
- curto prazo: entre 4 a 8 anos;
- médio prazo: entre 9 a 12 anos; e
- longo prazo: entre 13 a 20 anos.

O Plano de Execução deverá contemplar os principais recursos (financeiros ou não) possíveis para a implementação dos programas, projetos e ações definidas anteriormente.

Aprovação do Plano de Saneamento

Considerando que a sustentabilidade de qualquer política pública só é possível quando consagrada por meio da vontade geral, a atividade seguinte consiste na realização de uma conferência municipal, na qual será elaborada uma minuta de projeto de lei, que será encaminhada, em conjunto com o prefeito, para a Câmara de Vereadores para análise e discussão final, bem como consequente aprovação do Plano.

O Plano Municipal de Saneamento, após aprovado e sancionado em lei municipal, deve ser implementado pelo órgão do Município responsável pela execução da política municipal de saneamento básico.

Um dos mecanismos recomendados para dar suporte e cumprimento às ações de saneamento no âmbito municipal é manter a sociedade permanentemente mobilizada por intermédio de eventos que possibilitem a participação democrática e formal de controle social.

Implementação do Plano

Nesta fase, deverão ser elaborados os elementos que subsidiem a implementação do plano, tais como:

- proposta para a regulamentação e fiscalização do setor de Saneamento. Em consonância com as demais normas vigentes, essa proposta visará impedir o surgimento de prejuízos à sociedade, decorrentes do déficit na prestação dos serviços;
- a preparação de manuais que terão por finalidade estabelecer critérios e padrões mínimos recomendados para orientar os projetistas no dimensionamento dos sistemas de saneamento básico.

Avaliação e Revisão do Plano

A gestão do saneamento básico no contexto do desenvolvimento urbano envolve questões interssetoriais, políticas públicas, participação da sociedade, entre outros fatores. Logo, a avaliação do desempenho do Plano de Saneamento, também, está relacionada às ações governamentais, compreendendo a implantação de programas, a execução de projetos e atividades, a administração de órgãos e entidades.

