

PLANO MUNICIPAL INTEGRADO DE SANEAMENTO BÁSICO: LEGADO AOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS

Marizete Fernandes Bandini

Analista Ambiental da Prefeitura Municipal de Santos. Parque Zoobotânico Orquidário
Municipal de Santos – Prefeitura Municipal de Santos
marizetebandini@santos.sp.gov.br

Fabiane Ferraz Silveira Fogaça

Universidade de Taubaté e Universidade Federal de São Carlos - UFSCar
fabianeferrazsilveira@yahoo.com.br

Resumo: O saneamento básico no Brasil, particularmente os serviços de tratamento e distribuição de água e coleta e tratamento de esgoto, há muito apresenta déficit para o atendimento da população brasileira. De acordo com a Lei Federal 11.445/2007 (BRASIL, 2007) estabeleceu a Política Federal de Saneamento Básico, marco regulatório do setor de saneamento no país e determinando que os municípios brasileiros tinham prazo até 2011 para elaborar e publicar seus Planos Municipais de Saneamento Básico, além de se comprometer a fazer a revisão deste documento quatro anos após sua publicação. O objeto de análise deste trabalho foi investigar a situação dos municípios considerando a Lei 11.445/2007. O objetivo geral foi avaliar o impacto e o legado da Lei Federal 11.445/2007 assim como a integração das políticas públicas municipais. A coleta de dados foi realizada a partir das publicações sobre a Lei 11.442/2007 e os municípios brasileiros, com base em revisão da literatura selecionada a partir de 2007 (data do marco regulatório). Os autores consultados apontam que a gestão das políticas de desenvolvimento urbano representa um desafio enorme, onde muitas grandes cidades tornaram-se um aglomerado populacional. Também foi destacado que o Plano Municipal de Saneamento deve ser um documento factível, de elaboração e entendimento por técnicos e leigos. Embora a divergência entre esses atores inseridos no cotidiano do saneamento possa ter reduzido a amplitude da proposta do marco regulatório, é inegável que este instrumento legal muito contribuiu para a implementação das políticas de saneamento, entretanto se faz necessária a construção da intersetorialidade com outras políticas públicas. A mobilização da sociedade na fiscalização e crítica de alguns programas de saneamento são exemplo de boas iniciativas. Como ainda existem ambiguidades e pontos fracos no texto legal em relação ao papel que deve ser desempenhado pelos municípios, sugere-se que possa ser revisto visando garantir o bem-estar das parcelas mais carentes da sociedade brasileira.

Palavras-chave: saneamento básico; Lei 11.442/2007; gestão municipal; Marco regulatório do Saneamento; monitoramento de política pública.

Abstract: Basic sanitation in Brazil, particularly water treatment and distribution services and collection and treatment of sewage, has long been deficient in serving the Brazilian population. According to Federal Law 11,445 / 2007 (BRAZIL, 2007) which established the Federal Basic Sanitation Policy - the regulatory framework for the sanitation sector in the country, Brazilian municipalities had until 2011 to prepare and publish their Municipal

Sanitation Basic Plans , and undertakes to review this document four years after its publication. The object of analysis of this work was to investigate the situation of municipalities considering Law 11455/2007. The overall objective was to evaluate the impact and legacy of Federal Law 11,445 / 2007 as well as the integration of municipal public policies. Data collection was based on publications on Law 11.442 / 2007 and Brazilian municipalities, based on a review of the literature selected from 2007 (date of regulatory framework). The authors consulted point out that the management of urban development policies represents a huge challenge, where many large cities have become a population cluster. They also emphasized that the Municipal Sanitation Plan should be a doable document, elaborated and understood by technicians and lay people. Although the divergence between these actors in the daily life of sanitation may have reduced the comprehensiveness of the regulatory framework, it is undeniable that this legal instrument greatly contributed to the implementation of sanitation policies. However, it is still necessary to build intersectoriality with other public policies. The mobilization of society in the monitoring and critique of some sanitation programs are examples of good initiatives. As there are still ambiguities and weak points in the legal text regarding the role that must be played by municipalities, it is suggested that it can be revised in order to guarantee the welfare of the poorest parcels of Brazilian society.

Keywords: basic sanitation; Law 11,442 / 2007; municipal management; Regulatory framework for Sanitation; Public policy monitoring.

INTRODUÇÃO

A Lei Federal 11.445/2007 (BRASIL, 2007) estabeleceu a Política Federal de Saneamento Básico, marco regulatório do setor de saneamento no país. Também propôs aos demais entes federados – estados e municípios - que a gestão do setor se tornasse mais transparentes, com maior qualidade dos serviços prestados, com planejamento e metas definidas, com mais responsabilidade técnica e controle social. A promulgação da referida lei foi fruto das lutas e articulações dos diversos atores do setor de saneamento, que há mais de duas décadas lutavam por uma Política Federal de Saneamento Básico, principalmente os atores ligados aos municípios; para estes, a existência de um marco regulatório para o setor é considerada um avanço, ao mesmo tempo em que estimula o debate constante para seu aperfeiçoamento (SOUZA & COSTA, 2013).

Há exatos 20 anos, através da equipe técnica e dirigente do Departamento de Saneamento Ambiental da Secretaria de Meio Ambiente de Santos, responsável à época por acompanhar a gestão do saneamento no município, foi possível constatar a fragilidade dos municípios no debate sobre o tema e nas atribuições das responsabilidades dos entes federados diante da ausência de uma legislação federal que os respaldasse nas questões referentes ao saneamento ambiental, atualmente reconceituado como saneamento básico.

Assim, surgiu nosso interesse em verificar como está sendo a implementação nos municípios da lei 11.445/2007, marco regulatório do saneamento básico e seu legado aos municípios.

Pelo menos desde a década de 1970, as questões ambientais mobilizaram movimentos sociais em todo o mundo, que passaram a considerar o respeito e o direito ao meio ambiente sadio como temas obrigatórios em sua legislação. No Brasil, a Constituição de 1988 definiu, em seu artigo 225, que “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações” (BRASIL, 1988).

Da mesma forma, elevou os municípios à categoria de entes federados, juntamente com os estados e União, e diante deste novo desenho federativo, determinou que os municípios assumissem a titularidade dos serviços de saneamento (MELO, 2009). Passados quase 20 anos, a promulgação da Lei Federal 11.445, de 5 de janeiro de 2007, inicia a regulamentação deste artigo constitucional ao tornar os municípios responsáveis por elaborar seus Planos de Saneamento Básico. A Lei 11.445/2007, regulamentada pelo Decreto Lei 7.217/2010 e atualizada pela Lei 12.862/2013, define como “serviços públicos de saneamento básico: conjunto dos serviços públicos de manejo de resíduos sólidos, de limpeza urbana, de abastecimento de água, de esgotamento sanitário e de drenagem e manejo de águas pluviais, bem como infraestruturas destinadas exclusivamente a cada um destes serviços” (BRASIL, 2010).

O mesmo instrumento legal, em conjunto com a Lei 12.305/2010, que estabeleceu a Política Nacional de Resíduos Sólidos, regulamentada pelo Decreto Lei 7.404/2010, prevê, para cada município brasileiro, uma Política Pública de Saneamento Básico, expressa através de um Plano de Saneamento Básico e um Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, instrumentos de planejamento que devem ser elaborados e implantados de forma participativa, com efetivo controle social (JACOBI & BESEN, 2011).

Os Planos Municipais têm o objetivo amplo de melhorar a prestação dos serviços de saneamento, além de fornecer um instrumento de planejamento e ação para o setor, que aliado ao Plano Plurianual (PPA), deve permitir um salto de qualidade nos serviços e aumentar a transparência sobre as decisões técnicas da área (COSTA et al., 2009). Os objetivos específicos do Plano Municipal Integrado de Saneamento são a garantia de acesso aos serviços públicos de saneamento com universalidade, qualidade, integralidade, segurança, regularidade e continuidade, além de sustentabilidade ambiental, social e econômica; da mesma forma, deve

auxiliar a definição de critérios para a priorização dos investimentos, principalmente para o atendimento à população de baixa renda (MOISÉS et al., 2010).

Esses instrumentos legais são importantes ferramentas de gestão para a implementação de políticas de saneamento básico, consideradas a base para todos os projetos a serem implementados nos municípios brasileiros. A revisão dos Planos Municipais, como disposto no art. 26 da Lei 11.445/2007, deve ser realizada a cada quatro anos de sua publicação. Assim, os serviços de saneamento básico são aqueles que devem alcançar níveis cada vez maiores de salubridade ambiental e promover a melhoria das condições de vida e saúde das populações urbanas e rurais. Além disso, também pode envolver ações de recuperação de mananciais e de reservatórios poluídos, a implantação e manutenção de parques urbanos, os problemas ambientais decorrentes da ocupação desordenada e das habitações subnormais ou irregulares, entre outros (FOLLADOR et al., 2015).

Com a promulgação do marco regulatório dos serviços de saneamento básico, as questões relacionadas ao saneamento, ou à falta dele, passaram a ter maior visibilidade. O acesso aos serviços de saneamento básico é condição fundamental para a dignidade do ser humano, uma vez que sua ausência ou precariedade traz graves consequências à saúde pública, ao meio ambiente e à cidadania. Na maioria das cidades brasileiras, a falta de saneamento básico é mais visível nas periferias e nas zonas rurais, onde vive majoritariamente a população de baixa renda.

Ao longo de décadas no Brasil, vários fatores contribuíram para a carência de serviços de saneamento nos municípios brasileiros, mas destacamos pelo menos três que muito contribuíram para essa situação: em primeiro lugar, a baixa capacidade de investimento público e privado no setor devido à fragmentação de políticas públicas relacionadas; em segundo lugar, a ausência de instrumentos de regulamentação e regulação, até o ano da promulgação da referida lei; em terceiro lugar, a forte discordância entre o governo federal de orientação neoliberal e setores da sociedade civil ligados ao setor saneamento sobre o papel do Estado, na votação do projeto de lei que propunha sua privatização em 2001 – derrotado no Congresso Nacional - ocasionando uma paralisia decisória no setor por mais de uma década; (LEONETI et al., 2011; SOUZA & COSTA, 2011).

A Política Federal de Saneamento Básico contempla em seu escopo, atribuições de capacitar pessoas, fomentar o desenvolvimento institucional e propiciar apoio técnico aos agentes públicos ou privados do setor. Também estabelece que os serviços públicos de saneamento básico serão prestados tendo como um dos princípios o controle social, com

ênfase ao apoio à sociedade para a participação (MOISÉS et al., 2010). Da mesma forma, estabelece as normas para a prestação deste serviço público essencial e obriga os entes federados a adotarem as mesmas responsabilidades em relação às diretrizes para o saneamento básico no país. Sendo assim, estabelece que a elaboração do Plano Municipal de Saneamento Básico como instrumento de planejamento para a prestação dos serviços públicos de saneamento é atribuição do município, titular dos serviços (MORAES, 2009).

O Plano deve contemplar o diagnóstico e propostas em relação à abastecimento de água potável, ao esgotamento sanitário, à limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e ao manejo de águas pluviais urbanas, garantindo os princípios da universalização do acesso, da eficiência, da generalidade, do controle social, da transparência, dentre outros. Vale destacar que também deve considerar a dimensão regional, uma vez que o território municipal pode ser insuficiente para a solução dos problemas, que podem ser em escala regional (MORAES, 2009).

Para compreendermos melhor o alcance do marco regulatório do setor de saneamento e as ações que devem estar contidas nos seus respectivos planos municipais, é necessário conceituar todos os pontos pelo quais a política municipal deve ser elaborada. Segundo a Lei 11.445/2007, por Saneamento Básico entendemos que é o conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, drenagem e manejo das águas pluviais urbanas (Brasil, 2007).

Ou seja, podemos definir saneamento básico como o conjunto de medidas que têm a finalidade de prevenir doenças e promover a saúde, melhorar a qualidade de vida da população e a produtividade do indivíduo, além de facilitar a atividade econômica. Embora alguns utilizem o conceito de saneamento ambiental para o conjunto dos quatro serviços citados (abastecimento de água, coleta de esgoto, coleta de resíduos sólidos e drenagem pluvial urbana) e o conceito de saneamento básico apenas para os serviços de abastecimento de água e coleta de esgotos, a partir da publicação da Lei 11.445/2007, todos os serviços citados são considerados saneamento básico por garantirem a salubridade e o equilíbrio ambiental minimamente necessário à vida no ambiente urbano (SILVA, 2011).

A gestão das políticas de desenvolvimento urbano representa um desafio enorme nos cenários urbanos atuais, onde muitas grandes cidades tornaram-se um aglomerado populacional e normalmente conturbado. Como o acesso à água potável, ao esgotamento sanitário, à coleta de resíduos sólidos e à drenagem das águas superficiais pluviais é

compreendido como políticas urbanas e direitos do cidadão, além de ser uma questão de saúde pública, o cumprimento das exigências legais previstas na lei 11.445/2007 passou a ser uma responsabilidade municipal que não pode mais ser escamoteada (SILVA, 2011.).

Assim, os Planos Municipais de Saneamento Básico elaborado pelos municípios devem espelhar os princípios que estão expressos na lei federal que são: o entendimento de que o saneamento básico é um direito humano fundamental e deve ser universalizado; a integralidade das ações e políticas de saneamento em todo o território municipal; a participação popular e o controle social como condição para a formulação da política, o planejamento, a regulação, a prestação e a fiscalização dos serviços e o devido acompanhamento e avaliação de políticas e programas. Em outras palavras, o Plano Municipal de Saneamento deve expressar que o poder público municipal deve prestar serviços planejados, regulados, fiscalizados e submetidos ao controle social (AROEIRA, 2009).

Entretanto, é necessário que compreendamos a extensão da mudança do papel do Estado, que é forjado e modificado em função do contexto histórico e da atuação das forças políticas e sociais que atuam em seu interior e em todo o mundo. O momento é de constituição de nova correlação de forças, econômicas e sociais, notadamente após a crise internacional de 2009, que significa que o aporte financeiro internacional que já existiu para o setor de saneamento, pode não existir mais.

Portanto, o Plano Municipal de Saneamento deve ser um documento factível, de elaboração e entendimento por técnicos e leigos, sem a visão tecnocrática que as antigas peças de planejamento continham (BORJA, 2009). O Plano deve ter como características: ser fruto de um processo de decisão político-social, que possa ser implementado; ser público e transparente, onde todos os cidadãos que tenham interesse possam ter acesso aos estudos preliminares, à situação atual e as prioridades do setor de saneamento no município; ser democrático, através da garantia de participação da sociedade civil (MORAES, 2009).

Os municípios brasileiros devem ter elaborado e publicado seus Planos Municipais de Saneamento Básico até o ano de 2011 e têm que promover a revisão deste documento quatro anos após sua publicação. O objeto de análise deste trabalho será investigar o legado da Lei 11.445/2007 nos municípios.

O objetivo geral foi avaliar o impacto e o legado da Lei Federal 11.445/2007, que cria a Política Nacional de Saneamento Básico, sobre os municípios, assim como a integração das políticas públicas municipais que interagem com o tema. Os objetivos específicos foram: Analisar as demandas surgidas a partir da elaboração dos Planos Municipais de Saneamento

Básico nos municípios brasileiros; analisar o arranjo institucional e a integração das políticas públicas municipais das áreas relacionadas ao saneamento básico.

DESENVOLVIMENTO

COLETA E CATEGORIZAÇÃO DOS DADOS

A coleta de dados foi realizada a partir das publicações sobre a Lei 11.442/2007 e os municípios brasileiros, com base em revisão da literatura. Foram analisadas publicações científicas divulgadas desde sua promulgação, e que discutiram seus efeitos nas cidades brasileiras, assim como o papel do Estado brasileiro nas transformações advindas com o novo marco regulatório.

As bases de dados utilizadas foram Scielo, Portal de Periódicos da CAPES e Dedalus-SIBi, e as palavras utilizadas para busca foram “plano municipal de saneamento básico”. A seleção e análise dos trabalhos foi submetida a um corte temporal, com uma única exceção devido à relevância do autor nesta discussão, pois somente aqueles publicados que foi a partir de 2007 para considerar o marco regulatório do setor saneamento.

Os critérios de inclusão da literatura pesquisada foram: artigos publicados na íntegra; publicações que se referenciem na Lei Federal 11.445/2007; publicações que considerem a responsabilidade pública das políticas de saneamento; publicações onde os autores entendam os serviços de saneamento básico como direito das populações e direito à vida.

Foram encontradas 39 publicações sobre o tema, entretanto 28 atenderam aos critérios de inclusão estabelecidos. As categorias de análise utilizadas foram: publicações com o objetivo de realizar análise das políticas públicas de saneamento antes e após a Lei 11.445/2007; realizar análise da gestão das políticas de saneamento; propor o desenvolvimento de metodologia para analisar o tema; realizar análise sobre a disputa entre projetos políticos distintos em relação ao tema.

Também foram objeto de estudo neste artigo as publicações que apresentaram seus resultados em relação à gestão das políticas de saneamento, o planejamento das políticas de saneamento, o nível de participação e controle social, a criação de ferramentas de tecnologia social para estudar os avanços no setor e o papel do Estado na regulação das políticas de saneamento. Outras categorias analisadas foram a existência ou não de um arcabouço jurídico-institucional criado para atender os Planos Municipais de Saneamento Básico, e a realização do planejamento e da intersectorialidade das áreas afins relacionadas com o setor.

Os objetivos das publicações selecionadas foram agrupados por similaridade, resultando em quatro grupos. O grupo “Análise das políticas de saneamento” reuniu o maior número de publicações (10), onde foram discutidas as políticas de saneamento básico, na sua maioria, a cobertura de distribuição de água e a cobertura de coleta de esgoto. Destes, dois discutiram especificamente as políticas para a preservação e recuperação dos mananciais; resíduos sólidos e coleta seletiva foram tema de dois trabalhos. Mesmo sendo responsabilidade dos municípios, detentores da titularidade dos serviços, as publicações dedicaram-se majoritariamente a comentar o papel do governo federal no desenvolvimento das políticas de saneamento.

O grupo “Gestão das políticas de saneamento” foi formado por quatro publicações que discutiram a gestão dos recursos hídricos, os programas federais de educação e mobilização em saneamento, o fortalecimento da gestão dos resíduos sólidos a partir da inclusão social de catadores de material reciclável e os desafios do planejamento do saneamento básico em municípios pequenos.

O grupo “Desenvolvimento de Metodologia” reuniu cinco publicações que relataram metodologias diferentes e inovadoras para implementar as políticas de saneamento básico. E uma publicação foi definida como “Disputa entre projetos políticos” por apresentar o enfrentamento de grupos antagônicos em relação à privatização dos serviços de saneamento, como proposto pelo governo federal no projeto de lei 4147/2001.

As publicações originaram seis grupos de métodos: “Análise Documental” (nove publicações), “Análise Documental e Revisão Bibliográfica” (quatro publicações), “Revisão Bibliográfica” (duas publicações), “Revisão Bibliográfica e Método de Delphi” (uma publicação), “Análise Estatística” (uma publicação) e “Entrevista” (três publicações). O Método de Delphi é a eleição de indicadores que apresentam as maiores pontuações realizada por um colegiado de especialistas em um tema específico.

Os resultados apresentados nas publicações originaram cinco grupos: “Gestão das Políticas de Saneamento” (sete publicações), “Planejamento das Políticas de Saneamento” (três publicações), “Participação e Controle Social” (duas publicações), “Criação de Ferramenta de Tecnologia Social” (três publicações), “Papel do Estado” (cinco publicações).

Os grupos de resultados “Gestão das Políticas de Saneamento” e “Planejamento das Políticas de Saneamento” reuniram a metade das publicações selecionadas (sete e dez publicações, respectivamente). Os demais trabalhos formam os grupos “Participação e

Controle Social” (duas publicações), “Criação de Ferramenta de Tecnologia Social” (três publicações), “Papel do Estado” (cinco publicações).

SÍNTESE DO LEVANTAMENTO BIBLIOGRÁFICO

O saneamento básico no Brasil, particularmente os serviços de tratamento e distribuição de água e coleta e tratamento de esgoto, há muito apresenta déficit para o atendimento da população brasileira. Em relação a estes dois serviços de saneamento básico, segundo a PNAD 2013 – Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios (IBGE, 2013), a proporção de domicílios que dispunham do serviço passou de 63,3% em 2012 para 64,3% em 2013, atingindo 41,9 milhões de unidades atendidas e demonstrando que, mesmo com o aumento da prestação dos serviços, ainda é insuficiente. Esse déficit está distribuído de forma desigual pelas regiões do país, assim como entre os grandes centros urbanos e as cidades pequenas dentro de uma mesma região, e entre as regiões centrais e as periferias em uma mesma cidade. Essa situação demonstra que a população de baixa renda, carente em diversos aspectos e em qualquer região do país, sempre teve um menor acesso aos serviços de saneamento (SAIANI & TONETO Jr, 2010).

No período de 2004 a 2011, foram realizados no Brasil níveis históricos de investimentos em saneamento básico visando atingir a universalização dos serviços, devido à combinação de fatores como a eleição em 2002 de um governo federal com visão oposta ao anterior e pelos avanços na regulação do saneamento após a promulgação da Lei 11.445/2007. Ainda assim, devido a décadas de paralisia do setor, a população brasileira ainda não conta com os níveis de cobertura desejados (LAMB & SCAPIN, 2015). As políticas de saneamento básico podem ser consideradas, ao mesmo tempo, uma política pública, onde o Estado deve formular, implementar, avaliar e organizar - juntamente com a sociedade civil exercendo o devido controle social - e uma área de alto nível tecnológico de implantação e monitoramento de sistemas, disputada pelos segmentos de inovação tecnológica, sendo, portanto, uma área híbrida para os interesses da sociedade: interessa muito aos mais pobres e aos mais ricos (HELLER & CASTRO, 2007).

Contudo, cabe destacar que os avanços no setor proporcionados pelo marco regulatório do saneamento poderiam ser ainda maiores, capazes de estender a universalização do atendimento às populações mais carentes e o exercício da titularidade seria melhor exercido pelos municípios, não fosse a posição de dominância das empresas estaduais de

saneamento e sua lógica estadualista sobre as concepções municipalistas. Da mesma forma, o déficit de cobertura dos serviços de saneamento e a expansão do setor em ritmo menor do que o crescimento das cidades também pode ser atribuído à situação de predominância das empresas estaduais de saneamento sobre as autarquias municipais e prefeitos, via de regra, das cidades de pequeno porte, o que tem dificultado o avanço do setor (LISBOA; HELLER & SILVEIRA, 2013).

As propostas de maior interesse dos municípios, além da reafirmação da titularidade municipal, seriam: a criação do Sistema Nacional de Saneamento (SISNA-SA), que deveria gerenciar um fundo para a área, e ao qual todos os prestadores estariam submetidos e atendendo a normas e princípios federais; a criação das agências reguladoras e a obrigação dos planos municipais e estaduais de saneamento (SOUSA & COSTA, 2013).

Os estadualistas realizaram articulações junto ao Congresso Nacional para vetar as inovações que estavam previstas na lei 11.445/2007, principalmente as relacionadas ao exercício da titularidade, incluindo a capacidade de fiscalização e o controle social, como o Sisnasa, o fundo e as agências reguladoras. Os vetos contribuíram para a modelagem de um regime regulatório capaz de originar muitos conflitos para o setor. Isso se deve ao fato de que as empresas estaduais – a maioria formada no período da ditadura militar, com grande trânsito junto ao poder central – são dotadas de estrutura e autonomia administrativa muito superior à capacidade de gestão dos municípios, dificultando a regulação, fiscalização e o controle social dos serviços de saneamento (ARRETICHE, 1999 apud SOUSA & COSTA, 2013; GALVÃO JR. et al., 2009).

Embora a divergência entre esses atores inseridos no cotidiano do saneamento possa ter reduzido a amplitude da proposta do marco regulatório, é inegável que este instrumento legal muito contribuiu para a implementação das políticas de saneamento, uma vez que a lei 11.445/2007 dialoga com outras leis e sistemas de proteção à população (KOEHLER, 2013). Esse diálogo se dá a partir da construção da intersetorialidade com outras políticas públicas, como por exemplo, a comunicação que deve existir entre as políticas sociais e as políticas de desenvolvimento urbano, a partir dos ministérios relacionados no governo central, até alcançar as secretarias municipais e suas ações.

A construção da intersetorialidade ocorre à medida que espaços comuns sejam estabelecidos, para permitir a troca de saberes e interações na elaboração, formulação e execução da política (NASCIMENTO, 2010). Outro exemplo pode ser a proposta inovadora de utilização do Cadastro Único – instrumento utilizado pelo Ministério de Desenvolvimento

Social (MDS) – como ferramenta de implementação das políticas públicas de saneamento básico a fim de ampliar o acesso desses serviços à população em situação de pobreza e atendida pelos programas sociais do governo federal (KOEHLER, op. cit.).

Entretanto, é necessário reconhecer que os avanços e suas possibilidades futuras no setor saneamento que a sociedade brasileira pode vivenciar atualmente, nem sempre estiveram assegurados. Em momento histórico de dificuldades fiscais, em 1999, o governo federal comprometeu-se com o Fundo Monetário Internacional (FMI) em privatizar as empresas estaduais de saneamento para arrecadar recursos e essas ações catalisaram uma reação à altura, através da coalização de diversas entidades atuantes no setor saneamento (sindicatos, associações de usuários, movimentos de defesa de consumidores, entre outras), formando a Frente Nacional pelo Saneamento Ambiental (FNSA), que através de sua mobilização conseguiu impor veto às pretensões do governo federal, provocando a derrota no Congresso Nacional do Projeto de Lei 4147/2001, de privatização do setor (SOUSA & COSTA, 2011).

Contudo, não nos basta constatar que tendo sido derrotado o projeto político que entende o saneamento básico como uma atividade que pode ser realizada por mãos privadas, sendo regulado pelo mercado, já está assegurada entre nós a visão do saneamento como política pública e direito do cidadão. A cada eleição presidencial, os projetos nacionais são confrontados e disputados! E se coloca diante de nós a questão que envolve o papel do Estado e o que devemos esperar dele e o que podemos esperar dele (HELLER, 2009). Podemos então afirmar que as políticas de saneamento básico irão diferir profundamente se estivermos diante de um Estado forte capaz de influir no ritmo do desenvolvimento ou de um Estado mínimo, privatista, sendo determinado pelo mercado e seus interesses (SOUSA & COSTA, 2013; HELLER, 2009).

Admitindo que a visão de Estado garantidor de direitos é a que deve prevalecer, principalmente numa sociedade como a brasileira, marcada por profunda desigualdade, é necessário que sejam utilizadas atividades e iniciativas que possam reproduzir a concepção de empoderamento popular subjacente aos mecanismos de participação e controle social. Essas iniciativas, geralmente, são programas de educação popular, voltados para a saúde e meio ambiente, que fomentem ações de participação e mobilização social, em torno de projetos de saneamento básico.

Por essa razão, o governo federal desenvolveu os “Programas de Educação em Saúde e Mobilização Social”, da Fundação Nacional de Saúde (FUNASA) e o “Programa de Educação Ambiental e Mobilização Social em Saneamento”, do Ministério das Cidades (MCidades),

que fomentam ações participativas e a mobilização social em projetos de saneamento. Apresentam dificuldades e facilidades, avanços e recuos em relação às políticas de saneamento, mas ganham mérito ao avaliarmos o ineditismo destas ações, em relação à escala e distribuição no país (MOISÉS et al., 2010).

Os estados e municípios brasileiros também registram experiências dinâmicas e até estimulantes, em alguns casos, em relação à mobilização da sociedade na fiscalização e crítica de alguns programas de saneamento, que devem servir como paradigma da desejada participação social na elaboração e execução das políticas de saneamento (MATULJA, 2009; IORIO et al., 2009; AROEIRA, 2009; BORJA, 2009).

Quando há a implantação de uma ação ou política pública no nível federal, está se refletirá no nível estadual ou – o mais comum – no nível municipal. Assim, quando apontamos que os serviços essenciais à vida como os que compõem o saneamento básico devem ser entendidos como políticas públicas implementadas por agentes públicos que representam o Estado, estamos nos referindo tanto à União como ao município de Santos, por exemplo, uma vez que a ação privada neste setor pode ser tão desastrosa para a União como para um município específico.

A análise do desempenho dos diferentes modelos institucionais de prestadores de serviços de abastecimento de água, ou de prestadores de serviço de coleta de resíduos sólidos – com ou sem coleta seletiva – mostra que a população mais carente sempre perde mais quando esses serviços são prestados por empresas privadas do que por autarquias públicas, uma vez que o lucro sempre será um fator de corte ou incentivo de novos investimentos e ampliação do atendimento (HELLER et al., 2012).

Esse fato fica ainda mais claro quando se analisa a situação de municípios que privatizaram seus serviços de saneamento, como Cachoeiro de Itapemirim/ES, onde as populações residentes nas periferias e nas áreas rurais, com baixa capacidade de pagamento, sequer estão contempladas no contrato de gestão firmado entre o município e a empresa (OLIVEIRA; REZENDE & HELLER, 2011). E quando há a convivência de diversas categorias de prestadores de serviço, públicos ou privados, municipais ou estaduais, em uma mesma região metropolitana, que deve conduzir a gestão de uma política ou de um recurso natural conjuntamente, os conflitos são inevitáveis. Como os que ocorrem na região metropolitana de São Paulo, na gestão dos recursos hídricos (SILVA & PORTO, 2003).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O legado do novo marco regulatório do saneamento no Brasil a partir da publicação da lei 11.445/2007, que mesmo sendo relativamente recente na história das políticas públicas brasileiras, já foi registrado em diversos artigos, dissertações e teses, demonstrando o interesse que o assunto desperta. Ao mesmo tempo, muitas contribuições ainda poderão ser propostas ao marco regulatório, uma vez que há ambiguidades e pontos fracos no texto legal em relação ao papel que deve ser desempenhado pelos municípios.

Entretanto, o que já foi realizado, quando comparado com o passado recente sem nenhuma regulamentação, representa um avanço gigantesco no sentido dos municípios e suas populações se apropriarem das instâncias que deverão surgir com a implementação do Plano Municipal de Saneamento Básico e se empoderarem para exercer seus direitos à titularidade plena e ao controle da política pública. A lei 11.445/2007 também estimula o debate sobre o público e o privado na administração pública, a integração com outras políticas públicas, como as de desenvolvimento urbano, meio ambiente, saúde, desenvolvimento social, dentre outras, ao mesmo tempo em que seus programas de implantação podem ser um fator de estímulo ao corpo técnico funcional, pela importância que passa a dividir com a população usuária dos serviços de saneamento básico.

E finalmente, se faz importante ressaltar que o debate político em torno da aplicabilidade de todos os pontos desta lei nos remete ao tipo de parlamentar eleito para representar os anseios brasileiros no Congresso Nacional, pois dependerá do perfil dos parlamentares a capacidade de pressão e força da sociedade civil para ajustar os pontos ainda conflitantes com perfil da lei proposta antes das modificações, para que um instrumento ainda melhor da ampliação da participação social e da defesa das políticas públicas sociais e ambientais para as parcelas mais carentes da sociedade brasileira.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AROEIRA, R.M. (2009). Plano Municipal de Saneamento Básico: a experiência de Belo Horizonte. In: BRASIL, Programa de Modernização do Setor Saneamento (PMSS). Instrumentos das políticas e da gestão dos serviços públicos de saneamento básico. Coord. Berenice de Souza Cordeiro. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. Brasília: Editora. Coletânea, v. I, p 54-85.
- ARRETCHE, M.T.S. (1999). Política Nacional de Saneamento: A reestruturação das companhias estaduais. In: Temas especiais — Infraestrutura. Perspectivas de reorganização. Brasília: Ipea.
- BORJA, P.C. (2009) “Avaliação de políticas públicas de Saneamento Básico: uma reflexão teórica-conceitual e metodológica a partir do Programa Bahia Azul”. In: BRASIL, Programa de Modernização do Setor Saneamento (PMSS). Instrumentos das políticas e da gestão dos serviços públicos de saneamento básico. Coord. Berenice de Souza Cordeiro. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, Brasília: Editora. Coletânea, III, 645-661.
- BRASIL. (1988). República Federativa - Constituição Federal, 1988
- BRASIL. (2007). Lei No 11.445, de 05 de janeiro de 2007. Estabelece as diretrizes nacionais sobre o Saneamento Básico; altera a ... e dá outras providências, publicada no DOU de 11/01/2007.
- BRASIL. (2010). Decreto Lei 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, publicado no dia 22/06/2010.
- COSTA, S.S.; BANDINI, M.P.; ZANARDI JR., V. & OLIVEIRA, L.R.M. (2009). O licenciamento ambiental e os serviços de saneamento. In: BRASIL, Programa de Modernização do Setor Saneamento (PMSS). Instrumentos das políticas e da gestão dos serviços públicos de saneamento básico. Coord. Berenice de Souza Cordeiro Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. Brasília: Editora. Coletânea, v. II, p. 401-410.
- FOLLADOR, K.; PRADO, G.P.P.; PASSOS, M.G. & NOTHAFT, S.C. (2015). Saneamento Básico: Meio Ambiente e Saúde. UNINGÁ Review., 23(1), 24-28 Jul/Set.
- GALVÃO JR., A.C.; NISHIO, S.R.; BOUVIER, B.B. & TUROLLA, F.A. (2009) Marcos regulatórios estaduais em saneamento básico no Brasil. Revista da Administração Pública, Rio de Janeiro, 43(1), 207-27, jan/fev.

- HELLER, L. (2009). O papel da União na política de Saneamento Básico: entre o que se deve e o que se pode esperar. In: BRASIL, Programa de Modernização do Setor Saneamento (PMSS). Instrumentos das políticas e da gestão dos serviços públicos de saneamento básico. Coord. Berenice de Souza Cordeiro. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. Brasília: Editora. Coletânea, I, 89-99
- HELLER, L. & CASTRO, J.E. (2007) Política pública de saneamento: apontamentos teórico-conceituais. *Revista Engenharia Sanitária e Ambiental*, 12(3), 284-295.
- HELLER, P.G.B.; NASCIMENTO, N.O. & HELLER, L. (2012) Desempenho dos diferentes modelos institucionais de prestação dos serviços públicos de abastecimento de água: uma avaliação comparativa no conjunto dos municípios brasileiros. *Revista Engenharia Sanitária e Ambiental*, 17(3), 333-342 jul/set.
- IBGE - Instituto Brasileiro De Geografia E Estatística (2013). PNAD – Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios: cobertura de saneamento básico, áreas urbanas.
- IORIO, S.M.; ARCE, D.M.; MAGALHÃES, J.; MATTOS, A.B. & ZANON, A.M. (2009). A perspectiva da educação ambiental e o processo histórico do saneamento básico: a instalação das redes de água e esgoto nos municípios de Campo Grande/MS e Dourados/MS. *Interações, Campo Grande*, 10(1), 63-72, jan./jun.
- JACOBI, P. R. & BESEN, G. R. (2011). Gestão de resíduos sólidos em São Paulo: desafios da sustentabilidade. *Revista Estudos Avançados*, 25(71), 135-158.
- KOEHLER, J. (2013) Mecanismos de concretização da igualdade e da não discriminação econômica na garantia do direito humano à água e ao esgotamento sanitário adequado: a utilização do Cadastro Único na ampliação do acesso aos servidores de saneamento básico junto à população de baixa renda - uma análise conceitual. Recuperado em 30 agosto de 2015, de <http://acervodigital.mds.gov.br/xmlui/handle/123456789/352>. 2013.
- LAMB, N.V.W.& SCAPIM, L. (2015) Saúde Pública e as perspectivas do Plano Nacional de Saneamento Básico no Brasil. II Colóquio de Ética, Filosofia Política e Direito. Universidade Santa Cruz do Sul – UNISC – Editora EDUNISC. Recuperado em 30 agosto de 2015, de <http://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/efpd/article/view/13248/2405>
- LEONETI, A.B.; PRADO, E.L.; OLIVEIRA, S.V.W.B. (2011). Saneamento básico no Brasil: considerações sobre investimentos e sustentabilidade para o século XXI. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro 45(2):331-48, mar./abr.
- LISBOA, S.S.; HELLER, L.; SILVEIRA, R.B. (2013) Desafios do planejamento municipal de saneamento básico em municípios de pequeno porte: a percepção dos gestores. *Revista de Engenharia Sanitária e Ambiental*, Rio de Janeiro, 18(4), 341-348 out./dez.

- MATULJA, A. (2009). Construção de um termo de referência para o Plano Municipal de Saneamento de Urubici-SC à partir de um modelo de governança. Monografia (Bacharelado), Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC, Florianópolis, SC.
- MELO, G. B. (2009). Avaliação da Política Municipal de Saneamento Ambiental de Alagoinhas (BA) – Contornos da participação e controle social. Dissertação (Mestrado). Universidade de Brasília - UNB, Brasília-DF.
- MOISÉS, M.; KLIGERMAN, D.C.; COHEN, S.C. & MONTEIRO, S.C.F. (2010) A política federal de saneamento básico e as iniciativas de participação, mobilização, controle social, educação em saúde e ambiental nos programas governamentais de saneamento. *Ciênc. saúde coletiva*, Rio de Janeiro, 15(5), 2581-2591, Ago. 2010. Recuperado em 28 agosto de 2015, de http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232010000500032&lng=en&nrm=iso
- MORAES, L. R. S. (2009). “Política e Plano Municipal de Saneamento Básico: aportes conceituais e metodológicos”. In: BRASIL, Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. Programa de Modernização do Setor Saneamento (PMSS). Instrumentos das políticas e da gestão dos serviços públicos de saneamento básico. Coord. Berenice de Souza Cordeiro – Brasília: Editora. Coletânea, v.I, p. 33-53.
- NASCIMENTO, S. (2010). Reflexões sobre a intersectorialidade entre as políticas públicas. *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, 101, 95-120, jan/mar.
- OLIVEIRA, T. G.; REZENDE, S.; HELLER, L. (2011). Privatização dos serviços de saneamento: uma análise qualitativa à luz do caso de Cachoeiro de Itapemirim (ES). *Revista Engenharia Sanitária e Ambiental*. 16(4), 395-402 out/dez.
- SAIANI, C.C.S. & TONETO JR., R. (2010). Evolução do acesso a serviços de saneamento básico no Brasil (1970 a 2004). *Revista Economia e Sociedade*, Campinas, 19(38), 79-106, abr.
- SANTOS (2010). Plano Municipal Integrado de Saneamento Básico. Governo do Estado de São Paulo, Prefeitura Municipal de Santos. Novembro. Recuperado em 31 junho de 2015, de www.santos.sp.gov.br.
- SILVA, R.M.A. (2011). “Saneamento Básico: marco regulatório, regulação setorial e oportunidades de negócio”. *Lexlicitacao.com.br– Artigos*. Recuperado em 23 agosto de 2015, de <http://lexlicitacao.com.br/saneamento-basico-marco-regulatorio-regulacao-setorial-e-oportunidades-de-negocio/all>

SILVA, R.T. & PORTO, M.F.A. (2003). Gestão urbana e gestão das águas: caminhos da integração. *Estudos Avançados*, 17(47), 129-145. São Paulo Jan./Abr. Recuperado em 23 agosto de 2015, de http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142003000100007&lng=en&nrm=iso

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

SOUSA, A.C.A & COSTA, N.R. (2013). Incerteza e dissenso: os limites institucionais da política de saneamento brasileira. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro 47(3), 587-599, maio/jun.

Recebido 11/04/2017
Aprovado 31/08/2017