



# O saneamento básico brasileiro no contexto da transição para a economia verde\*

El saneamento básico brasileño en el contexto de la transición hacia una economía verde

Brazilian Basic Sanitation in the Context of the Transition to a Green Economy

Cristina Maria Dacach Fernandez Marchi\*\*

*Recibido: 2016-09-01 // Aprobado: 2016-10-12 // Disponible en línea: 2017-01-30*

Cómo citar este artículo: Marchi, C. M. D. F. (2017). O saneamento básico brasileiro no contexto da transição para a economia verde. *Ambiente y Desarrollo*, 21(40), xx-xx. <https://doi.org/10.11144/Javeriana.ayd21-40.sbbc>

doi:10.11144/Javeriana.ayd21-40.sbbc

## Resumo

Este trabalho objetiva difundir as Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico expressas na Política Brasileira de Saneamento e discutir suas implicações para a esfera municipal dentro da concepção da Economia Verde. Investiga-se no contexto de prática econômica, que é a Economia Verde, se os serviços públicos brasileiros de saneamento básico estão inseridos nos critérios de bem-estar e equidade social. A partir do Marco Regulatório para o setor é analisada a elaboração dos Planos Municipais de Saneamento Básico, procurando-se uma melhor compreensão dos desdobramentos e da trajetória que essa Política pode possibilitar para a sociedade e para o meio ambiente e propõe-se uma metodologia para a elaboração desses Planos. Parte-se do pressuposto que a integração entre a sociedade civil, o poder público municipal e suas ações na área de saneamento básico se constitui em uma importante via de acesso para uma nova forma de governança territorial rumo à Economia Verde.

**Palavras-chave:** economia verde; política brasileira de saneamento básico; planos municipais de saneamento básico

\* Artigo de Pesquisa bibliográfica o saneamento básico e desenvolvimento urbano.

\*\* Doutora em Geologia, Mestre em Planejamento Urbano Graduação Administração. Desenvolve pesquisas nas áreas de gestão do meio ambiente, com ênfase no saneamento básico, no cooperativismo, no associativismo e no empreendedorismo social. Lidera o Grupo de Pesquisa em Gestão Ambiental e Desenvolvimento de Empreendimentos Sociais (CNPQ) ligado à pós-graduação da universidade Católica do Salvador, Bahia. Correo electrónico: [cristina.marchi@ucsal.br](mailto:cristina.marchi@ucsal.br)

## Resumen

Este trabajo tiene como objetivo difundir las Directrices Nacionales de Saneamiento Básico de la Política Brasileña de Saneamiento y discutir sus implicaciones a escala municipal dentro del concepto de *economía verde*. En este estudio se investiga, en el contexto de la práctica económica, qué es la economía verde y si los servicios públicos brasileños de saneamiento básico se incluyen en los criterios de bienestar y de equidad social. Desde el marco regulatorio para el sector, se analiza la elaboración de los planes de saneamiento municipal, a fin de buscar una mejor comprensión de los acontecimientos y de la trayectoria que esta política puede posibilitar para la sociedad y el medio ambiente. Se propone, también, una metodología para la preparación de dichos planes. Se supone que la integración entre la sociedad civil, el gobierno municipal y sus acciones en el área de saneamiento básico constituye una vía de acceso importante para una nueva forma de gobernanza territorial hacia una economía verde.

**Palabras clave:** economía verde; política brasileña de saneamiento; planes de saneamiento municipal

## Abstract

The aim of this article is to disseminate the National Guidelines for Basic Sanitation of the Brazilian Sanitation Policy and discuss their implications at the municipal level within the concept of *green economy*. This study investigates, in the context of economic practice, what green economy is and whether Brazilian basic sanitation services are included in the welfare and social equity criteria. We analyze, based on the regulatory framework for the sector, the preparation of municipal sanitation plans, in order to gain a better understanding of the events and the path this policy can make possible for society and the environment. We also propose a methodology for the preparation of such plans. It is assumed that integration between civil society, municipal government, and its actions in the area of basic sanitation is an important access route for a new form of territorial governance moving towards a green economy.

**Keywords:** green economy; Brazilian sanitation policy; municipal sanitation plans

## Introdução

Problemas decorrentes da escassez ou a má qualidade da água e o esgotamento sanitário inadequado impactam negativamente a segurança alimentar, as escolhas de subsistência e as oportunidades educacionais para as famílias pobres em todo o mundo. Nesse cenário, o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente - PNUMA define que em uma Economia Verde o crescimento da renda e do emprego devem ser conduzidos por investimentos públicos e privados, para que as emissões de óxido de carbono e poluição sejam reduzidas, para fortalecer a eficiência dos recursos energéticos e para prevenir a perda da biodiversidade. Assim, os objetivos na tomada de decisão sobre investimentos, nas esferas pública e privada, necessitam estar integrados de forma harmônica aos objetivos sociais, econômicos e ambientais.

No Brasil, as Diretrizes Nacionais do Saneamento Básico, contidas na Lei nº. 11.445/2007, que define a Política Nacional de Saneamento Básico, são de cumprimento obrigatório dos agentes públicos e privados com atuação no setor. Há na legislação, instrumentos jurídicos para auxiliar os municípios na gestão do saneamento básico. A política nacional orienta a participação do Governo Federal junto aos órgãos pertinentes, para o desenvolvimento das ações de saneamento básico relativas ao abastecimento de água, ao sistema de esgotamento sanitário, à drenagem urbana e à coleta, tratamento e disposição final dos resíduos sólidos. Nesse sentido, o Plano Nacional de Saneamento Básico - PLAN SAB, documento em processo de elaboração sob a coordenação da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental do Ministério das Cidades, constitui-se no eixo central da Política Federal de Saneamento Básico. Esse documento vem adotando cenários possíveis e desejáveis para o Brasil, nos quais prevalecem a participação social, a universalização dos serviços e a preservação ambiental. Essa linha de gestão é considerada inovadora nos serviços de saneamento básico porque incentiva o desenvolvimento de modelos alternativos que permitam “[...] alcançar níveis crescentes de eficiência e eficácia e a sustentabilidade social, ambiental, econômica e financeira do saneamento básico” (BRASIL, Lei nº 11.445, 2007, p. 7).

Assim, ações relacionadas à Economia Verde, que resultam em melhoria do bem-estar humano e equidade social com redução de riscos ambientais, e ações que vêm sendo desenvolvidas nas esferas local, estadual e federal relativas ao saneamento básico, que buscam a universalização e a equidade de distribuição dos serviços, são interdependentes e se interconectam em diferentes aspectos, incentivando políticas públicas que garantam o bem-estar geral com o propósito fundamental de avançar no desenvolvimento humano.

Este trabalho objetiva difundir as Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico, expressas na Política Nacional de Saneamento Básico, com vistas à discussão de implicações na trajetória da Economia Verde e propor metodologia para o processo de elaboração do Plano Municipal de Saneamento Básico - PMSB. Analisam-se questões relacionadas com a elaboração dos PMSB e seus desdobramentos sobre a sociedade.

O texto está dividido em duas partes. A primeira apresenta os principais conceitos e introduz os antecedentes do processo atual em que vem se desenvolvendo a área de saneamento básico no Brasil. A segunda, situa-se em uma perspectiva empírica, visando difundir as Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico e a Política Nacional de Saneamento Básico, discutindo-se suas implicações para a esfera municipal no contexto da Economia Verde e propõe uma metodologia para elaboração dos PMSB.

A pesquisa realizada para a construção do presente trabalho empregou a metodologia qualitativa e dedutiva, de caráter exploratório e descritivo. Foram sistematizadas informações, utilizando-se a Lei nº 11.445/2007, a publicação do Ministério das Cidades intitulada “Diretrizes para a Definição da Política e Elaboração de Planos Municipais e Regionais de Saneamento Básico” e os elementos fornecidos por publicações acadêmicas, que permitiram a análise e aproximação das informações

coletadas. Foi realizada uma revisão teórica, que embasou a elaboração dos fluxogramas apresentados, observando-se o contexto ambiental, social, legal e político. Parte-se do pressuposto que na área de saneamento básico a integração entre a população, o poder público municipal e suas ações se constitui em uma importante via de acesso a estes serviços, contribuindo para uma nova forma de governança territorial rumo à Economia Verde.

## Diretrizes nacionais do saneamento básico na trajetória da economia verde

Neste estudo, será tomada a definição da United Nations Environment Programme (UNEP, 2011) sobre a Economia Verde. Para a UNEP esta Economia resulta na melhoria do bem estar humano e na igualdade social, concomitante à observação da redução dos riscos ambientais e das carências ecológicas. Se encontra sustentada em três aspectos básicos: pouca intensidade em carbono, eficiência no uso dos recursos naturais e inclusão social. A construção do conceito sobre a Economia Verde foi iniciada durante a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (“Rio+20”), realizada em junho de 2012 no Rio de Janeiro. Para Jacobi e Sinisgalli (2012) esta Conferência mobilizou a comunidade global para participar de desafiador debate “sobre a realidade ambiental global e modus operandi existente quanto à temática ampla e genérica do desenvolvimento e do ambiente” (Jacobi & Sinisgalli, 2012, p. 93). Para os autores este evento ocorreu em um momento de incertezas mundiais relacionadas ao quadro de degradação ambiental e a necessidade de busca de tecnologias e formas de cooperação inovadoras.

A preocupação da UNEP não é recente. Um dos objetivos desta agencia, criada em 1972, que está ligada à Organização das Nações Unidas, é buscar convergências em relação aos problemas ambientais comuns em todo o mundo, operando em sistema de redes e parcerias. Outra concepção que vem sendo formada sobre a Economia Verde é de sistema econômico dominado por cadeia produtiva, desde o investimento até o consumo de bens e serviços, que reconhece e respeita os limites dos ecossistemas (Cechin & Pacini, 2012). A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) assegura que, para as estratégias nacionais de crescimento verde terem êxito, deverão estar integradas às políticas gerais do governo. Essa Organização preconiza que a “ecologização do crescimento de uma economia depende de configurações institucionais e de políticas, do nível de desenvolvimento, da disponibilidade de recursos e de pontos de pressão ambientais específicos” (OCDE, 2011, p. 7).

Entretanto, as configurações institucionais da economia de uma dada região não estão isoladas, pois existe interdependência dos sistemas comerciais ao redor do mundo, já que o comércio mundial “desempenha um papel importante na maneira como os setores industriais e os padrões de emissões se comportam” (Cechin & Pacini, 2012, p. 129). A economia torna-se maior em relação ao ecossistema que a contém. Nesse contexto, nos últimos anos vem crescendo a preocupação em reprimir uma auto intitulação de “Economia Verde” com fins mercadológicos por meio do desenvolvimento de paradigmas, modelos e métodos internacionais para a consecução, a avaliação e o controle desse novo sistema econômico.

Um exemplo é o Relatório de Avaliação Ecosistêmica do Milênio (UNEP, 2011), documento apoiado pelo PNUMA, que analisa os impactos das atividades antrópicas sobre a capacidade de o meio ambiente e sua biodiversidade continuarem provendo os bens e os serviços que mantêm a vida na Terra. Segundo esse Relatório são quatro as categorias que compõem os serviços de sustentação da vida: a de suporte, a de provisão, a de regulação e a cultural. Em duas delas, a da provisão e a da regulação, os serviços relativos ao saneamento básico se fazem presentes.

Deve-se considerar também a Carta de Intenção, denominada *Political process: Parliamentarians’ Manifesto*, que traz o compromisso de 140 países de aumentar o acesso à água potável, tratamento de esgoto e a promoção do uso inteligente da água, assinada no Forum Mundial da Água, na cidade de Marseille, França, em março de 2012 (World Water Forum, 2012). Esse documento recomenda que sejam incluídas na legislação de cada país soluções para a gestão dos serviços ligados ao saneamento e mecanismos de proteção aos recursos hídricos.

A relação entre saneamento e salubridade ambiental é intrínseca. O saneamento é o conjunto de ações socioeconômicas que têm por objetivo colaborar para a proteção ao meio ambiente, atuando no controle de todos os fatores do meio físico do homem, que exercem ou podem exercer efeitos nocivos sobre o seu bem-estar físico, mental e social. Assim, o saneamento é compreendido como a matriz capaz de gerar avanços na preservação e salubridade ambiental (Marchi, 2015).

Com fundamento na ampla definição de saneamento, a Organização Mundial da Saúde - OMS (Brasil, Ministério da Saúde 2004) engloba os seguintes serviços públicos no saneamento: (i) água; (ii) esgotamento sanitário; (iii) drenagem urbana; (iv) resíduos sólidos; (v) controle de vetores de doenças transmissíveis; (vi) saneamento dos alimentos; (vii) saneamento dos meios transportes; (viii) saneamento e planejamento territorial; (ix) saneamento da habitação, dos locais de trabalho, de educação e de recreação e dos hospitais, e (x) controle da poluição ambiental (água, ar e solo, acústica e visual).

Tal amplitude possibilita a formação de uma imagem estendida de saneamento, correlacionando-o a fatos históricos do País. Segundo Rezende, S. C. e Heller, L. O (2008), o saneamento decorre de processos econômicos, sócio-políticos e culturais. Os autores instam uma visão menos fragmentada e mais abrangente para o papel do saneamento, sua contextualização na sociedade, na vida das cidades, nas bacias hidrográficas e no âmbito da saúde humana.

Marchi (2015) apresenta vários autores que tratam do conceito de saneamento básico, conceito que vem sendo socialmente construído ao longo dos anos. A autora afirma que a noção de saneamento assume conteúdos diferenciados em cada território, a depender de fatores tecnológicos, culturais, sociais e ambientais. Observa-se que é restrita a definição de saneamento voltado para as ações relacionadas ao abastecimento de água, ao esgotamento sanitário, à coleta, transporte e disposição de resíduos sólidos ou à drenagem urbana.

A definição ampliada considera o saneamento como conjunto de medidas visando preservar ou modificar as condições do ambiente, com a finalidade de melhorar a qualidade do meio físico e de vida da população, prevenir doenças, promover a saúde, melhorar a produtividade do indivíduo e facilitar a atividade econômica. De acordo com a Lei nº. 11.445/2007, como conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais de: (i) abastecimento de água potável: constituído pelas atividades, infraestruturas e instalações necessárias ao abastecimento público de água potável, desde a captação até as ligações prediais e respectivos instrumentos de medição; (ii) esgotamento sanitário: constituído pelas atividades, infraestruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, tratamento e destinação final adequados dos esgotos sanitários, desde as ligações prediais até o seu lançamento final no meio ambiente; (iii) limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, referindo-se ao conjunto de atividades, infraestruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destino final dos resíduos sólidos domésticos e dos resíduos sólidos originários da varrição e limpeza de logradouros e vias públicas; e (iv) drenagem e manejo das águas pluviais urbanas que encerram um conjunto de atividades, infraestruturas e instalações operacionais de drenagem urbana de águas pluviais, de transporte, detenção ou retenção para o amortecimento de vazões de cheias, tratamento e destinação final das águas pluviais drenadas nas áreas urbanas.

Quaisquer que sejam as definições e os componentes utilizados, esses revelarão sempre múltiplas associações entre o saneamento e o meio ambiente. A conservação do meio físico e biótico é um pressuposto atual e que está inserido nos projetos de saneamento, diferentemente de alguns anos atrás quando a concepção sanitária clássica recaía somente na promoção da saúde humana.

A condição ambiental e social gerada pelos efeitos dos investimentos ligados aos sistemas de saneamento nas cidades vem se incorporando como pressupostos relevantes nos estudos avaliativos adotados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, principalmente naqueles referentes a levantamentos suplementares como a Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílios - PNAD.

Os serviços de saneamento básico proporcionam benefícios para a saúde da população. Para Vanderslice e Briscoe (1995) estes benefícios seguem efeitos que diferem a depender do nível de

desenvolvimento da localidade atendida, mas geralmente são positivos, por se constituírem em um serviço que assegura melhoria do bem-estar humano (Vanderslice e Briscoe, apud Leoneti *et al.*, 2011).

A Lei nº. 11.445/2007, de 5 de janeiro de 2007, propõe a articulação da Política de saneamento com as Políticas de desenvolvimento urbano e regional, de habitação, de combate à pobreza e de sua erradicação, de proteção ambiental, de promoção da saúde e outras de interesse social, voltadas para a melhoria da qualidade de vida, além da observância da eficiência e da sustentabilidade econômica (Brasil, *Lei n.º 11.445*, 2007), aproximando os princípios que regem essa Política às propostas para minimização dos problemas ambientais.

No entanto, conforme demonstram os dados do Sistema Nacional de Informação sobre Saneamento – SNIS (Brasil, Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento, 2011a), o retrato da existência real da população do Norte e do Nordeste do País indica que na Região Norte apenas 6.2% da população possui atendimento total de esgoto e na Região Nordeste este percentual é de 19.7%. Esta situação particular de cobertura total de esgotamento sanitário das duas regiões é pior do que a média do País, que já não é boa: 44.5%.

Este déficit de acesso foi ocasionado, em grande parte, pela escassez de investimentos, pela baixa eficiência das concessionárias dos serviços públicos de saneamento básico, fragmentação das responsabilidades, indefinições regulatórias e irregularidades contratuais (Leoneti *et al.*, 2011).

As expectativas inseridas no tema voltado para a economia verde no contexto do desenvolvimento sustentável e da erradicação da pobreza discutido durante a Conferência Rio+20, inclui a água, que envolvem aspirações para a melhoria da infraestrutura na área do saneamento no Brasil e no mundo. O contorno, a dimensão e a configuração das necessidades de infraestrutura para diminuir as iniquidades da área demandam tempo e vontade política. Além do que, muitas vezes, políticas públicas requerem a aprovação de nova legislação.

No Brasil, no auxílio para a promoção da Economia Verde, surge a Lei de Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico - LDNSB (Lei 11.445/2007), que estabelece, no artigo 52, que a União deverá elaborar, sob a coordenação do Ministério das Cidades, o Plano Nacional de Saneamento Básico - PLANSAB, instrumento de implementação da Política Federal de Saneamento Básico. Este documento busca alcançar níveis crescentes de eficiência e eficácia e a sustentabilidade social, ambiental e econômica. O PLANSAB estabelece:

- a) os objetivos e metas nacionais e regionalizadas, de curto, médio e longo prazos, para a universalização dos serviços de saneamento básico;
- b) as diretrizes e orientações para o equacionamento dos condicionantes de natureza político-institucional, legal e jurídica, econômico-financeira, administrativa, cultural e tecnológica com impacto na consecução das metas e objetivos estabelecidos;
- c) a proposição de programas, projetos e ações necessários para atingir os objetivos e as metas da Política Federal de Saneamento Básico, com identificação das respectivas fontes de financiamento;
- d) as diretrizes para o planejamento das ações de saneamento básico em áreas de especial interesse turístico;
- e) os procedimentos para a avaliação sistemática da eficiência e eficácia das ações executadas (Brasil, Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental 2011b).

Os princípios fundamentais que regem o PLANSAB são baseados na Lei 11.445/2007. Um deles, o da Articulação com as políticas de desenvolvimento urbano e regional, de habitação, de combate à pobreza e de sua erradicação, de proteção ambiental, de promoção da saúde e outras de relevante interesse social, se encontra em conformidade com as concepções que a Economia Verde toma como pontos de referência para o respeito aos limites dos ecossistemas.

O PLANSAB vem sendo elaborado em três etapas pelo Ministério das Cidades. Na primeira, em 2008, por meio de um processo participativo, obteve-se um produto: o documento denominado “Pacto pelo Saneamento Básico: mais saúde, qualidade de vida e cidadania”. Na segunda etapa foi desenvolvido o estudo “Panorama do Saneamento Básico no Brasil”, durante os anos de 2009 e 2010. A terceira e última etapa se desenvolveu a partir de 2012, por meio da submissão, sob Consulta Pública, da minuta à sociedade, visando promover ampla discussão para posteriores encaminhamentos e execução.

Dois marcos referenciais no âmbito das Organizações das Nações Unidas – ONU exerceram influência na versão preliminar do PLANSAB. O primeiro marco foi o documento referente aos “Objetivos de Desenvolvimento do Milênio”, firmado pelo Brasil e outros 190 países, em setembro de 2000, que tratava das metas relacionadas ao saneamento básico, sinalizando a redução em 50 %, até 2015, da parcela da população que não tinha acesso à água potável e ao esgotamento sanitário no ano de 1990. O outro documento da ONU foi a Resolução A/RES/64/292, da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 28 de julho de 2010, apoiada por 122 nações, que trata dos direitos ao saneamento básico, sendo o acesso ao abastecimento de água e ao esgotamento sanitário um direito humano, essencial para o pleno gozo da vida e de outros direitos humanos (Brasil, Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, 2011b).

Este marco regulatório traz nova perspectiva tanto à população que sofre da falta de saneamento, quanto para o Estado brasileiro ao propor futuras intervenções em âmbito econômico que reconheçam e respeitem os limites dos ecossistemas.

## **A Lei n.º 11.445/2007 e os planos municipais de saneamento**

A partir de meados dos anos 1970, os investimentos em saneamento básico para fazer face ao crescimento dos municípios brasileiros e, principalmente, a expansão das regiões metropolitanas, foram cada vez maiores. Nessa época, o Plano Nacional de Saneamento (PLANASA), viabilizado com recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), supria as necessidades de expansão, pois o processo de urbanização não era tão célere como nas últimas quatro décadas. A partir de 1990, paulatinamente, a estrutura que viabilizava o PLANASA começou a ser desarticulada.

Em 1997, os empréstimos com recursos oriundos do FGTS e do Pró-Saneamento, que financiavam o setor público da área do saneamento foram suspensos e, em consequência, a falta de planejamento desses serviços públicos se agravou em todo o Brasil.

Dez anos depois, em janeiro de 2007, importante marco regulatório para a área do saneamento foi sancionado: a Lei n.º 11.445/2007. Esta Lei estabeleceu as Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico e para a Política Federal de Saneamento Básico, contribuindo para a preservação do interesse da sociedade e de um meio ambiente salubre, na medida em que enfatizou a necessidade de regulação do setor e o seu controle, garantindo transparência e participação no processo de formulação das medidas relacionadas à área.

O Artigo 52 da Lei n.º 11.445/2007 estabelece a elaboração do instrumento de implementação da Política Federal de Saneamento Básico: o PLANSAB, o qual apresenta uma lógica de planejamento que enfatiza uma visão estratégica de futuro (BRASIL, Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, 2011b).

Dessa forma, o PLANSAB procura deslocar o tradicional foco dos planejamentos clássicos em saneamento básico, pautados na hegemonia de investimentos em obras físicas, para um melhor balanceamento destas com medidas estruturantes, a partir do pressuposto de que o fortalecimento das ações em medidas estruturantes assegurará crescente eficiência, efetividade e sustentação aos investimentos em medidas estruturais. (p. 8)

Com o propósito de se desenhar um planejamento com foco em medidas estruturantes, em setembro de 2008, o Ministro das Cidades, por meio da Portaria n.º 462, instituiu o Grupo de Trabalho Interministerial, que iniciou os trabalhos relativos ao cumprimento dos ordenamentos legais da área de saneamento básico.

Um dos princípios que regem o PLANSAB, previsto na própria legislação, é o da democratização da gestão dos serviços. A gestão desses serviços não está somente relacionada à dimensão técnico-administrativa, mas também à participação e controle populares. Para uma maior efetividade e impacto positivo à eficácia da Lei, foi criada a obrigatoriedade de formulação da política de saneamento nos municípios, no intuito de ampliar e consolidar o planejamento integrado de instrumentos capazes de orientar políticas, programas e projetos nos diferentes níveis federativos.

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

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

O Conselho Nacional das Cidades (ConCidades) coordena a formulação de estratégias para dar apoio aos planos municipais de saneamento básico de forma participativa. Esse Conselho aprovou a Resolução Recomendada n.º 32/2007, que estabelece uma campanha para elaboração dos planos dessa área. Determinou também, por meio da Resolução Recomendada n.º 33/2007 o prazo de até dezembro de 2010 para os municípios formularem seus planos de saneamento básico, senão, a partir de 2011, não teriam acesso aos recursos financeiros da União para aplicar em serviços de abastecimento de água, de esgotamento sanitário, de coleta, tratamento e destinação final de resíduos sólidos e de drenagem urbana.

Entretanto, o ConCidades constatou a dificuldade existente em muitos municípios brasileiros para prepararem eficientemente os seus planos e, por meio da Resolução Recomendada n.º 75/2009 estabeleceu os conteúdos mínimos para elaboração dos PMSB, detalhando aqueles contidos no art. 19 da Lei n.º 11.445/2007. Assim, o conteúdo mínimo nos planos municipais de saneamento básico compreende alguns documentos, informações e definições essenciais, tais como:

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



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

Em 21 de junho de 2010, o Decreto n.º 7.217, estendeu para 2014 a apresentação dos planos de saneamento básico elaborados como condição para acesso a recursos federais. A justificativa utilizada pelos municípios para a dificuldade na elaboração dos PMSB é a de que não possuem técnicos capacitados para a elaboração de trabalhos dessa natureza, ou verbas para a contratação de profissionais para tal fim (Associação das Empresas de Saneamento Básico Estaduais [AESBE], 2010).

Assim, tornam-se a cada dia mais visíveis essas dificuldades, que podem ser traduzidas no número de municípios do Estado da Bahia, que no ano de 2012 não possuem PMSB. Dos 361 municípios operados pela concessionária de serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário, sete têm plano municipal, sendo que somente um município, o de Salvador, o possui nos quatro componentes do saneamento básico.

Assim, outras medidas foram implementadas no sentido de estimular os municípios brasileiros a elaborarem o seu planejamento na área do saneamento, uma delas a Medida Provisória n.º 561, de 8 de março de 2012, que prorroga para até dezembro de 2016 a celebração de contrato de programa entre entes federados para a prestação de serviços de saneamento básico com recursos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), estendendo, como consequência, o prazo final para elaboração dos PMSB.

#### Elaborando o Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB)

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

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

Para iniciar o Planejamento dos PMSB torna-se necessária a constituição de dois comitês: o de Coordenação e o de Execução. O primeiro é formado por representantes das organizações do Poder Público Municipal relacionadas com o saneamento, do Poder Legislativo, do Ministério Público e representantes de entidades profissionais e da sociedade civil. Este comitê tem como função dirigir e acompanhar o processo e a produção do Plano de Mobilização Social.

A participação da sociedade na elaboração do plano é assegurada no parágrafo 5º, inciso V, do art. 19, do Capítulo IV e no art. 51, do Capítulo IX da Lei n.º 11.445/2007. Essa Lei também prevê o acesso de todos, aos estudos e às informações, mediante realizações de consultas e audiências públicas.

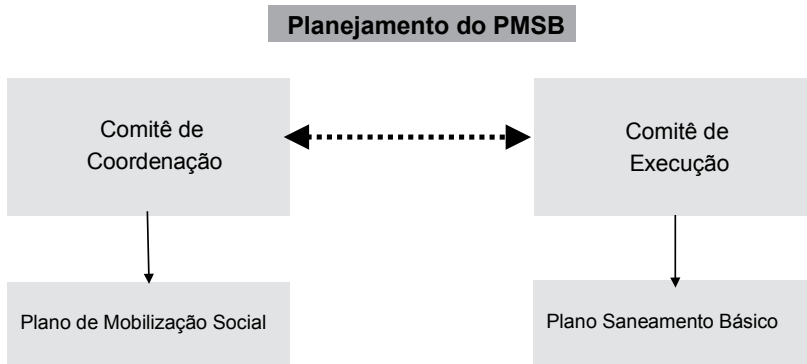
Essa prática se insere nos princípios aprovados na Agenda 21, durante o Rio 92, que são os princípios norteadores do novo paradigma de desenvolvimento sustentável<sup>3</sup>

O comitê de Execução é responsável pela solicitação de diagnósticos, de Termos de Referência e do Projeto Básico. Esses documentos são fundamentais para o início da etapa de Elaboração do

3 Neste Trabalho o termo Desenvolvimento Sustentável é entendido como desenvolvimento desejável que propõe uma conciliação entre o desenvolvimento e o crescimento econômico, sendo, simultaneamente, sensível à dimensão social, ambientalmente prudente e economicamente viável (Morin, 2001).

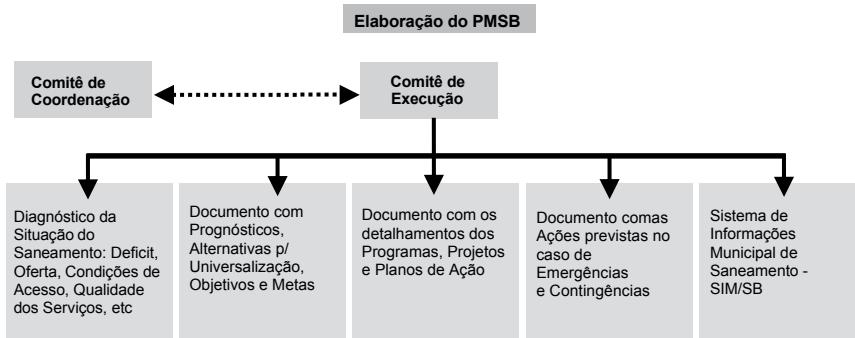
PMSB. Faz-se necessário que o comitê de Execução seja multidisciplinar e composto por técnicos dos órgãos e entidades municipais da área de saneamento básico e afins, por profissionais tecnicamente habilitados como professores, pesquisadores e consultores e por representantes dos conselhos, dos prestadores de serviços e dos líderes comunitários (Figura 1.0).

A Etapa de Elaboração, que objetiva a preparação de estudos de base orientados pelo artigo 19 da Lei nº 11.445/2007, abrange as seguintes fases propostas pelo Ministério das Cidades: I - Diagnóstico da situação e de seus impactos nas condições de vida, utilizando sistema de indicadores sanitários, epidemiológicos, ambientais e socioeconômicos e identificando as causas das deficiências detectadas; II - Elaboração dos prognósticos e das alternativas para a universalização dos serviços de saneamento básico, objetivos e metas de curto, médio e longo prazos para a universalização, sendo admitidas soluções graduais e progressivas, observando-se a compatibilidade com os demais planos setoriais; III – Elaboração de programas, projetos e ações necessárias para atingir os objetivos e as metas, de modo compatível com os respectivos planos plurianuais e com outros planos governamentais correlatos, identificando possíveis fontes de financiamento; IV - Definição de diretrizes para a definição do Sistema de Informações Municipais de Saneamento Básico, de forma compatível com o SINISA; e V – Definição de mecanismos e procedimentos para a avaliação sistemática da eficiência e eficácia das ações programadas (Figura 2.0).



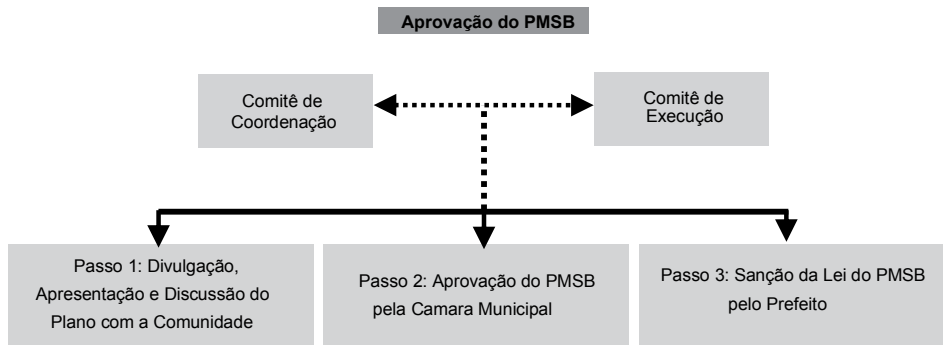
**Figura 1.0** – 1.ª Etapa do Processo de Elaboração do PMSB

Fonte: adaptado de Brasil, Ministério das Cidades (2010)



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

Fonte: adaptado de Brasil, Ministério das Cidades (2010)



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

**Fonte:** adaptado de Brasil, Ministério das Cidades (2010)

A última Etapa é a da Aprovação e requer que o Relatório Final do PMSB tenha sido amplamente divulgado e discutido por meio de consulta pública, reuniões comunitárias, conferências, conselhos, dentre outros. Esse processo se apoia em alguns instrumentos de comunicação social, como TV, rádio, jornal, internet, cartilhas e panfletos. Finalmente, a proposta do PMSB deve ser submetida a Audiência Pública, ter a sua aprovação pela Câmara de Vereadores e sanção da Lei do PMSB pelo Prefeito Municipal (Figura 3.0)

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

Após a elaboração dos planos, o controle social destaca-se como de grande importância, pois é a garantia de que as ações já implementadas não sofram descontinuidade e que outras possam ser implementadas, permitindo a democratização e a participação no processo de formulação e de controle das políticas.

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

## Considerações finais

No novo contexto de prática econômica, que é a Economia Verde, os serviços públicos brasileiros de saneamento básico ainda não estão inseridos nos critérios de bem-estar e equidade social, redução de riscos ambientais e da escassez ecológica, havendo constantes adiamentos da elaboração dos Planos Municipais de Saneamento Básico.

Observa-se que o Brasil apresenta um marco regulatório favorável ao desenvolvimento de uma Política de Saneamento Básico capaz de modificar as condições de vida da população. Contudo, a operacionalização desta Política, mediante a elaboração e implantação dos PMSB constitui-se em

um desafio, pois os municípios apresentam baixa capacidade técnica para o desenvolvimento das ações e existe pouca articulação entre as políticas públicas, além da fraca participação da população nas ações de governo.

O PMSB é um instrumento estratégico de planejamento e gestão participativa que visa atender ao preconizado na Lei n.º 11.445/2007 e melhorar as condições de vida e saúde da população em um determinado território. Como mecanismo para aumentar a participação, a legislação que regula o PMSB prevê ampla divulgação das propostas do Plano por meio de Consulta e Audiência Pública, assim como a revisão, em prazo não superior a quatro anos, dos PMSB já elaborados e aprovados.

Essa revisão sistemática e periódica do PMSB proporcionará às esferas política, social e ambiental dos municípios uma crescente incorporação dos valores intrínsecos, inerentes aos serviços de saneamento, ajustando as necessidades da população aos serviços prestados, construindo coalizões democráticas a fim de erigir as novas formas de cuidado com a saúde e com a natureza demandadas pela Economia Verde.

Reconhecendo que a maior parte dos recursos humanos dos municípios não está tecnicamente preparada para elaborar os PMSB, sugere-se que a metodologia apresentada neste trabalho, seja replicada pelos municípios brasileiros, principalmente se tiver apoio técnico ou financeiro prestado por outros entes da Federação, pelo prestador dos serviços ou por instituições universitárias ou de pesquisa científica, garantindo a participação das comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil.

Considera-se que as articulações entre o Estado e as comunidades impactadas por esses serviços públicos podem possibilitar um crescente fortalecimento e melhorias institucionais. Como desdobramentos da implementação dessa nova política para a sociedade, tem-se que a integração entre a população, o município e suas ações na área de saneamento básico constitui-se em uma importante via de acesso para uma nova forma de governança territorial, rumo à Economia Verde.

## Referencias

- Associação das Empresas de Saneamento Básico Estaduais. (AESBE, 2010). Planos de Saneamento ainda são obstáculos à implementação da Lei 11.445/07. *Revista SANEAR*, (10).
- Brasil, Governo Federal. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil Texto consolidado até a Emenda Constitucional No. 52 de 6 de março de 2006*.
- Brasil, Lei n.º 11.445 - 05 jan (2007). Estabelece Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico; altera as Leis nos 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei no 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências. Recuperado el 6 de marzo del 2015, de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Atos2007-2010/2007/Lei/\\_leis2007.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Atos2007-2010/2007/Lei/_leis2007.htm)
- Brasil, Ministério das Cidades. (2010). *Diretrizes para a Definição da Política e Elaboração de Planos Municipais e Regionais de Saneamento Básico. Brasília. MCidades, Versão 27/01/2010*. Recuperado el 10 de febrero del 2015, de [http://www.mprs.mp.br/areas/ressaneat/arquivos/materialtecrs/novo\\_diretrizes\\_pmsb\\_mc.pdf](http://www.mprs.mp.br/areas/ressaneat/arquivos/materialtecrs/novo_diretrizes_pmsb_mc.pdf)
- Brasil, Ministério da Saúde. Organização Pan-Americana da Saúde. (2004). *Avaliação de impacto na saúde das ações de saneamento: marco conceitual e estratégia metodológica*. Brasília: autor.
- Brasil, Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (2011a). *Diagnóstico dos serviços de água e esgotos*. Brasília: autor.
- Brasil, Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (2011b). *Plano Nacional de Saneamento Básico - Mais Saúde com Qualidade de Vida (Proposta de Plano)*. Brasília: autor.

- Cechin, A. & Pacini, H. (2012). Economia verde: por que o otimismo deve ser aliado ao ceticismo da razão. *Estudos Avançados*, 26(74), 125-135.
- Jacobi, P. R., Sinisgalli, P. A. A. (2012). Governança ambiental e economia verde. *Ciência & Saúde Coletiva*, 17(6), 1469-1478. Recuperado el 11 de mayo del 2017, de [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-81232012000600011&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232012000600011&lng=en&nrm=iso). doi: <http://dx.doi.org/10.1590/S1413-81232012000600011>
- 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*, (45), 331-348.
- Marchi, C. M. D. F. (2015). Novas perspectivas na gestão do saneamento: apresentação de um modelo de destinação final de resíduos sólidos urbanos. *Urbe, Revista Brasileira de Gestão Urbana*, 7(1), 91-105. Recuperado el 10 de agosto del 2016, de [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2175-33692015000100091&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2175-33692015000100091&lng=en&nrm=iso) doi:<http://dx.doi.org/10.1590/2175-3369.007.001.AO06>
- Moises, M., et al. (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. *Ciência & Saúde Coletiva*, 15(5). Recuperado el 8 de agosto de 2015, de [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-81232010000500032&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232010000500032&lng=en&nrm=iso)
- Morin, E. (2011). *O método*. São Paulo: Editora Sulina.
- Organização para a Cooperación e Desenvolvimento Económico (OCDE, 2011). *Com vista a um crescimento verde. (Sumário em Português Towards Green Growth)*. Recuperado el 15 de agosto de 2016, de <https://www.oecd.org/greengrowth/48536946.pdf>
- Recursos Hídricos (s. f.). Recuperado el 17 de agosto de 2016, de [http://www.rio20.gov.br/sobre\\_a\\_rio\\_mais\\_20/estrategia-de-compensacao/recursos-hidricos.html](http://www.rio20.gov.br/sobre_a_rio_mais_20/estrategia-de-compensacao/recursos-hidricos.html)
- Rezzende, S. C. & Heller, L. O (2008). *Saneamento no Brasil: políticas e interfaces*. (2.ª ed.) Belo Horizonte: UFMG
- United Nations Environment Programme (UNEP, 2011). *Rumo a uma economia verde: caminhos para o desenvolvimento sustentável e a erradicação da pobreza*. 2011. Press Release United Nations Environment Programme. Recuperado el 9 de mayo del 2017, de [http://www.unep.org/greeneconomy/sites/unep.org/greeneconomy/files/field/image/green\\_economy\\_full\\_report\\_pt.pdf](http://www.unep.org/greeneconomy/sites/unep.org/greeneconomy/files/field/image/green_economy_full_report_pt.pdf)
- Vanderslice, J. & Briscoe, J., 1995. Environmental interventions in developing countries: Interactions and their implications. *American Journal of Epidemiology*, (141), 135-144
- World Water Forum (2012). *Political process: Parliamentarians' Manifesto, Marseille, 2012. Final document. 6th World Water Forum*, Marseille, 15-16 March 2012. Recuperado el 17 de abril del 2016, de <http://www.worldwaterforum6.org/en/commissions/parliamentarian/>