

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA**  
**CURSO DE ENGENHARIA SANITÁRIA E AMBIENTAL**

**DESENVOLVIMENTO DE METODOLOGIA PARA  
A ELABORAÇÃO DE PLANO MUNICIPAL DE  
SANEAMENTO BÁSICO PARA MUNICÍPIOS  
DE PEQUENO PORTE DA ZONA DA MATA  
MINEIRA**

**Samuel Soares Muniz**

**Juiz de Fora**

**2014**

**DESENVOLVIMENTO DE METODOLOGIA PARA A  
ELABORAÇÃO DE PLANO MUNICIPAL DE  
SANEAMENTO BÁSICO PARA MUNICÍPIOS  
DE PEQUENO PORTE DA ZONA DA MATA MINEIRA**

**Samuel Soares Muniz**

**Samuel Soares Muniz**

**DESENVOLVIMENTO DE METODOLOGIA PARA A  
ELABORAÇÃO DE PLANO MUNICIPAL DE  
SANEAMENTO BÁSICO PARA MUNICÍPIOS  
DE PEQUENO PORTE DA ZONA DA MATA MINEIRA**

Trabalho Final de Curso apresentado ao Colegiado do Curso de Engenharia Sanitária e Ambiental da Universidade Federal de Juiz de Fora, como requisito parcial à obtenção do título de Engenheiro Sanitarista e Ambiental.

Área de concentração: Engenharia Sanitária.

Linha de pesquisa: Planejamento e Gestão.

Orientador: Júlio César Teixeira.

Juiz de Fora

Faculdade de Engenharia da UFJF

2014

## **TERMO DE APROVAÇÃO**

**Samuel Soares Muniz**

# **DESENVOLVIMENTO DE METODOLOGIA PARA A ELABORAÇÃO DE PLANO MUNICIPAL DE SANEAMENTO BÁSICO PARA MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE DA ZONA DA MATA MINEIRA**

Trabalho Final de Curso apresentado à Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Curso de Engenharia Sanitária e Ambiental da Universidade Federal de Juiz de Fora, aprovado em \_\_/\_\_/\_\_.

---

Prof. Dr. Júlio César Teixeira

---

Prof. Dr. Otávio Eurico de Aquino Branco

---

Prof. MSc. Fabiano César Tosetti Leal

Juiz de Fora, Janeiro de 2014.

## **AGRADECIMENTOS**

A conclusão deste Trabalho Final de Curso é o resultado de uma longa jornada que começou desde o início da minha vida estudantil e se fortaleceu nos meus cinco anos de Faculdade de Engenharia. Inicialmente, gostaria de agradecer a todas as pessoas que contribuíram positivamente ao cruzar o meu caminho e dizer que não vou esquecê-las. No entanto, existiram personagens fundamentais, aos quais dedico agradecimentos especiais.

Aos meus pais, Sebastião e Fátima, por toda a atenção, apoio e pela luta em sempre buscar o destino certo para o meu crescimento.

À minha irmã, Alessandra, e cunhado, Edmundo, que viram e participaram do meu amadurecimento como pessoa e sempre me incentivaram a buscar conhecimento, mesmo que eu tenha valorizado isso tardiamente.

Ao meu orientador e coordenador Júlio César Teixeira, desde a oportunidade que me foi dada em ser voluntário de iniciação científica, pois foi a partir dela que decidi que o saneamento era a área na qual eu queria evoluir, até toda a base de conhecimento, as demais oportunidades fornecidas e a amizade que me levaram a execução e conclusão deste Trabalho Final de Curso.

As verdadeiras amizades feitas na faculdade e por cada momento que vivemos. A companhia de vocês foi fundamental.

## RESUMO

O saneamento básico representa um conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais que visam atender às necessidades coletivas de abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, drenagem e manejo de águas pluviais, representando ações fundamentais para a proteção da saúde humana e do meio ambiente. Assim, torna-se fundamental o planejamento das ações, que deve contar com a participação de diferentes sujeitos, como gestores, técnicos, sociedade civil organizada e população em geral, visando a universalização da cobertura dos serviços. Os planos municipais de saneamento básico correspondem ao instrumento de planejamento para a prestação dos serviços públicos de saneamento básico. A partir do exercício financeiro de 2014, a existência de plano elaborado pelo titular dos serviços, o município, será condição para o acesso a recursos orçamentários e não orçamentários da União. O presente trabalho pretende elaborar um documento que sirva de metodologia para que municípios de pequeno porte, com até 50 mil habitantes, possam desenvolver seus planos municipais de saneamento básico a partir de três componentes principais: Plano de Trabalho, Plano de Mobilização Social e Plano de Comunicação Social.

Palavras-Chaves: Saneamento básico; planos municipais; metodologia.

# SUMÁRIO

<b>LISTA DE FIGURAS .....</b>	<b>IV</b>
<b>LISTA DE TABELAS.....</b>	<b>V</b>
<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>1</b>
<b>2 OBJETIVOS.....</b>	<b>5</b>
2.1 OBJETIVO GERAL .....	5
2.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....	5
<b>3 REVISÃO DA LITERATURA.....</b>	<b>6</b>
3.1 POLÍTICA E PLANO MUNICIPAL DE SANEAMENTO BÁSICO: APORTES CONCEITUAIS E METODOLÓGICOS .....	6
3.1.1 <i>Estado e políticas públicas: uma breve abordagem conceitual.....</i>	6
3.1.2 <i>Papel do planejamento no processo de formulação da política pública .....</i>	8
3.1.3 <i>Princípios, condicionantes e interfaces como conteúdo da política .....</i>	10
3.1.4 <i>Estatuto da Cidade e Plano Diretor como instrumento do sistema de planejamento e de gestão do município .....</i>	11
3.1.5 <i>Plano municipal de saneamento básico: instrumento de planejamento participativo .....</i>	13
3.1.6 <i>O plano municipal de saneamento básico na Lei nº 11.445/2007 .....</i>	16
<b>4 METODOLOGIA.....</b>	<b>21</b>
<b>5 RESULTADOS .....</b>	<b>24</b>
5.1 PLANO DE TRABALHO.....	24
5.1.1 <i>Atividades e cronograma das fases .....</i>	24
5.1.2 <i>Metodologia específica do plano municipal de saneamento básico .....</i>	34
5.1.2.1 <i>Estrutura recomendada para apresentação do Produto 2 – Diagnóstico da situação do saneamento básico.....</i>	34
5.1.2.2 <i>Estrutura recomendada para apresentação do Produto 3 – Objetivos e metas.....</i>	35
5.1.2.3 <i>Estrutura recomendada para apresentação do Produto 4 – Programas, projetos e ações.....</i>	37
5.1.2.4 <i>Estrutura recomendada para apresentação do Produto 5 – Ações para emergências e contingências.....</i>	38
5.1.2.5 <i>Estrutura recomendada para apresentação do Produto 6 – Mecanismos e procedimentos para a avaliação sistemática .....</i>	38
5.1.2.6 <i>Estrutura recomendada para apresentação do Produto 7 – Relatório final do plano: Documento Síntese.....</i>	39
5.2 PLANO DE MOBILIZAÇÃO SOCIAL .....	40
5.2.1 <i>Introdução .....</i>	40
5.2.2 <i>Objetivos: .....</i>	42
5.2.3 <i>Aspectos metodológicos.....</i>	42
5.2.4 <i>Público alvo.....</i>	43
5.2.5 <i>Entrevistas .....</i>	43
5.2.6 <i>Evento de abertura .....</i>	44
5.2.7 <i>Audiências Públicas .....</i>	45
5.3 PLANO DE COMUNICAÇÃO .....	48
5.3.1 <i>Introdução .....</i>	48
5.3.2 <i>Aspectos metodológicos.....</i>	49
5.3.3 <i>Público alvo.....</i>	50
5.3.4 <i>Atividades a serem desenvolvidas .....</i>	50
<b>6 CONCLUSÕES.....</b>	<b>53</b>
<b>7 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>56</b>

## LISTA DE FIGURAS

	Pág.
• <b>Figura 5.1</b> – Informações priorizadas (JUIZ DE FORA, 2012).....	51



## LISTA DE TABELAS

	Pág.
• <b>Quadro 5.1</b> – Cronograma detalhado das atividades do plano.....	32
• <b>Quadro 5.2</b> – Estrutura recomendada para apresentação do Produto 2 – Diagnóstico da situação do saneamento básico.....	35
• <b>Quadro 5.3</b> – Estrutura recomendada para apresentação do Produto 3 – Objetivos e metas.....	36
• <b>Quadro 5.4</b> – Estrutura recomendada para apresentação do Produto 4 – Programas, projetos e ações.....	37
• <b>Quadro 5.5</b> – Estrutura recomendada para apresentação do Produto 5 – Ações para emergências e contingências.....	38
• <b>Quadro 5.6</b> – Estrutura recomendada para apresentação do Produto 6 – Mecanismos e procedimentos para a avaliação sistemática.....	39
• <b>Quadro 5.7</b> – Logística das Audiências Públicas.....	47
• <b>Quadro 5.8</b> – Temas, meios e veículos de comunicação (JUIZ DE FORA, 2012).....	52

# 1 INTRODUÇÃO

As ações de saneamento básico, além de constituírem ações de saúde pública, contribuem para a proteção do meio ambiente, representando também um serviço público essencial, direito da cidadania e direito humano fundamental.

Assim, como estabelecido no inciso I, do artigo 3º, da Lei Federal nº 11.445 (BRASIL, 2007), conceitua-se saneamento básico como:

“Conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais de:

- a) 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.
- b) esgotamento sanitário: constituído pelas atividades, infraestruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, tratamento e disposição final adequados dos esgotos sanitários, desde as ligações prediais até o seu lançamento final no meio ambiente.
- c) limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos: conjunto de atividades, infraestruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destino final do lixo doméstico e do lixo originário da varrição e limpeza de logradouros e vias públicas.
- d) drenagem e manejo das águas pluviais urbanas: 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 disposição final das águas pluviais drenadas nas áreas urbanas.”

Os serviços públicos de saneamento básico devem estar submetidos a uma política pública de saneamento básico formulada com participação social e entendida como o conjunto de princípios e diretrizes que traduzam as aspirações sociais e, ou governamentais no que concerne ao planejamento, à execução, à operação, à regulação, à fiscalização e à avaliação destes serviços públicos (MORAES e BORJA, 2005).

Portanto, os planos municipais de saneamento básico são importantes instrumentos do sistema de planejamento e gestão municipal. O planejamento depende de informações precisas, transparência, ética, debate de visões conflitantes, vontade de negociar e de buscar soluções que sejam aceitáveis para toda a sociedade (OLIVEIRA, 2006).

O ato de planejar consiste em partir do estado presente do objeto para definir um estado futuro desejado, sendo o estado presente avaliado a partir de um diagnóstico do objeto a ser planejado, que deve contar com a participação de diferentes sujeitos, como gestores municipais, técnicos, sociedade civil organizada e população em geral. Para a definição do estado futuro desejado torna-se necessário o estabelecimento de princípios, diretrizes, objetivos, metas, programas e projetos (JUIZ DE FORA, 2012).

A Lei Federal nº 11.445 (BRASIL, 2007) determina a elaboração do plano municipal de saneamento básico como instrumento de planejamento para a prestação dos serviços públicos de saneamento básico, que deverão atender aos princípios fundamentais estabelecidos naquele diploma legal.

A elaboração e edição do plano são de responsabilidade do titular dos serviços, as prefeituras, como estabelecido no artigo 9º, inciso I, da Lei Federal nº 11.445 (BRASIL, 2007):

“Art. 9º O titular dos serviços formulará a respectiva política pública de saneamento básico, devendo, para tanto:

I – elaborar os planos de saneamento básico, nos termos desta Lei.”

Conforme a Constituição Federal (BRASIL, 1988), o titular dos serviços de saneamento básico é o município, assim instituído em seu artigo 30, inciso V:

“Art. 30. Compete aos Municípios:

V – organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial.”

Deve-se destacar a obrigação legal estabelecida no artigo 26, parágrafo 2º, do Decreto Presidencial nº 7.217 (BRASIL, 2010), que regulamenta a Lei Federal nº 11.445 (BRASIL, 2007):

“§ 2º A partir do exercício financeiro de 2014, a existência de plano de saneamento básico, elaborado pelo titular dos serviços, será condição para o acesso a recursos orçamentários da União ou a recursos de financiamentos geridos ou administrados por órgão ou entidade da administração pública federal, quando destinados a serviços de saneamento básico.”

Complementarmente em seu artigo 39, inciso I, o Decreto Presidencial nº 7.217 (BRASIL, 2010) estabelece que:

“Art. 39. São condições de validade dos contratos que tenham por objeto a prestação de serviços públicos de saneamento básico:

I – existência de plano de saneamento básico.”

Desta forma, o esforço dos municípios em elaborar seus planos de saneamento básico objetiva não apenas cumprir o marco legal do saneamento no Brasil, como passar por um momento importante no exercício de titular dos serviços que lhe concede a Lei Federal nº 11.445 (BRASIL, 2007).

Esta lei, que regulamenta os serviços de saneamento básico, teve como inovação a divisão das distintas atividades inerentes aos serviços: o ato de planejar, de prestar os serviços, de regular, de fiscalizar, e, permeando todas as atividades, de realizar o controle social. O planejamento é um ato indelegável, o qual só o titular dos serviços, no caso os municípios, pode executar sua formulação.

Portanto, nos termos da Lei Nacional de Saneamento Básico, o plano de saneamento básico é um marco no exercício de planejar, corroborando o Plano Diretor municipal, o instrumento maior do planejamento municipal.

O planejamento dos serviços de saneamento foi, ao longo do tempo, objeto de formulação direta dos prestadores de serviços – empresas concessionárias, órgãos públicos de prestação

de serviços e empresas privadas. Os planos, programas e projetos elaborados neste contexto cumprem uma função planejadora que permanecerão como parte integrante de um planejamento maior, constituído pelo plano municipal de saneamento básico.

Nos planos municipais de saneamento básico deve-se observar o método consagrado de formulação de planejamentos, desde o diagnóstico, a demanda, a comparação de alternativas e as soluções a implantar. O que distingue um plano municipal de saneamento básico dos outros estudos é o seu caráter impositivo e legal, particularmente na formulação de metas, e que se assentam em pilares institucionais precisos, entre os quais:

- ✓ O diálogo com a sociedade implícito na sua formulação e sua negociação diante das possibilidades técnicas e econômicas concretas de efetivação.
- ✓ O efeito legal dos contratos de prestação de serviços que derivam das metas do plano.
- ✓ A efetivação das metas dentro das possibilidades definidas, o marco regulatório de acompanhamento destas metas e, ainda, a informação e o retorno de satisfação da sociedade.

Apresentam-se, a seguir, os objetivos geral e específicos do presente trabalho final de curso, em consonância com o marco legal do setor do saneamento básico no país, a Lei Federal nº 11.445 (BRASIL, 2007).

## **2 OBJETIVOS**

### **2.1 *Objetivo geral***

Elaborar um documento contendo metodologia a ser seguida para a construção de plano municipal de saneamento básico, de acordo com a Lei Federal nº 11.445 (BRASIL, 2007), por municípios de pequeno porte da Zona da Mata mineira.

### **2.2 *Objetivos específicos***

- Fazer uma revisão bibliográfica de aportes conceituais e metodológicos sobre a teoria do planejamento de serviços de saneamento básico.
- Dotar municípios de pequeno porte de ferramentas de planejamento dos serviços de saneamento básico visando à melhoria da qualidade de vida da população, da saúde pública e da preservação do meio ambiente.
- Possibilitar a municípios de pequeno porte que se enquadrem no Decreto Presidencial nº 7.217 (BRASIL, 2010) e na Lei Federal nº 11.445 (BRASIL, 2007).

### **3 REVISÃO DA LITERATURA**

#### **3.1 Política e plano municipal de saneamento básico: aportes conceituais e metodológicos**

##### **3.1.1 Estado e políticas públicas: uma breve abordagem conceitual**

“A compreensão da constituição e conteúdo de uma política de saneamento básico passa, necessariamente, pelo entendimento dos fatores políticos, sociais, econômicos, dentre outros, que determinam a atuação do Estado no campo das políticas públicas e sociais em cada contexto histórico. As visões sociais de mundo de cada época, a correlação de poder entre as nações, a situação econômica, o nível de organização e poder de influência da sociedade civil e, no campo epistemológico, o caráter e conteúdo do saber produzido, formam uma malha complexa que influenciam a ação do Estado” (BORJA, 2004 *apud* MORAES, 2009).

No campo da ciência política, alguns autores têm sugerido diferentes reflexões sobre as políticas públicas. Behring (2002) indica quatro abordagens teóricas das políticas públicas: o policismo, o redistributismo, o estatismo e o ecletismo. No policismo, a política pública é produzida do processo de produção, sendo reduzida à vontade política dos sujeitos. O redistributivo tem como ideal o *Welfare State*, estado de bem-estar social, na qual a política pública é tida como solução para desigualdades. O estatismo busca explicar a política pública por meio do papel do Estado, que é tratado como uma instância acima das relações sociais, não estando, portanto, sujeito às demandas sociais. O ecletismo filia-se a categorias marxistas, embora também incorpore o enfoque redistributivista.

Fleury (1994) considera a intervenção estatal, via políticas públicas, uma característica do Estado Moderno. O Estado, por meio de políticas públicas, atua na perspectiva de atenuar os efeitos da ordem capitalista, representando uma ação contraditória a esse tipo de produção. As políticas públicas teriam o papel de mediar a relação entre Estado e sociedade, ou seja, como se constitui no meio pelo qual as elites constroem a sua hegemonia. As políticas públicas como “estratégias de hegemonia, fazem parte do processo de expansão de uma classe, de tal forma que seus interesses econômico e corporativos são suplantados e ela alça tal grau de consciência e organicidade que se capacita a formular um projeto nacional para a globalidade da sociedade” (FLEURY, 1994).

Nos anos 1990, o Estado começa a priorizar o corte dos gastos estatais para a garantia do equilíbrio das contas públicas. A política do *Welfare State* passa a ser vista como uma ação paternalista do Estado, geradora de desequilíbrio, e como algo que pode ser acessado via mercado, não se constituindo como um direito. Surge, então, o conceito de Estado mínimo para os trabalhadores e Estado máximo para o capital, segundo Behring (2002). Neste contexto, as teses neoliberais tomam força, promovendo a decadência das políticas do *Welfare State*. Os países da periferia são compelidos a adotar o tripé neoliberal (desregulamentação, privatização e abertura comercial) para obter a credibilidade por parte dos mercados financeiros. Instituições financeiras como Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial (BIRD) e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) tornam-se protagonistas de propostas de reformas do papel do Estado no âmbito das políticas públicas nos países em desenvolvimento (MORAES, 2009).

Para Hirsch (1996), a noção de Estado provedor, do bem-estar social, dá lugar ao Estado competência, que privilegia a regulação da relação capital-trabalho e limita a ação direta do Estado na área social. Na visão neoliberal, o mercado é capaz de oferecer as condições para que os próprios indivíduos conquistem a sua condição de vida. Daí surge a noção de produtividade individual, competição entre cidades, competitividade do Estado, ou seja, o mercado prevalece sobre a coletividade.

Neste contexto, a história do saneamento básico no Brasil, para Rezende e Heller (2008), pode ser dividida em três fases entre os séculos XVI e XX: na primeira, o Estado estava ausente das questões sanitárias (século XVI até meados do século XIX); na segunda, o Estado assume as ações sanitárias, havendo uma relação entre a melhoria da saúde e a produtividade do trabalho (meados do século XIX até o final dos anos 50); e na terceira (a partir da década de 1960), a saúde passa a ter cada vez mais um caráter assistencialista e o saneamento básico passa a ser tratado como medida de infraestrutura. Com o advento do Plano Nacional de Saneamento – Planasa, as ações de saneamento básico passam a ser tratadas segundo a lógica empresarial do retorno do capital investido. Contudo, no mesmo período, o Ministério da Saúde, por meio da Fundação Nacional de Saúde – FUNASA, realizava diversas ações de saneamento básico vinculadas à saúde pública. A partir da década de 1990, inicia-se no País uma forte pressão para a privatização dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, aparecendo, mais recentemente, o modelo de concessão dos serviços à iniciativa privada e de Parceria Público-Privada (PPP).



Logo, aquele momento político internacional influenciou a área de saneamento básico, desviando suas ações do campo da saúde pública e, ou da infraestrutura, para serem encaradas como um serviço que pode ser submetido às leis do mercado e, portanto, ao lucro. Essas teses influenciaram a privatização dos serviços públicos de saneamento básico em alguns países em desenvolvimento, solução defendida tanto por instituições financeiras internacionais, quanto por governos locais que apóiam as teorias neoliberais. Contraditoriamente, a tese da privatização dos serviços de saneamento básico no mundo desenvolvido não prosperou, preservando-se, na maioria dos países, a natureza pública como prestadora dos serviços.

Ressalta-se, contudo, que a natureza das ações de saneamento básico coloca-o como essencial à vida humana e à proteção ambiental, sendo uma ação, eminentemente coletiva, constituindo-se, portanto, em uma meta social. Como meta social, situa-se no plano coletivo, no qual, para a sua promoção, deve contar com a participação de diversos atores, cada qual desempenhando o seu papel (MORAES, 2009).

Cabe aos governos dar prioridade a investimentos qualificados nessa área, visando ampliar a cobertura e melhorar a qualidade dos serviços, contemplando os princípios de atendimento universal, equidade, integralidade, participação e controle social, gestão pública e responsabilidade municipal.

### **3.1.2 Papel do planejamento no processo de formulação da política pública**

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

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

O ato de planejar almeja partir de um estado presente, caracterizado por um diagnóstico da situação, para uma situação futura desejada, devendo contar com a participação de diferentes atores, como gestores, técnicos, sociedade civil organizada e população em geral. Para atingir o estado futuro desejado é necessário o estabelecimento de princípios, objetivos, metas, programas, projetos e ações.

Porém, o planejamento é um processo técnico. É ordenado e sistemático, englobando um conjunto de ações organizadas e hierarquizadas de acordo com a realidade da sociedade.

O planejamento, como parte do processo político, constitui um espaço privilegiado de negociação entre os atores e, ou protagonistas sociais, confrontando e articulando seus interesses e suas propostas. O processo de planejamento representa uma oportunidade para uma nova construção, ordenação e definição de objetivos que dominam na sociedade. Ele cria as condições para a reconstrução da hegemonia, quando articula, técnica e politicamente, os atores e, ou protagonistas sociais para as escolhas (BUARQUE, 1999).

Já o planejamento participativo leva a uma reformulação da posição dos técnicos quanto à definição das prioridades e quanto a necessidade de comunicação e mobilização social para o estabelecimento das decisões. Dessa forma, busca-se um projeto coletivo, que confere transparência às alternativas escolhidas, reconhecido pela sociedade local e com o compromisso dos agente públicos. Este tipo de planejamento pode estabelecer um processo de decisão, tecnicamente fundamentado e politicamente sustentado, sobre as ações necessárias e adequadas à melhoria do desenvolvimento humano nas unidades político-administrativas.

Segundo Moraes (2009), “o processo de planejamento deve se estruturar em um conjunto de atividades de forma articulada e organizada, seguindo uma sequência lógica que assegure racionalidade e participação da sociedade no processo de decisão. Esta sequência de atividades deve, por um lado, combinar o processo técnico e a negociação política e, por outro, integrar a forma de análise e formulação de prioridades”.

Oliveira (2006), por sua vez, assinala que a importância do processo de planejamento em políticas públicas se dá, principalmente, na implementação de um plano, pois ele conduz aos resultados finais dos programas, projetos e ações.

Assim, o processo de planejamento no campo das políticas públicas deverá considerar determinadas questões como: conhecimento sobre o que será planejado e sobre quais os sujeitos que participarão do processo, os princípios e diretrizes que orientarão o planejamento, os objetivos e metas que serão estabelecidos e a metodologia que será utilizada.

### **3.1.3 Princípios, condicionantes e interfaces como conteúdo da política**

“A formulação de uma política pública de caráter universalista e redistributivista constitui na proposição de meios para resolução de determinadas necessidades sociais, contemplando as possíveis soluções. Deveria considerar e respeitar as características locais, como a sua história, padrão cultural, organização da sociedade e nível de organização de serviços públicos. Na formulação de uma política pública, aquela em que o Estado estabelece e pratica seus marcos políticos, legais e institucionais, devem ser considerados os princípios, os condicionantes sistêmicos e as interfaces setoriais” (MORAES, 2009).

Os princípios correspondem aos pressupostos que orientam as políticas públicas de saneamento básico. Visando uma melhor compreensão, Heller e Castro (2007) propuseram a seguinte organização: os fins das políticas públicas – universalidade, equidade, integralidade, qualidade, acesso, sustentabilidade; os meios para sua implementação – titularidade municipal ou fortalecimento do poder local, intersetorialidade; e, tanto fim como meio – participação e controle social.

Segundo Heller e Castro (2007), as políticas públicas de saneamento básico envolvem dois níveis de formulação e implementação: o da política pública em si, considerada como aquela em que o Estado estabelece e pratica os marcos políticos, legais e institucionais; e o nível da gestão, que se refere ao planejamento, regulação, fiscalização e prestação dos serviços, podendo se dar em domínio local ou não. No âmbito da política pública atuam os condicionantes sistêmicos, em particular, os processos políticos e econômicos, como também os culturais, como a política dominante, que pode facilitar ou dificultar a adoção de determinadas políticas. Poderia ser ainda destacada a dimensão federativa do país, como no caso do Brasil, e os conflitos e interesses resultantes da atuação da União, estados e municípios na área de saneamento básico (MORAES, 2009).

Outro aspecto importante a ser abordado corresponde às interfaces setoriais, ou seja, a intersectorialidade. A complexidade da realidade e a problemática ambiental são questões que impulsionam uma interpretação interdisciplinar dos fenômenos. Assim, o tratamento setorializado ou fragmentado dos problemas públicos tem sido objeto de crítica, principalmente devido ao tratamento das questões em função da especialização dos profissionais responsáveis pelos serviços, sem envolvimento de outras áreas de atividades, cujas instituições e arcabouços legais foram historicamente constituídos de forma especializada (MORAES, 2008).

“O conceito de intersectorialidade visa romper com a visão fragmentada da ação pública, o que exige a integração de políticas, objetivos, ações, metas, procedimentos, implicando a necessidade de mudanças de estratégias, formas de destinar recursos públicos, estrutura organizacional e burocrática” (LEITE e DUARTE, 2005 *apud* MORAES, 2009).

No setor de saneamento básico, devido à natureza das ações, torna-se importante a necessidade de considerar o saneamento básico como direito social de cidadania; medida de prevenção e promoção da saúde – que necessita da higiene, da educação e da permanente participação da população para efetivar o seu impacto; serviço público de interesse local; infraestrutura necessária nas cidades para fins de moradia salubre; e medida de proteção ambiental; torna-se necessária a integração das diferentes políticas públicas e das áreas da Administração Pública para que sua efetividade possa ser atingida (BRASIL, 2008).

#### **3.1.4 Estatuto da Cidade e Plano Diretor como instrumento do sistema de planejamento e de gestão do município**

Os planos são importantes instrumentos do sistema de planejamento e gestão municipal. A área do planejamento, em nível municipal, é a responsável pelo plano diretor, plano plurianual, planos e projetos setoriais e de desenvolvimento social e econômico, diretrizes orçamentárias e o orçamento anual.

“O Plano Diretor Municipal é o instrumento básico de política, desenvolvimento e expansão urbana, devendo estar referenciado na realidade territorial, ambiental e social do município e assegurar a função social da cidade com o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto

à qualidade de vida e à justiça social” (BRASIL, 2001 *apud* MORAES, 2009) e suas diretrizes devem se constituir em orientação do plano municipal de saneamento básico.

Os municípios necessitam de instrumentos de planejamento e gestão municipal. O ambiente urbano e rural é resultado de um processo de organização e desenvolvimento social. O espaço da cidade não deve ser visto como uma função, mas como o local onde as pessoas deveriam respeitar e legitimar os seus direitos e deveres, sendo um lugar construído para proporcionar aos seus habitantes, atuais e futuros, uma boa qualidade de vida (SILVA, 2008).

Os debates vêm discutindo alternativas de modelos de desenvolvimento, e os planos atuais municipais vêm utilizando a estratégia de desenvolvimento local sustentável, entendida como o “processo de mudança social e elevação das oportunidades da sociedade, compatibilizando, no tempo e no espaço, o crescimento e a eficiência econômicos, a conservação ambiental, a qualidade de vida e a equidade social, partindo de um claro compromisso com o futuro e a solidariedade entre gerações” (BUARQUE, 1994 *apud* BUARQUE, 1999).

Este conceito contempla três interpretações interligadas e com diferentes características e papéis no processo do desenvolvimento: a elevação da qualidade de vida e a equidade social como objetivos centrais do modelo de desenvolvimento humano, orientação e objetivo final de todo esforço de desenvolvimento; a eficiência e o crescimento econômicos que constituem importantes pré-requisitos, sem os quais não é possível aprimorar a qualidade de vida com igualdade, representando uma condição necessária, mas não suficiente, do desenvolvimento humano; e a conservação ambiental como um condicionante decisivo da sustentabilidade do desenvolvimento humano, sem a qual não é possível assegurar qualidade de vida para as gerações atuais e futuras e equidade social (BUARQUE, 1999).

No Brasil, após a promulgação da Constituição Federal, em 1988, deu-se início ao processo de regulamentação dos artigos 182 e 183 sobre a política urbana que veio culminar com a promulgação da Lei Federal nº 10.257 (BRASIL, 2001), denominada de Estatuto da Cidade. Assunto de maior interesse para os municípios, com lideranças políticas, movimentos populares e organizações da sociedade civil de todo o país empenhadas na solução dos problemas de moradia e serviços urbanos, os artigos 182 e 183 da Constituição Federal foram fruto do entendimento de que a política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, ou seja, uma cidade

para todos, bem como da percepção e luta da sociedade quanto aos seus direitos de cidadania, de viver em cidades mais justas, saudáveis, seguras e produtivas (FERNANDES, 2000).

De acordo com Moraes (2009), o Estatuto da Cidade contempla “a questão do controle social do uso e ocupação do solo urbano; conceitua de forma ampla o direito a cidades sustentáveis, incluindo o direito ao saneamento ambiental; define a gestão democrática da cidade, explicitando a participação popular na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano; inclui a preocupação de evitar e corrigir os efeitos negativos do crescimento urbano sobre o meio ambiente como um dos objetivos do planejamento local, abrangendo as áreas urbanas e rurais e todo o território do município; dispõe sobre a integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, conduzindo os municípios a adotarem uma nova abordagem para o planejamento das cidades; induz a uma nova prática de planejamento e gestão local visando a adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica, e estabelece os instrumentos da política urbana, dentre outros aspectos importantes”.

Logo, o Estatuto das Cidades, a Lei Federal nº 8.080 (BRASIL, 1990) – Lei Orgânica da Saúde, a Lei Federal nº 9.433 (BRASIL, 1997) – Política Nacional de Recursos Hídricos, dentre outras, estabelecem princípios e diretrizes sobre diferentes políticas públicas, considerando a intersetorialidade, a participação social nas negociações e a possibilidade de integração entre os diversos setores da sociedade.

### **3.1.5 Plano municipal de saneamento básico: instrumento de planejamento participativo**

O plano municipal de saneamento básico deve ter cuidado para não ser visto como um produto técnico e de difícil elaboração, devendo ser resultado de um processo de decisão política e social. Braga (1995), ao realizar estudos sobre o fracasso de planos diretores de municípios paulistas, concluiu que: o fator obrigatório de elaboração do plano não fez com que os técnicos e gestores municipais percebessem a real finalidade do plano como um instrumento de gestão eficiente, sendo visto somente como uma exigência, ou uma forma de obter recursos orçamentários; e que a elaboração dos planos por equipes técnicas que não

conheciam a verdadeira realidade local ou sem a participação da administração municipal, resultou em planos inviáveis tecnicamente e, ou politicamente.

Para Moraes (2009) “o plano deve ser dotado de características: a) política – fruto de processo de decisão político-social; um plano muito bom tecnicamente, pode ser inviável politicamente e, assim, pode não ser implementado; b) transparência – tornar público os estudos, a situação atual e as prioridades para os serviços de saneamento básico; e c) democratização – garantida pela participação da sociedade estabelecida também pela Lei 11.445/2007”.

O plano deve também ser fruto de um processo de planejamento integrado, de uma construção coletiva, e sua visão como processo requer a incorporação de perspectiva estratégica, que assegura transformá-lo em ação efetiva. Visando a participação de todos os sujeitos na elaboração do plano, é fundamental que ele seja elaborado em linguagem acessível e clara. Para que o processo seja público e transparente é importante a construção de canais eficazes de comunicação, utilizando-se diversos meios como rádio, jornais, televisão, internet, cartilhas, elementos importantes para a mobilização da população e divulgação das informações e propostas. As redes sociais estabelecidas na sociedade civil organizada, formada por associações de moradores, entidades profissionais, sindicatos, ONGs, entidades de classe e outras, devem ser envolvidas na sua divulgação. Os documentos para consulta devem estar à disposição em locais públicos e de fácil acesso à população.

A ideia de participação social impõe a presença explícita e formal da sociedade no interior do aparato estatal, de modo a tornar visível e legitimada a diversidade de interesses e projetos. A participação social se associa à noção de controle social do Estado, por oposição ao controle privado ou particular, exercido por grupos com maior poder de acesso e influência (MORAES e OLIVEIRA, 2000).

Para Carvalho (1995), “controle social é expressão de uso recente e corresponde a uma moderna compreensão da relação Estado-sociedade, onde a esta cabe estabelecer práticas de vigilância e controle sobre aquele”. Já para Correia (2000), “o controle social envolve a capacidade que a sociedade civil tem de interferir na gestão pública, orientando as ações do Estado e os gastos estatais na direção dos interesses da coletividade. Conseqüentemente, implica o controle social sobre o gasto público”.

O controle social sobre a política pública tem como requisito principal a definição de canais de participação entre os sujeitos, aproximando o Estado e a sociedade. Na gestão dos serviços de saneamento básico, essas questões vão além do acesso dos usuários aos órgãos de defesa do consumidor. Aos usuários não interessa apenas a existência de canais de reclamação quando os serviços não forem prestados adequadamente. A eles e aos não usuários interessam participar, discutir, monitorizar, intervir efetivamente no planejamento, regulação, prestação e fiscalização dos serviços (MORAES e BORJA, 2001).

O início da elaboração do plano municipal de saneamento básico pode ser um momento estratégico para promover no município a criação de um fórum permanente de discussão sobre as questões de saneamento básico, podendo se configurar no embrião de Conselho da Cidade ou de Conselho Municipal de Saneamento Básico, caso não existam (MORAES, 2009). O Conselho Municipal de Saneamento Básico ou da Cidade deve ser criado por lei municipal, constituindo-se em uma instância de caráter deliberativo e consultivo, composto por representantes do Poder Público local, da sociedade civil, dos prestadores de serviços e outros segmentos. Deve ter a competência de formular as políticas públicas de saneamento básico, definir estratégias e prioridades, acompanhar e avaliar a implementação do plano.

Em uma situação ideal, o plano municipal de saneamento básico deve ser aprovado por um Conselho Municipal, devendo conter os elementos básicos para a implementação da política e o planejamento das ações no município, incluindo os planos específicos ou das componentes de saneamento básico, planos de investimentos, metas, definição de prioridades, recursos etc. Para sua elaboração, deve-se considerar o perfil epidemiológico da população e indicadores socioambientais, incluindo o nível de renda da população e a salubridade ambiental existente.

O plano municipal de saneamento básico deve informar como, quando, por quem, com que recursos serão implementadas as ações e quais mecanismos de avaliação serão utilizados para identificar os erros e acertos e os possíveis redirecionamentos. Assim, deverá ser revisado de quatro em quatro anos, de forma articulada com as políticas municipais de saúde, meio ambiente, recursos hídricos, desenvolvimento urbano, dentre outras.

“Para subsidiar a elaboração do plano é importante que seja criado e estruturado um Sistema de Informações e, ou Banco de Dados incluindo as condições de salubridade ambiental e dos serviços de saneamento básico. Torna-se necessário que se garanta o acesso às informações



deste Sistema a todos os órgãos, entidades da sociedade civil e população em geral, de forma que o mesmo se constitua em um instrumento de cidadania” (MORAES, 2009).

“Cabe ao Conselho, e demais instâncias municipais competentes, aprovar o planejamento, regular, fiscalizar e avaliar a prestação dos serviços de saneamento básico, mediante apoio técnico de instituição capacitada. Esta instituição pode ser municipal, resultar de associação entre municípios ou pertencer ao governo estadual. A Conferência da Cidade ou Municipal de Saneamento Básico seria realizada a cada dois anos, servindo para subsidiar a formulação, e ou avaliação da Política e a elaboração e, ou avaliação do plano” (MORAES, 2009).

A Conferência é uma forma eficaz de mobilização, pois permite a democratização das decisões e o controle social da ação pública. Possibilita a construção de pactos sociais na formulação de políticas e na gestão dos serviços públicos de saneamento básico, com atendimento universal e de qualidade, contribuindo para a construção da cidadania. A Conferência pode contribuir para o diagnóstico e o plano municipal de saneamento básico; pode levar à criação de entes locais de regulação, fiscalização e instâncias de controle social; populariza o debate sobre o saneamento básico; cria e reforça os laços entre as entidades representativas da sociedade civil; concede maior inserção nos meios de comunicação; e contribui para fortalecimento das entidades (MORAES e BORJA, 2001).

### **3.1.6 O plano municipal de saneamento básico na Lei nº 11.445/2007**

A Lei Federal nº 11.445 (BRASIL, 2007) estabelece a elaboração do plano municipal de saneamento básico como instrumento de planejamento para a prestação dos serviços públicos de saneamento básico, que deverá atender aos princípios fundamentais estabelecidos na lei. A elaboração e edição do plano (art. 9º, I e art. 19, parágrafo 1º da lei, respectivamente) é de responsabilidade do titular dos serviços, o município, devendo contemplar as componentes: abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e drenagem e manejo de águas pluviais urbanas (art. 3º, I, a-d), que pode se dar em planos específicos (art. 19), abrangendo todo o território do município (art. 19, parágrafo 8º) e tendo como escopo mínimo:

- i) “diagnóstico da situação e de seus impactos nas condições de vida, utilizando sistema de indicadores sanitários, epidemiológicos, ambientais e socioeconômicos, bem como apontando as causas das deficiências detectadas;
- ii) objetivos e metas de curto, médio e longo prazos para a universalização, admitidas soluções graduais e progressivas, observando a compatibilidade com os demais planos setoriais;
- iii) programas, projetos e ações necessárias para atingir os objetivos e metas;
- iv) ações para emergências e contingências;
- v) mecanismos e procedimentos para a avaliação sistemática da eficiência e eficácia das ações programadas.”

Dessa forma, a programação das ações e dos investimentos necessários para a prestação universal dos serviços públicos de saneamento básico é definida com base nos níveis de salubridade ambiental e de prestação dos serviços, conforme relatado no diagnóstico do plano.

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

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

É de responsabilidade da entidade reguladora e fiscalizadora dos serviços de saneamento básico verificar o cumprimento dos planos de saneamento básico por parte dos prestadores de

serviços, na forma das disposições legais, regulamentares e contratuais (art. 20, parágrafo único).

Nos caso de serviços com apenas um prestador para vários municípios, contíguos ou não, deverá haver compatibilidade de planejamento (art. 14, III). Poderá ainda ser elaborado um plano para um conjunto de municípios atendidos por um prestador de serviços (art. 17). Segundo a Lei Federal nº 11.445 (BRASIL, 2007), a alocação de recursos federais será feita em conformidade com as diretrizes e objetivos da Política Federal de Saneamento Básico (arts. 48 e 49) e com os planos de saneamento básico (art. 50). Ou seja, além de um importante instrumento de planejamento, os planos são um referencial para a obtenção de recursos.

A validade dos contratos de prestação de serviços públicos de saneamento básico está condicionada à existência de plano (art. 11, I), bem como à existência de estudo que comprove a viabilidade técnica e econômico-financeira da prestação universal dos serviços, nos termos do plano de saneamento básico (art. 11, II). Os planos de investimentos e os projetos relativos ao contrato também deverão ser compatíveis com o plano (art. 11, parágrafo 1º).

O planejamento deve considerar o território municipal e sua relação com territórios vizinhos, porém cada um respeitando a autonomia do outro. Pela escala territorial e populacional, o planejamento municipal tende a ter uma grande proximidade dos cidadãos e seus problemas e uma grande aderência aos instrumentos institucionais de gestão e intervenção, embora possa não conter toda a complexidade socioambiental, segmentando unidades ecossistêmicas ou socioeconômicas homogêneas (bacias, biomas, estados ou microrregiões homogêneas). Esta proximidade dos problemas e dos cidadãos permite que o planejamento tenha amplos mecanismos de participação da população e dos atores e, ou protagonistas sociais, comprometendo a sociedade com as decisões e prioridades, mobilizando as energias da sociedade (BUARQUE, 1999).

Ainda, a Lei Federal nº 11.107 (BRASIL, 2005), Lei Federal dos Consórcios Públicos, permite a gestão associada de serviços públicos, como os de saneamento básico, entre unidades integradas de municípios, de modo a auxiliar as interações na região.

Segundo Moraes (2009), “o Estado tem papel importante e fundamental na viabilização da universalização dos serviços públicos de saneamento básico e na promoção da gestão técnica qualificada. A Constituição Federal de 1988 indica nesta direção, quando estabelece no art. 23, IX, que todos os entes federados têm competência comum para promover programas de melhorias das condições de saneamento básico. A União e os estados, além dos municípios, têm responsabilidade com a universalização dos serviços públicos de saneamento básico, pois se trata de atendimento aos direitos sociais, tanto de saúde como de moradia, garantidos no art. 6º. da Constituição Federal. Assim, é papel da União e dos estados alocarem recursos financeiros, visando à universalização dos serviços públicos de Saneamento Básico, ao mesmo tempo, que tenham, por intermédio de suas instituições, o compromisso de promover a gestão técnica qualificada da área e dos serviços públicos de saneamento básico. Além do Plano Nacional de Saneamento Básico e de planos estaduais, programas e projetos devem ser elaborados e implementados, buscando atingir estes objetivos”.

A política e a gestão dos serviços públicos de saneamento básico devem objetivar: a sustentabilidade ambiental, contribuindo com a capacidade de suporte dos ecossistemas em absorver ou se recuperar dos impactos gerados pelas intervenções de saneamento básico e, ou pela falta, precariedade ou impropriedade dos serviços públicos de saneamento básico; a sustentabilidade social, que objetiva promover a melhoria da qualidade de vida e da saúde por meio da universalização de serviços públicos de saneamento básico de qualidade; e a sustentabilidade econômico-financeira, por meio de investimentos planejados, previstos nos planos, realizados de forma ética e com recursos públicos não onerosos e financiamentos acessíveis, e utilizando tecnologias apropriadas, bem como o estabelecimento de política tarifária e de outros preços públicos condizentes com a capacidade de pagamento dos diferentes usuários dos serviços (MORAES, 2009).

Entretanto, o desenvolvimento dos planos municipais de saneamento básico enfrenta dificuldades para serem elaborados na maioria das prefeituras brasileiras. Com pouca gente qualificada para a função de planejamento, a maioria dos municípios vai precisar, provavelmente, de prazo maior do que o atualmente estabelecido pelo Decreto Presidencial nº 7.217 (BRASIL, 2010), dezembro de 2013. Caso as prefeituras não cumpram o prazo estabelecido, não terão acesso aos recursos do governo federal para investir em obras de abastecimento de água, esgotamento sanitário, coleta e gerenciamento de resíduos sólidos e drenagem urbana.

O Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab, 2013) prevê investimentos de R\$ 420 bilhões, sendo R\$ 157 bilhões para esgotamento sanitário, R\$ 105 bilhões para abastecimento de água, R\$ 55 bilhões para drenagem urbana e R\$ 16 bilhões para resíduos sólidos. O Plano prevê, ainda, R\$ 87 bilhões para melhoria na gestão dos serviços de saneamento básico.

Apesar do volume de recursos ser atrativo, a grande maioria das prefeituras municipais sofre com a baixa capacidade ou inexistência de quadros técnicos para elaborar planos municipais de saneamento básico e formular projetos técnicos de engenharia com seus respectivos pedidos de recursos orçamentários ou financiamentos.

Dos 5.565 municípios brasileiros, quase 5 mil têm menos de 50 mil habitantes (IBGE, 2012). Dados do Ministério das Cidades (2013) projetam que, até o final de 2013, aproximadamente 30% das prefeituras terão o plano pronto ou em elaboração. Assim, o presente trabalho busca desenvolver metodologia para o desenvolvimento de planos municipais de saneamento básico para municípios de pequeno porte da Zona da Mata mineira.

## 4 METODOLOGIA

O trabalho foi desenvolvido mediante revisão bibliográfica a partir de palavras-chaves como planejamento, plano municipal, metodologia, indicadores e plano de saneamento, complementada com pesquisa documental.

A pesquisa documental teve como foco principal o documento “Produto 1 – planejamento do processo de elaboração do plano”, elaborado em parceria entre a Prefeitura de Juiz de Fora e a empresa Esse Engenharia e Consultoria Limitada (JUIZ DE FORA, 2012), correspondendo ao produto inicial para a elaboração do plano municipal de saneamento básico da cidade de Juiz de Fora.

O presente trabalho pretende servir como subsídio a municípios de pequeno porte da Zona da Mata mineira para que estes possam elaborar seus respectivos planos municipais de saneamento básico. Entretanto, como Juiz de Fora é uma cidade de grande porte, o documento que serviu de pesquisa documental para este estudo (JUIZ DE FORA, 2012) foi amplamente discutido entre orientado e orientador, chegando-se à conclusão da necessidade de ser adaptado a situações e realidades de prefeituras municipais com menos de 50 mil habitantes.

Partindo da revisão bibliográfica e do documento “Produto 1 – planejamento do processo de elaboração do plano” (JUIZ DE FORA, 2012), foi possível o desenvolvimento deste trabalho, elaborando um documento com linguagem clara e acessível, estruturado para contornar problemas como a limitação de recursos financeiros e deficiências do corpo técnico na maioria das prefeituras de cidade de pequeno porte para a elaboração do plano.

Assim, a metodologia proposta foi dividida em três itens principais, sendo estruturada da seguinte forma:

✓ Plano de Trabalho:

1. Atividades e cronograma das fases.
2. Metodologia específica do Plano de Trabalho.
3. Responsabilidades dos atores envolvidos.

✓ Plano de Mobilização Social:

1. Atividades dos grupos Executivo e Consultivo.
2. Processo de participação da sociedade.
3. Conferências e, ou audiências públicas.

✓ Plano de Comunicação:

1. Principais atores do processo.
2. Formas e canais de divulgação do plano.

➤ *Plano de Trabalho*

O Plano de Trabalho deve ser a primeira tarefa a ser desenvolvida no planejamento de planos municipais de saneamento básico pelas prefeituras municipais e devem ter como objetivo apresentar a metodologia específica para a elaboração do plano.

Procurou-se apresentar as atividades necessárias para cumprir os objetivos de cada fase da metodologia específica de elaboração do plano, o cronograma das diferentes fases, a metodologia específica de construção do plano, assim como a descrição da participação da sociedade e a definição das responsabilidades dos atores envolvidos no processo.

➤ *Plano de Mobilização Social*

Em seguida, deve ser desenvolvido um Plano de Mobilização Social com o objetivo de estimular a participação da sociedade em todo o processo de construção do plano e garantir a co-responsabilidade entre o Poder Público e a comunidade.

Foram elencadas como atividades deste plano: a definição das atividades a serem desenvolvidas pela Prefeitura e Grupo Consultivo; a descrição da estrutura do relatório do processo de participação da sociedade; e a definição das conferências públicas e, ou audiências públicas.

➤ *Plano de Comunicação*

Por fim, para a concretização do Plano de Comunicação propôs-se que nesta fase será apresentado uma proposta de Plano de Comunicação que terá como objetivos:

1. Divulgar amplamente o processo, as formas e os canais de participação da sociedade e informar os objetivos do plano municipal de saneamento básico.
2. Disponibilizar as informações necessárias à participação qualificada da sociedade nos processos decisórios do plano.
3. Estimular todos os segmentos sociais a participar do processo de planejamento dos serviços de saneamento básico.

Para a consecução destes objetivos, buscou-se identificar os principais atores do processo de elaboração do plano em todos os segmentos sociais de cidades de pequeno porte e propor formas e canais de divulgação do plano municipal de saneamento básico.



## 5 RESULTADOS

### 5.1 *Plano de Trabalho*

#### 5.1.1 **Atividades e cronograma das fases**

A Lei Federal nº 11.445 (BRASIL, 2007), em seu Capítulo IV – Planejamento, institui a abrangência mínima de um plano municipal de saneamento, a saber:

“**Art. 19.** A prestação de serviços públicos de saneamento básico observará plano, que poderá ser específico para cada serviço, o qual abrangerá, no mínimo:

I – diagnóstico da situação e de seus impactos nas condições de vida, utilizando sistemas de indicadores sanitários, epidemiológicos, ambientais e socioeconômicos e apontando as causas das deficiências detectadas;

II – objetivos e metas de curto, médio e longo prazos para a universalização, admitidas soluções graduais e progressivas, observando a compatibilidade com os demais planos setoriais;

III – programas, projetos e ações necessárias para atingir os objetivos e as metas, de modo compatível com os respectivos planos plurianuais e com outros planos governamentais correlatos, identificando possíveis fontes de financiamento;

IV – ações para emergências e contingências;

V – mecanismos e procedimentos para a avaliação sistemática da eficiência e eficácia das ações programadas.”

Assim, em conformidade com o que estabelece o marco legal do setor do saneamento, propõe-se que o plano municipal de saneamento básico seja desenvolvido em sete fases, a saber:

- ✓ FASE I: Processo de elaboração do plano, definição dos canais de participação da sociedade e de comunicação social, ou seja, o presente volume.
- ✓ FASE II: Elaboração do diagnóstico da situação do saneamento básico e de seus impactos nas condições de vida da população.

- ✓ FASE III: Elaboração dos prognósticos e alternativas para universalização dos serviços de saneamento básico com o estabelecimento de objetivos e metas.
- ✓ FASE IV: Definição de programas, projetos e ações necessárias para atingir os objetivos e metas estabelecidos.
- ✓ FASE V: Definição de ações para emergências e contingências.
- ✓ FASE VI: Mecanismos e procedimentos para a avaliação sistemática da eficiência e da eficácia das ações programadas.
- ✓ FASE VII: Relatório final do plano – Documento Síntese.

Cada fase apresentada acima resultará em um produto, totalizando, portanto, sete produtos intitulados da seguinte forma:

- ✓ Produto 1 – Planejamento do processo de elaboração do plano – presente volume.
- ✓ Produto 2 – Diagnóstico da situação do saneamento básico.
- ✓ Produto 3 – Objetivos e metas.
- ✓ Produto 4 – Programas, projetos e ações.
- ✓ Produto 5 – Ações para emergências e contingências.
- ✓ Produto 6 – Mecanismos e procedimentos para a avaliação sistemática.
- ✓ Produto 7 – Relatório final do plano – Documento Síntese.

São apresentadas abaixo, as atividades que compõem o plano, que estão agrupadas nas fases descritas anteriormente.

Produto 1 – Planejamento do processo de elaboração do plano:

- 1.1 Plano de Trabalho.
- 1.2 Plano de Mobilização Social.
- 1.3 Plano de Comunicação.

Produto 2 – Diagnóstico da situação do saneamento básico:

- 2.1 Inspeções de campo.

- 2.2 Diagnóstico do município.
- 2.3 Diagnóstico do saneamento básico.
- 2.4 Diagnóstico dos setores relacionados com o saneamento básico.
- 2.5 Discussão do diagnóstico com a sociedade.

Produto 3 – Objetivos e metas:

- 3.1 Alternativas de gestão dos serviços.
- 3.2 Necessidades dos serviços.
- 3.3 Hierarquização das áreas de intervenção prioritárias.
- 3.4 Definição de objetivos e metas.

Produto 4 – Programas, projetos e ações:

- 4.1 Programação das ações imediatas.
- 4.2 Programação das ações do plano.

Produto 5 – Ações para emergências e contingências:

- 5.1 Definições das ações.

Produto 6 – Mecanismos e procedimentos para a avaliação sistemática:

- 6.1 Definição dos sistemas de avaliação.

Produto 7 – Relatório final do plano – Documento Síntese:

- 7.1 Elaboração e entrega do relatório final preliminar.
- 7.2 Discussão e apresentação do plano à sociedade.
- 7.3 Entrega final do plano municipal de saneamento básico.

Nos itens a seguir, apresenta-se a lista de atividades de cada produto do plano municipal de saneamento básico:

## **PRODUTO 1 – PLANEJAMENTO DO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PLANO:**

### 1.1 Plano de Trabalho:

1.1.1 Descrever as atividades e a metodologia específica de construção do plano.

1.1.2 Apresentar o cronograma das fases.

1.1.3 Definição das responsabilidades de todos os agentes envolvidos no processo.

### 1.2 Plano de Mobilização Social:

1.2.1 Definição das atividades a serem desenvolvidas pela Prefeitura e pelo Grupo Consultivo.

1.2.2 Descrição da estrutura do Relatório do Processo de Participação da Sociedade.

1.2.3 Definição das Audiências Públicas.

### 1.3 Plano de Comunicação:

1.3.1 Identificação dos principais atores do processo em todos os segmentos sociais.

1.3.2 Descrição das formas e canais de divulgação do plano.

## **PRODUTO 2 – DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO DO SANEAMENTO BÁSICO:**

### 2.1 Inspeções de campo:

2.1.1 Realização de entrevistas junto aos órgãos responsáveis.

2.1.2 Realização de inspeções de campo para verificação e caracterização da prestação dos serviços.

2.1.3 Realização de debates junto aos principais atores sociais (entrevistas e, ou workshop).

### 2.2 Diagnóstico do município:

2.2.1 Caracterização geral do município – situação físico-territorial, socioeconômica e cultural.

### 2.3 Diagnóstico do saneamento básico:

- 2.3.1 Caracterização da situação institucional.
- 2.3.2 Caracterização dos serviços de abastecimento de água potável.
- 2.3.3 Caracterização dos serviços de esgotamento sanitário.
- 2.3.4 Caracterização dos serviços de limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos.
- 2.3.5 Caracterização dos serviços de manejo das águas pluviais e drenagem urbana.

#### 2.4 Diagnóstico dos setores relacionados com o saneamento básico:

- 2.4.1 Situação do desenvolvimento urbano e da habitação.
- 2.4.2 Situação ambiental e dos recursos hídricos.
- 2.4.3 Situação da saúde pública.

#### 2.5 Discussão do diagnóstico com a sociedade:

- 2.5.1 Realização da audiência pública do plano – Etapa I: Diagnóstico.
- 2.5.2 Incorporação das sugestões.

### **PRODUTO 3 – OBJETIVOS E METAS:**

#### 3.1 Alternativas de gestão dos serviços:

- 3.1.1 Alternativas para o sistema municipal de planejamento e controle social.
- 3.1.2 Alternativas para a prestação dos serviços de saneamento básico.
- 3.1.3 Alternativas para a regulação e fiscalização direta ou delegada dos serviços.

#### 3.2 Necessidades dos serviços:

- 3.2.1 Aspectos demográficos e dinâmica econômica.
- 3.2.2 Demanda para o abastecimento de água.
- 3.2.3 Demanda para o esgotamento sanitário.
- 3.2.4 Demanda para a limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos.
- 3.2.5 Demanda para a drenagem urbana e manejo de águas pluviais.

#### 3.3 Hierarquização das áreas de intervenção prioritárias:

3.3.1 Definição da metodologia para hierarquização das áreas de intervenção prioritárias.

3.3.2 Realização da hierarquização das áreas de intervenção prioritárias.

3.4 Definição de objetivos e metas:

3.4.1 Definição dos objetivos do plano com a participação da Prefeitura e da sociedade.

3.4.2 Definição das metas do plano apoiadas em indicadores, com a participação da Prefeitura.

#### **PRODUTO 4 – PROGRAMAS, PROJETOS E AÇÕES:**

4.1 Programação das ações imediatas:

4.1.1 Identificação e avaliação dos estudos e projetos existentes.

4.1.2 Hierarquização e priorização dos programas, projetos e ações imediatas.

4.2 Programação das ações do plano:

4.2.1 Definição dos programas, projetos e ações com estimativas de custos.

4.2.2 Hierarquização e priorização dos programas, projetos e ações.

#### **PRODUTO 5 – AÇÕES PARA EMERGÊNCIAS E CONTINGÊNCIAS:**

5.1 Definições das ações:

5.1.1 Estabelecimento de planos de racionamento e de atendimento a aumento de demanda temporária.

5.1.2 Estabelecimento de diretrizes para a formulação do Plano de Segurança da Água.

#### **PRODUTO 6 – MECANISMOS E PROCEDIMENTOS PARA A AVALIAÇÃO SISTEMÁTICA:**

6.1 Definição dos sistemas de avaliação:

6.1.1 Definição dos procedimentos para avaliação dos objetivos e metas.

6.1.2 Definição dos mecanismos institucionais para a avaliação de objetivos e metas.

## **PRODUTO 7 – RELATÓRIO FINAL DO PLANO – DOCUMENTO SÍNTESE**

7.1 Elaboração e entrega do relatório final preliminar:

7.1.1 Elaboração do relatório em uma linguagem acessível para entendimento.

7.1.2 Impressão do relatório.

7.2 Discussão e apresentação do plano à sociedade:

7.2.1 Realização da audiência pública do plano – Etapa II: Prognóstico.

7.2.2 Incorporação das sugestões.

7.3 Entrega final do plano municipal de saneamento básico:

7.3.1 Revisão e edição final do relatório.

No Quadro 5.1, a seguir, é apresentado uma proposta inicial de cronograma para a execução do conjunto de ações necessárias ao desenvolvimento do plano municipal de saneamento básico, distribuído por oito meses de trabalho, com quatro semanas de trabalho por mês.

É importante registrar que este cronograma é tentativo, ou seja, depende do bom desenvolvimento das diversas atividades que constituem o plano, podendo sofrer modificações principalmente em relação à prorrogação do tempo necessário em função de fatores imprevisíveis como:

- falta de dados necessários ao planejamento;
- indefinições político-administrativas no âmbito da Administração Municipal;
- dificuldade de acesso a áreas do município em função de intempéries naturais;
- porte do município estudado;
- infraestrutura disponibilizada pela Administração Municipal;
- outros fatores de força maior.

Deve-se, também, registrar que cada Prefeitura pode e deve adaptar o cronograma à sua realidade, de forma que o desenvolvimento do plano encontre menor resistência possível ao longo de sua evolução.





Desta forma, a partir do cronograma detalhado apresentado anteriormente, têm-se os seguintes prazos dos sete produtos do plano:

- ✓ Produto 1 – 2 semanas;
- ✓ Produto 2 – 11 semanas;
- ✓ Produto 3 – 9 semanas;
- ✓ Produto 4 – 4 semanas;
- ✓ Produto 5 – 4 semanas;
- ✓ Produto 6 – 2 semanas;
- ✓ Produto 7 – 4 semanas.

Destaca-se a maior duração do Produto 2 – Diagnóstico, demonstrando a sua importância no contexto geral do plano. Apesar da sua duração, a construção do diagnóstico será realizada em etapas intermediárias com objetivos bem definidos, permitindo assim o debate entre os agentes envolvidos no processo.

Essas etapas intermediárias do Diagnóstico resultarão em produtos específicos preliminares e setoriais, quais sejam:

- ✓ Versão preliminar do diagnóstico do município e da situação institucional do saneamento básico.
- ✓ Versão preliminar do diagnóstico do abastecimento de água.
- ✓ Versão preliminar do diagnóstico do esgotamento sanitário.
- ✓ Versão preliminar do diagnóstico da limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos.
- ✓ Versão preliminar do diagnóstico da drenagem e manejo das águas pluviais urbanas.

Os prazos dos sete produtos do plano são apresentados no Quadro 5.1, podendo ser adaptados de forma a atender o planejamento da Prefeitura. Entretanto, o responsável pelo planejamento deve estar atento para a ocorrência da sobreposição dos produtos apresentados, já que a fase do Prognóstico depende dos dados levantados e consolidados na fase do Diagnóstico.

Portanto, para a construção do Prognóstico do plano é importante que as informações do Diagnóstico estejam em perfeita consonância com a realidade local e em total entendimento por todos os agentes envolvidos no plano. Para isso, deve-se ficar atento para possíveis deslocamentos temporais de algumas atividades, caso seja necessário, contudo sem ferir o prazo total do plano municipal de saneamento básico.

Por fim, destaca-se que o processo de mobilização e comunicação social ocorrerá ao longo de toda a construção do plano, com ênfase nas ações descritas no cronograma anterior e detalhadas a seguir.

## **5.1.2 Metodologia específica do plano municipal de saneamento básico**

### **5.1.2.1 Estrutura recomendada para apresentação do Produto 2 – Diagnóstico da situação do saneamento básico**

É fundamental a realização do diagnóstico da situação atual do saneamento básico no município para a formulação precisa do prognóstico com soluções a implantar.

O diagnóstico tem como ponto de partida o diálogo com a Prefeitura Municipal e, em particular, com cada secretaria envolvida. Inicialmente, com os responsáveis pelo planejamento municipal buscando construir o conhecimento das perspectivas de expansão urbana e econômica da cidade, assim como conhecer sua realidade social.

Paralelamente será realizado o diálogo com os prestadores de serviços, como o de água, o de esgotos, o de limpeza urbana e o de serviços de drenagem urbana.

Nesta fase, tem-se como objetivo a coleta de dados e entrevistas com os técnicos da Prefeitura Municipal conhecendo os problemas dos serviços e suas potencialidades de solução. Este conhecimento se completará pelas inspeções de campo, onde se pretende um olhar mais amplo. Primeiro, visitando as instalações operacionais e administrativas dos serviços, vendo o estado de suas condições, e em seguida conhecendo os problemas de atendimento dos serviços.

A assimilação dessa visão tem como premissa básica a participação social, caracterizando-se, portanto, num diagnóstico participativo, objetivando principalmente o diálogo e entendimento da percepção local a partir das contribuições dadas pelos atores sociais.

A consolidação do diagnóstico permitirá construir uma visão da realidade do município, o conhecimento do estado físico da capacidade efetiva instalada dos sistemas de saneamento, a qualidade dos serviços prestados e suas principais deficiências, bem como a regulamentação legal e a sustentabilidade financeira de cada serviço.

O Quadro 5.2 apresenta a estrutura recomendada de apresentação do Produto 2.

**Quadro 5.2** – Estrutura recomendada para apresentação do Produto 2 – Diagnóstico da situação do saneamento básico.

<p style="text-align: center;"><b>PRODUTO 2</b></p> <ol style="list-style-type: none"><li>1) Apresentação.</li><li>2) Objetivos.</li><li>3) Metodologia utilizada na realização do Diagnóstico.</li><li>4) Caracterização do município (localização, população, características social, econômica, cultural e inserção regional).</li><li>5) Caracterização do ambiente:<ol style="list-style-type: none"><li>5.1) Topografia, solo, hidrografia, hidrologia, uso e ocupação do solo.</li><li>5.2) Mananciais de suprimento de água.</li><li>5.3) Caracterização dos resíduos sólidos e esgotos sanitários.</li></ol></li><li>6) A prestação dos serviços de saneamento básico:<ol style="list-style-type: none"><li>6.1) Aspectos institucionais e de gestão dos serviços.<ol style="list-style-type: none"><li>6.1.1) Aspectos políticos e institucionais.</li><li>6.1.2) Planejamento.</li><li>6.1.3) Regulação e fiscalização.</li><li>6.1.4) Participação e controle social.</li><li>6.1.5) Educação ambiental em projetos e ações de saneamento básico.</li></ol></li><li>6.2) Situação dos serviços de saneamento básico:<ol style="list-style-type: none"><li>6.2.1) Cobertura da população, tipo de serviço, acesso, qualidade, regularidade e segurança da prestação dos serviços de abastecimento de água potável.</li><li>6.2.2) Cobertura da população, tipo de serviço, acesso, qualidade, regularidade e segurança da prestação dos serviços de esgotamento sanitário.</li><li>6.2.3) Cobertura da população, tipo de serviço, acesso, qualidade, regularidade e segurança da prestação dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos.</li><li>6.2.4) Cobertura da população, tipo de serviço, acesso, qualidade, regularidade e segurança da prestação dos serviços de drenagem e manejo de águas pluviais urbanas.</li><li>6.2.5) Situação do desenvolvimento urbano, da habitação, do meio ambiente e da saúde pública.</li></ol></li></ol></li></ol>
---

5.1.2.2 Estrutura recomendada para apresentação do Produto 3 – Objetivos e metas

Uma vez consolidado o diagnóstico, o prognóstico será construído a partir do resultado da análise crítica das informações obtidas. Em estudos tradicionais, o cálculo da demanda é

sempre o passo inicial para o prognóstico, contudo, aqui se insere como requisito um aspecto relevante, que são as alternativas de gestão dos serviços públicos de saneamento básico, envolvendo o contexto institucional para o exercício das seguintes atividades:

- ✓ Planejamento.
- ✓ Prestação dos serviços.
- ✓ Regulação e fiscalização.
- ✓ Controle social.

A construção de cenários de demandas por serviços, a formulação e comparação das alternativas e a precisa definição dos sistemas que atendam a demanda dos distintos cenários serão determinantes para o sucesso do prognóstico e a coerência na definição dos objetivos e metas do plano municipal de saneamento básico.

Uma vez que já se tem propostas de alternativas das soluções dos problemas diagnosticados, passa-se a debater os primeiros pressupostos das metas propostas. O Grupo Consultivo nesta fase cumprirá seu papel de apoio à Prefeitura Municipal no debate, justificativa e defesa do arcabouço proposto.

Em conjunto com a Prefeitura Municipal, deverão ser definidos nessa fase critérios de hierarquização das áreas de intervenção prioritária, a partir de indicadores sociais, ambientais, de saúde e de acesso aos serviços de saneamento básico.

O Quadro 5.3 apresenta a estrutura de apresentação recomendada para o Produto 3

**Quadro 5.3** – Estrutura recomendada para apresentação do Produto 3 – Objetivos e metas.

<b>PRODUTO 3</b>
1) Apresentação.
2) Alternativas de gestão dos serviços.
3) Necessidades de serviços.
4) Hierarquização das áreas de intervenção prioritária.

### 5.1.2.3 Estrutura recomendada para apresentação do Produto 4 – Programas, projetos e ações

Os programas, projetos e ações e os respectivos investimentos serão formulados uma vez que se tenha consenso sobre metas e prazos. Especial atenção nesta análise se dará, do lado dos prestadores, às metas e ações que busquem a eficiência dos serviços e, pelo lado da população, à condição socioeconômica em arcar com os investimentos necessários.

A programação das ações do plano deverá ser desenvolvida em duas etapas distintas: uma imediata, no início dos trabalhos, chamada de programação das ações imediatas, e a outra denominada de programação das ações de curto, médio e longo prazo. A priorização das intervenções mais imediatas se dará conforme a disponibilidade orçamentária, buscando uma aderência das ações já existentes nas administrações municipais ao plano municipal de saneamento básico. Já as demais ações do plano deverão buscar atingir:

- ✓ os objetivos e metas de curto prazo (1 a 4 anos);
- ✓ os objetivos e metas de médio prazo (5 a 8 anos);
- ✓ e os objetivos e metas de longo prazo (9 a 20 anos).

Os programas, projetos e ações do plano irão contemplar, no mínimo, as seguintes temáticas: promoção do direito à cidade; promoção da saúde e da qualidade de vida; promoção da sustentabilidade ambiental; e a melhoria do gerenciamento, da prestação e da sustentabilidade dos serviços.

Da mesma forma, o Quadro 5.4 a seguir apresenta a estrutura recomendada para o Produto 4.

#### **Quadro 5.4 – Estrutura recomendada para apresentação do Produto 4 – Programas, projetos e ações.**

<b>PRODUTO 4</b>
1) Apresentação.
2) Programação das ações imediatas.
3) Programação das ações de curto, médio e longo prazo.

#### 5.1.2.4 Estrutura recomendada para apresentação do Produto 5 – Ações para emergências e contingências

As ações para emergências e contingências constituem produto previsto no escopo do inciso IV do art. 19 da Lei Federal nº 11.445 (BRASIL, 2007).

A definição das ações para emergências e contingências será realizada observando, no mínimo:

- ✓ O estabelecimento de planos de racionamento e atendimento a aumentos de demanda temporária e ações no caso de acidentes naturais.
- ✓ O estabelecimento de diretrizes para a formulação do Plano de Segurança da Água.

A seguir, no Quadro 5.5, é apresentada a estrutura recomendada para o planejamento dos trabalhos para o Produto 5.

#### **Quadro 5.5 – Estrutura recomendada para apresentação do Produto 5 – Ações para emergências e contingências.**

<b>PRODUTO 5</b>
1) Apresentação.
2) Estabelecimento de planos de racionamento, atendimento a aumentos de demanda temporária e ações no caso de acidentes naturais.
3) Estabelecer diretrizes para o Plano de Segurança da Água.

#### 5.1.2.5 Estrutura recomendada para apresentação do Produto 6 – Mecanismos e procedimentos para a avaliação sistemática

O arcabouço institucional é parte relevante no processo de construção de um plano municipal de saneamento básico. Para a sociedade e para a Prefeitura, é o mecanismo que irá garantir a execução dos objetivos e metas programados.

Nessa fase serão apresentadas as sugestões administrativas para a implementação do plano e proposição de minutas da legislação referentes à Política Municipal de Saneamento Básico, contemplando os quatro componentes do saneamento básico.

Serão definidos, nessa fase, os sistemas e procedimentos para o monitoramento e a avaliação dos objetivos e metas do plano e dos resultados das suas ações nos seguintes aspectos:

1. No acesso aos serviços dos quatro componentes do saneamento básico.
2. Na qualidade, na regularidade e na continuidade dos serviços.
3. Nos indicadores técnicos, operacionais e financeiros da prestação dos serviços.
4. Na qualidade de vida e no impacto nos indicadores de saúde do município.

Complementa-se com a necessidade de se instituir os mecanismos de representação da sociedade para o acompanhamento, monitoramento e avaliação do plano, formada por representantes das instituições do Poder Público municipal e de representantes da sociedade.

Este será o último produto técnico do plano, cuja estrutura de apresentação preliminar está apresentada a seguir.

**Quadro 5.6**– Estrutura recomendada para apresentação do Produto 6 – Mecanismos e procedimentos para a avaliação sistemática.

<b>PRODUTO 6</b>
1) Apresentação.
2) Minuta de Regulamento dos Serviços de Abastecimento de Água.
3) Minuta de Regulamento dos Serviços de Esgotamento Sanitário.
4) Minuta de Regulamento dos Serviços de Limpeza Urbana e Manejo dos Resíduos Sólidos.
5) Minuta de Regulamento dos Serviços de Drenagem e Manejo de Águas Pluviais.

**5.1.2.6** Estrutura recomendada para apresentação do Produto 7 – Relatório final do plano: Documento Síntese

A etapa final da elaboração do plano municipal de saneamento básico refere-se à documentação a ser disponibilizada para o debate final. Assim, percebe-se que todo o conteúdo estudado nas fases anteriores deverá ser objeto de uma síntese, de preferência em linguagem que possa traduzir o rigor das decisões técnicas em leitura compreendida pela população.

A síntese deverá estar disponível no processo de consulta pública, transformando-se na materialização do plano municipal de saneamento básico. Os volumes dos demais produtos serão disponibilizados para consulta de seus conteúdos.



## **5.2 Plano de Mobilização Social**

### **5.2.1 Introdução**

A Lei Federal nº 11.445 (BRASIL, 2007) estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico. Além de estabelecer princípios para a prestação dos serviços de saneamento básico, abrangendo os aspectos econômicos, sociais e técnicos, também instituiu a participação e o controle social, definido como sendo: “conjunto de mecanismos e procedimentos que garantem à sociedade informações, representações técnicas e participações nos processos de formulação de políticas, de planejamento e de avaliação relacionados aos serviços públicos de saneamento básico”.

A implantação de uma política de saneamento em um município ocorre através do seu plano municipal de saneamento básico, elaborado a partir da análise da realidade do município e da proposição de objetivos para melhorar a qualidade de vida.

Para que as mudanças ocorram é fundamental a participação da sociedade civil com seus atores, de forma que o elo gerado resulte em ações contínuas, dada a característica dinâmica do saneamento básico. E, para tanto, o planejamento participativo torna-se fundamental no processo de construção do plano municipal de saneamento básico.

O ato de mobilizar, segundo Toro (*apud* FONSECA e COSTA, 1996), significa: “... convocar vontades para um propósito determinado, para uma mudança na realidade”. Assim, pode-se dizer que a mobilização social se dá quando ocorre a necessidade de se resolver alguma situação de desconforto que esteja levando ao mau funcionamento da sociedade. A partir da divulgação de informações e do conhecimento dos problemas comunitários, a população é levada a fazer reflexões, que impulsionam mudanças a partir do surgimento de sentimentos coletivos.

No contexto atual, os movimentos sociais vêm ganhando expressividade e, conforme afirmam Henriques, Braga e Mafra (2007), fica evidente a necessidade de desenvolver modelos de planejamento para o desenvolvimento de ações democráticas e inclusivas que estimulem a coparticipação entre os atores envolvidos.

Por meio da mobilização democrática podem-se abrir vias para o conhecimento dos problemas da sociedade, por parte de sua população, e buscar-se soluções a serem perseguidas.

A participação dos segmentos sociais interessados – moradores, comerciantes, empresários, trabalhadores, produtores rurais, técnicos e representantes de entidades que atuam na área de saneamento, bem como de organismos de defesa do direito da sociedade e dos cidadãos – é indispensável, pois legitima o processo de planejamento e possibilita a concretização do plano.

Em suma, é importante que a sociedade compreenda que o saneamento básico é direito do cidadão, porém deve se conscientizar de seu papel e corresponsabilidade no sucesso do cumprimento dos objetivos e metas do plano.

A participação popular é indispensável quando se desenvolve projetos de interesse e influência social. Somente com o conhecimento dos problemas e desafios vividos diariamente pelos munícipes é que um projeto como o plano municipal de saneamento básico consegue se efetivar, no sentido de responder aos anseios da população e por esse motivo ser encampado pela mesma.

Priorizou-se nessa proposta ações de mobilização voltadas para a participação no projeto, atendendo assim ao Decreto Presidencial nº 7.217 (BRASIL, 2010), em seu artigo 26 e respectivos parágrafos e incisos.

“Art. 26. A elaboração e a revisão dos planos de saneamento básico deverão efetivar-se, de forma a garantir a ampla participação das comunidades, dos movimentos e das entidades da sociedade civil, por meio de procedimento que, no mínimo, deverá prever fases de:

I - divulgação, em conjunto com os estudos que os fundamentarem;

II - recebimento de sugestões e críticas por meio de consulta ou audiência pública; e

III - quando previsto na legislação do titular, análise e opinião por órgão colegiado criado nos termos do art. 47 da Lei nº 11.445, de 2007.

§1º A divulgação das propostas dos planos de saneamento básico e dos estudos que as fundamentarem dar-se-á por meio da disponibilização integral de seu teor a todos os interessados, inclusive por meio da rede mundial de computadores – internet – e por audiência pública.”

Não se quer reduzir a importância e relevância dos conhecimentos técnicos das várias áreas envolvidas, mas se quer, com eficácia, que esses conhecimentos técnicos sejam de fato pensados e aplicados na solução dos problemas reais e cotidianos de toda a população, muitas vezes não expressos em pesquisas oficiais, pelo fato de serem amplas e genéricas.

Dessa forma, pretende-se que o plano municipal de saneamento básico não seja apenas um conjunto de idéias e conceitos, mas de propostas executáveis.

Usando de ferramentas democráticas, essa proposta pretende não ser apenas um meio formal quanto ao plano, mas sim um instrumento mobilizador da população em torno do assunto.

### **5.2.2 Objetivos:**

São objetivos do Plano de Mobilização Social:

- ✓ Propor a interlocução entre a sociedade civil e o Poder Público, como forma de transmitir informações e propiciar debates sobre assuntos relacionados ao plano municipal de saneamento básico.
- ✓ Divulgar a elaboração do plano.
- ✓ Envolver a população na discussão das potencialidades e dos problemas do saneamento básico e suas implicações na qualidade de vida.
- ✓ Sensibilizar a sociedade para a responsabilidade coletiva na preservação e conservação ambiental.
- ✓ Estimular os diversos atores sociais a participarem do processo de gestão ambiental municipal.

### **5.2.3 Aspectos metodológicos**

Para a execução dos trabalhos serão adotadas as linhas básicas de ação, que se seguem:

- ✓ Estabelecimento de canais permanentes de comunicação que auxiliem no processo de mobilização e participação da população no processo de elaboração do plano, conforme preconiza a Lei Federal nº 11.445 (BRASIL, 2007).
- ✓ Realização de entrevistas com o Poder Público, organizações não governamentais, entidades vinculadas ao saneamento básico. Além da mobilização destes, é necessário obter dados sobre o saneamento no município que possam compor os produtos do plano.
- ✓ Realização de Eventos, Conferências e, ou Audiência Pública, conforme previsto no planejamento.

#### **5.2.4 Público alvo**

O Plano de Mobilização Social será dirigido à comunidade do município. De forma específica alguns membros terão uma atuação mais direta e efetiva quer seja por representar uma entidade da sociedade civil ou órgão de governo, quer seja por vontade própria de participar mais efetivamente do processo.

#### **5.2.5 Entrevistas**

##### **➤ Entrevistas com gestores públicos = 8 entrevistas:**

- ✓ Secretaria de Planejamento e, ou Fazenda.
- ✓ Serviço de Água e Esgotos.
- ✓ Serviços de Limpeza Urbana.
- ✓ Secretaria de Obras.
- ✓ Secretaria de Saúde.
- ✓ Departamento Jurídico da Prefeitura.
- ✓ Secretaria de Educação.
- ✓ Câmara Municipal.

##### **➤ Entrevistas com gestores de entidades de classes = 5 entrevistas:**

- ✓ Associação de Produtores Rurais.

- ✓ Associação Comercial.
- ✓ Associação Industrial.
- ✓ Sindicato de Trabalhadores.
- ✓ Associação Pró-Melhoramento de Bairro.
  
- **Entrevistas com gestores de entidades não-governamentais (ONGs) = 3 entrevistas:**
  - ✓ ONGs com sede no município em estudo.
  
- **Objetivos das entrevistas:**
  - ✓ Obter informações e contribuições a serem incorporadas no plano.
  - ✓ Divulgar o plano para a sociedade.
  - ✓ Mobilizar os grupos de interesse a participar e manter-se informados sobre o plano municipal de saneamento básico.
  
- **Temas abordados:**
  - ✓ Identificação do entrevistado.
  - ✓ Conhecimento sobre o plano municipal de saneamento básico.
  - ✓ Sugestões para o plano.
  - ✓ Interferências positivas e negativas do saneamento básico em sua área de atuação.
  - ✓ Investimento e programas existentes na área de atuação do entrevistado.
  - ✓ Problemas com o sistema regulatório local (leis e decretos municipais).
  - ✓ Características do setor abordado.

### **5.2.6 Evento de abertura**

A população local será informada sobre o plano municipal de saneamento básico a partir de um evento de abertura oficial, convocado pelo prefeito municipal. A escolha da data será feita após a conclusão da versão preliminar do diagnóstico local.

O evento de lançamento do plano municipal de saneamento básico será realizado em duas etapas. Uma primeira etapa, em que o prefeito municipal e o secretário responsável pelo plano

falam com a comunidade e, a seguir, uma segunda etapa com uma coletiva de imprensa para os veículos de comunicação social do município, seja rádio, televisão, jornal ou sites de notícias.

O evento deverá ocorrer em local de fácil acesso ao público, com acessibilidade aos portadores de necessidades especiais, sendo os eventos amplamente divulgados para o Poder Público municipal e a sociedade civil.

### **5.2.7 Audiências Públicas**

“A audiência pública é um instrumento do diálogo estabelecido com a sociedade na busca de soluções para as demandas sociais. É um espaço de conversação aberto para a co-construção de soluções para as questões apresentadas pela comunidade. Ela propicia ao particular a troca de informações com o administrador, bem assim o exercício da cidadania e o respeito ao princípio do devido processo legal em sentido substantivo” (Ministério Público, 2012).

A Audiência Pública refere-se a uma reunião destinada a expor à comunidade as informações sobre um determinado assunto de interesse público com o intuito de informar, discutir, esclarecer dúvidas e ouvir opiniões da comunidade. A realização deste evento é um processo educativo, visto que há o repasse de informações ao público, promovendo a divulgação e a discussão do tema. O objetivo também perpassa pelo repasse de informações pelo público à administração pública que servirá de subsídio ao planejamento.

De acordo com a DN COPAM nº 12 (MINAS GERAIS, 1994) em seu artigo 2º: “As Audiências são eventos públicos, que permitem a presença de qualquer pessoa ou entidade interessada no assunto objeto de discussão.” Portanto, são características deste tipo de evento a exposição efetiva sobre o assunto em discussão, sempre que estiverem em pauta direitos coletivos.

De acordo com o Ministério Público (2012):

“a legislação brasileira prevê a convocação de audiência pública para realização da função administrativa, dentro do processo administrativo, por qualquer um dos Poderes da União, inclusive nos casos específicos que versam sobre meio ambiente, licitações e contratos

administrativos, concessão e permissão de serviços públicos, serviços de telecomunicações e agências reguladoras.”

Assim, a Audiência Pública revela-se como um processo documental de grande importância na medida em que dá sustentação à decisão adotada. Outro ponto relevante volta-se para seus beneficiários, neste caso, os cidadãos, que têm no processo a garantia de uma prática mais justa e transparente da administração ao levar em conta a opinião pública, democratizando o poder.

Ressalta-se que deve ser garantida ampla visibilidade na divulgação da Audiência Pública visando garantir a maior participação social possível. Novamente, privilegiando o debate qualificado, convites formais deverão ser direcionados às entidades e grupos para participarem das duas Audiências Públicas do plano municipal de saneamento básico: Etapa 1 – Diagnóstico e Etapa 2 – Prognóstico.

➤ **Objetivos:**

São objetivos das Audiências Públicas:

- ✓ Apresentar o plano municipal de saneamento básico: o diagnóstico e o prognóstico para a população.
- ✓ Estabelecer diálogo com a sociedade civil organizada, políticos e população sobre o saneamento básico.
- ✓ Referendar parte do plano municipal de saneamento básico junto à população e sociedade civil organizada.

➤ **Público Alvo:**

Evento aberto a toda população.

➤ **Tema:**

Plano municipal de saneamento básico.

➤ **Temporalidade:**

As Audiências Públicas sobre o plano de saneamento deverão ter duração prevista de, no máximo, três horas, ocorrendo em dois sábados à tarde, em datas a serem estabelecidas.

➤ **Período:**

A primeira, após a conclusão da versão preliminar do diagnóstico, e a segunda, após a conclusão da versão preliminar do prognóstico.

➤ **Local:**

A ser definido pela Prefeitura Municipal. Recomenda-se lugares de fácil acesso e adaptado à acessibilidade de portadores de deficiência.

➤ **Logística:**

Meios e veículos – convites deverão ocorrer através de *releases* em jornais, no próprio site do plano e nas redes sociais e também através de e-mail.

Logística material – espaço que comporte 200 pessoas; equipamentos de data show, computador, fotografia, som, telão e filmagem, banner, pano de fundo, lista de presença, ata com os resultados.

Também deverá ser providenciado *coffee break* para os participantes antes do início do evento.

Ressalta-se que a equipe técnica e de apoio deverão estar devidamente identificadas (camisas e, ou crachás) para facilitar as ações durante o evento.

➤ **Estruturação Proposta:**

A estruturação das Audiências Públicas deverá ser objeto de portaria municipal de modo a torná-la um documento a ser seguido durante sua realização. No Quadro 5.7 é apresentada a estrutura preliminar proposta para cada uma das Audiências Públicas.

**Quadro 5.7 – Logística das Audiências Públicas**

<b>Atividade</b>	<b>Tempo</b>	<b>Responsável</b>
Abertura	15 minutos	Prefeitura
Início das inscrições	30 minutos	
Apresentação do plano de saneamento básico – diagnóstico ou prognóstico	1 hora	Grupo Consultivo



Manifestações dos inscritos	1 hora (dividir o tempo pelo n° de inscritos)	Prefeitura
Réplicas: GT Executivo e Consultivo	15 minutos	Grupo Consultivo

### **Equipe Responsável:**

Suporte Técnico, Condução e Acompanhamento – Grupo Consultivo.

Preparação e Execução – Prefeitura Municipal.

## **5.3 Plano de Comunicação**

### **5.3.1 Introdução**

A comunicação constitui em importante fator para a condução de projetos sociais, uma vez que possibilita a mobilização comunitária para determinada causa, através do engajamento dos vários atores que compõe o público envolvido.

Segundo Henriques (2012), o planejamento pode ser norteado por políticas de valores que estimulem ações autoritárias, unidirecionais e paternalistas ou ações democráticas, multidirecionais e abertas, sem perder a organização planejada. Através de uma comunicação democrática podem-se abrir vias para o conhecimento dos problemas por parte dos atores sociais, que levam aos debates e à busca por mudanças.

Propõe-se então que a comunicação mobilizadora tenha caráter democrático e seja instrumento para organização de ações, não se propondo ao seu controle.

Deste modo, a utilização de metodologias participativas possibilita o surgimento de espaços de debate que estimulam a criatividade e a troca de informações entre as partes interessadas, criando redes de comunicação e de divulgação.

O Plano de Comunicação é um instrumento para a aproximação e entendimento entre os diversos atores e seus interesses, possibilitando a tomada de decisões consensuais, onde as reivindicações da sociedade local adquirem força para as mudanças.

Sabe-se que a comunicação bem-sucedida deixa a população informada sobre os acontecimentos importantes e faz com que todos se sintam parte do processo de forma democrática. Portanto, um bom Plano de Comunicação pode evitar desvios de informação que podem desencadear impressões errôneas tanto do propósito a que veio quanto das intenções do município. Assim, trabalhar mantendo a política de comunicação já utilizada no município, aprimorando-a para novas questões que se impõem, pode torná-la mais transparente e democrática.

De maneira geral, o Plano de Comunicação tem por objetivo criar e manter um canal direto entre os diversos públicos alvo e a equipe responsável pelo plano municipal de saneamento básico, a fim de estabelecer um processo informativo visando a divulgação do plano, bem como abrir um espaço de participação para o público.

O presente Plano de Comunicação tem como objetivos:

- ✓ Informar ao público alvo a respeito do plano em elaboração.
- ✓ Divulgar amplamente o processo, as formas e canais de participação e informar os objetivos e desafios do plano.
- ✓ Disponibilizar as informações necessárias para a participação da sociedade nos processos decisórios do plano.
- ✓ Criar canais de comunicação da equipe de elaboração do plano e do público alvo das atividades de mobilização social.
- ✓ Veicular informações sobre o plano utilizando canais de comunicação mais acessíveis e de maior abrangência. Estas informações envolverão desde o planejamento, programação e execução das atividades para conhecimento e acompanhamento da população local.

### **5.3.2 Aspectos metodológicos**

O desenvolvimento do Plano de Comunicação foi feito em conformidade com as técnicas próprias das Ciências Sociais Aplicadas, sobretudo aquelas ligadas ao trato com público, entre elas a Comunicação e a Sociologia.

Em relação à metodologia para execução do presente Plano de Comunicação, recomenda-se que os meios e veículos de comunicação integrantes direcionem-se para a manutenção do processo de comunicação e do melhor intercâmbio entre o público alvo e a equipe responsável pela elaboração do plano municipal de saneamento básico.

O Plano de Comunicação está atrelado às ações do Plano de Mobilização Social.

### **5.3.3 Público alvo**

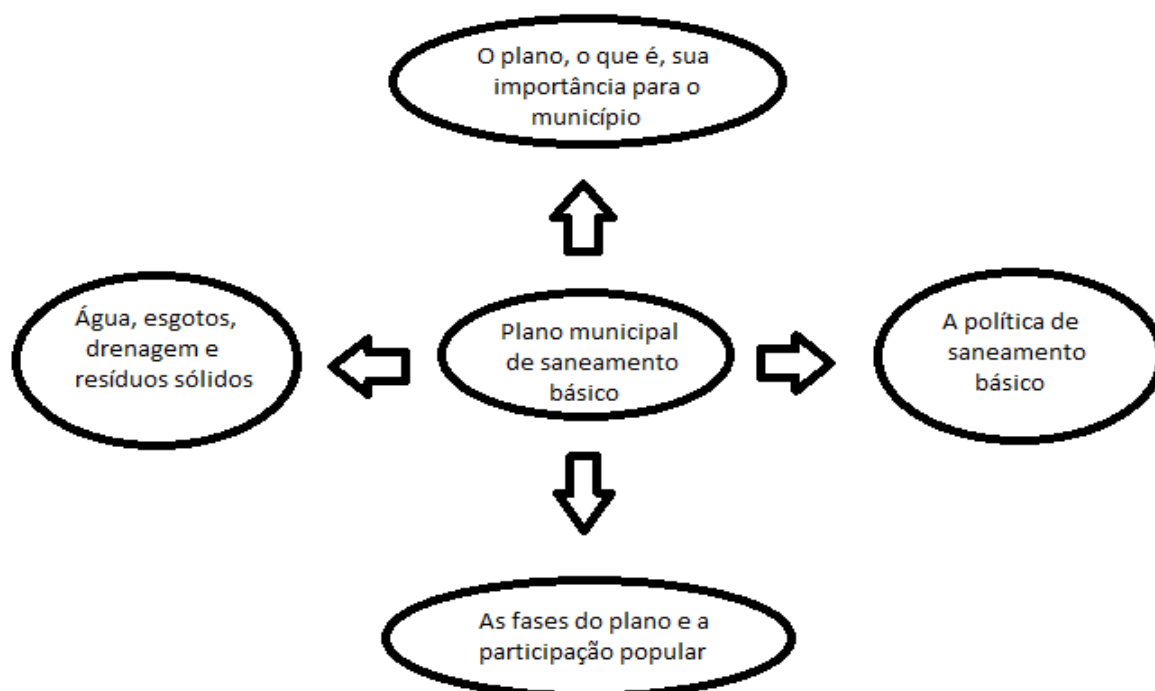
O Plano de Comunicação busca atingir os diferentes segmentos sociais preconizados pelo Plano de Mobilização Social. A seguir, apresenta-se o público alvo deste Plano de Comunicação.

1. Responsável pelo Plano.
2. Movimentos Populares.
3. Entidades Vinculadas ao Saneamento.
4. Poder Público.
5. População em Geral.

### **5.3.4 Atividades a serem desenvolvidas**

O Plano de Comunicação tem como objetivo servir de interface entre os grupos sociais que estão envolvidos direta ou indiretamente no processo de elaboração do plano municipal de saneamento básico. Para tanto, quanto à continuidade dos contatos com o público alvo deve-se ressaltar que somente a evolução do processo irá indicar rumos na comunicação a ser executada.

A Figura 5.1 apresenta algumas informações a serem priorizadas no Plano de Comunicação.



**Figura 5.1** – Informações priorizadas (JUIZ DE FORA, 2012).

Considerou-se que, para o desenvolvimento do Plano de Comunicação, tornou-se necessário priorizar as seguintes ações:

- ✓ Instituição de veículos de informação para o público em geral, a fim de mantê-lo ciente das características do saneamento básico no município.
- ✓ Divulgação de informações junto ao público alvo, sobre as fases e produtos integrantes do plano municipal de saneamento básico e a importância da participação popular.
- ✓ Estabelecimento de canais que possibilitem à população expressar seus anseios, dúvidas, críticas e sugestões relativas ao plano.

O Quadro 5.8 apresenta os temas, meios e veículos de comunicação elaborados e divulgados junto à população.

**Quadro 5.8** – Temas, meios e veículos de comunicação (JUIZ DE FORA, 2012).

<p>INFORMATIVOS (apostilas, texto em contas de águas, releases de jornais e folder).</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Plano municipal de saneamento básico.</li><li>• A Prefeitura e o plano municipal de saneamento básico.</li><li>• Convite para Evento de Abertura e Audiências Públicas com o público alvo.</li><li>• Saneamento básico (água, esgoto, drenagem e resíduos).</li><li>• Participação popular e o plano municipal de saneamento básico.</li><li>• Divulgação dos resultados do plano municipal de saneamento básico.</li></ul>
<p>MATERIAL PROMOCIONAL (camisas, cartazes, pano de fundo).</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Informações sobre o plano municipal de saneamento básico.</li><li>• Divulgação e promoção dos eventos participativos.</li><li>• Identificação dos participantes e equipe organizadora do evento.</li></ul>
<p>SITE, E-MAIL, URNA, MAILLING e REDES SOCIAIS.</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Estabelecimento de um site, e-mail, redes sociais e mailling para contato específico sobre o plano municipal de saneamento básico.</li><li>• Inserção de informações sobre o plano municipal de saneamento básico via site corporativo da Prefeitura e redes sociais.</li><li>• Divulgação do local das urnas, dados de andamento do plano municipal de saneamento básico, formas de participação, dentre outros.</li></ul>

## 6 CONCLUSÕES

Atualmente, não há números oficiais de quantos planos municipais de saneamento básico já foram elaborados no país. De acordo com a pesquisa Regulação 2013 (ABAR, 2013), que analisou 2.716 municípios dos principais estados brasileiros, cerca de 34% dos municípios concluíram seus planos em 2012. A Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2011 (IBGE, 2012), mostrou que apenas 609 municípios já haviam elaborado seus planos municipais de saneamento básico até o final de 2011. Assim, com base nesse cenário, estimou-se que somente 30% das 5.565 prefeituras brasileiras devem concluir seus planos até dezembro de 2013.

Trabalhando com essa perspectiva, a partir de janeiro de 2014, 70% das prefeituras do país não estariam enquadradas no Decreto Presidencial nº 7.217 (BRASIL, 2010) e, segundo o Ministério das Cidades, o prazo final para a elaboração do plano estabelecido por esse decreto, dezembro de 2013, será mantido. Logo os prefeitos necessitam agir contra o tempo para elaborar os planos municipais de saneamento básico para suas cidades no mais curto espaço de tempo.

Entretanto, o desenvolvimento desses planos vem enfrentando grandes desafios na maioria dos municípios brasileiros. A principal dificuldade para a sua elaboração está na falta de informações e de organização dos municípios no campo do saneamento básico. Faltam equipe técnica qualificada e estrutura organizacional para discutir as questões relativas ao desenvolvimento do plano. Outro entrave ao processo é a falta de recursos financeiros nas prefeituras, uma vez que a Lei Federal nº 11.445 (BRASIL, 2007) estabelece a elaboração dos planos, mas não indica a fonte dos recursos para sua execução.

Segundo o Secretário Nacional de Saneamento Ambiental do Ministério das Cidades (2013), o Programa de Aceleração do Crescimento 2 (PAC 2) investiu R\$ 68,1 milhões na elaboração de planos municipais de saneamento básico em 152 cidades com mais de 50 mil habitantes e a Fundação Nacional de Saúde – Funasa apoiou com R\$ 126 milhões o desenvolvimento de 650 planos em municípios com menos de 50 mil habitantes.

Diante da escassez de recursos nas prefeituras municipais e da precariedade da gestão setorial, torna-se necessário buscar soluções para reduzir os custos dos planos, facilitar sua elaboração e melhorar a capacitação do quadro técnico das prefeituras, inserindo uma cultura de

planejamento aos titulares dos serviços, as prefeituras municipais. A seguir, destacam-se algumas alternativas para a execução dos planos municipais de saneamento básico:

- ✓ Construção de metodologia para o desenvolvimento do plano municipal de saneamento básico pelo próprio município.
- ✓ Cooperação técnica entre o prestador do serviço e o titular, com contratação de consultoria especializada ou via convênio com Universidades.
- ✓ Contratação de consultoria técnica especializada pelo titular dos serviços.
- ✓ Elaboração conjunta dos planos municipais de saneamento básico no âmbito regional, no caso de prestação de serviço regionalizado por Companhias Estaduais de Água e Esgoto ou Consórcios Públicos de Saneamento Básico.

Dos 5.565 municípios brasileiros, quase 5 mil tem menos de 50 mil habitantes (IBGE, 2012). Assim, o presente trabalho buscou desenvolver uma metodologia para auxiliar o desenvolvimento de planos municipais de saneamento básico por prefeituras de pequeno porte.

A metodologia proposta neste Trabalho Final de Curso, com 60 páginas, contém um plano de trabalho, um plano de mobilização social e um plano de comunicação social. Prevê um prazo de execução de oito meses, onde prefeituras municipais seguiriam a metodologia pré-estabelecida de forma a gerar mais seis volumes, divididos em duas grandes partes: diagnóstico e prognóstico.

Ao longo do trabalho, observou-se que um planejamento com objetivos e metas; programas projetos e ações; ações para emergência e contingência; regulação; mecanismos e procedimentos para a avaliação sistemática do planejamento; e controle social constitui uma realidade muito distinta da vivida pela maioria dos municípios brasileiros, o que dificulta a mobilização dos gestores municipais.

Após a crise econômica mundial de 2008, observou-se desaceleração da economia brasileira o que levou o governo federal a realizar várias desonerações tributárias com a consequente queda do Fundo de Participação dos Municípios – FPM, principal receita dos pequenos municípios brasileiros. Esta queda de receita levou a uma maior resistência dos gestores municipais a investir em planejamento.

À crise econômica, soma-se a falta de profissionais técnicos de nível superior nas prefeituras municipais aptos a elaboração de projetos básicos, de termos de referência e de planejamento, onde se busca identificar os principais problemas sanitários do município e propor a melhor forma de solucioná-los.

A falta de saneamento básico é um problema grave no país, talvez seja o setor de infraestrutura mais atrasado, sendo um sinal que o Brasil ainda é uma nação em desenvolvimento. Certamente, há necessidade de aumentar os valores de investimento atuais no setor, em torno de 10 bilhões de reais por ano, mas faz-se necessário que a sociedade cobre água tratada e de boa qualidade, esgoto coletado e tratado, lixo com destino adequado, além da prevenção de alagamentos e inundações, vitais para a saúde da coletividade e para a proteção do meio ambiente.

Sabe-se que o gestor público municipal é cobrado sobre saúde pública, transporte urbano, mobilidade urbana, habitação, educação, combate à desigualdade social, segurança pública, saneamento e meio ambiente, entre outros temas. Se a população não cobrar, não haverá planejamento de saneamento básico e implementação de ações com o objetivo de melhorar a salubridade ambiental do município.

Mais do que obrigação legal, os planos municipais de saneamento básico constituem-se uma ferramenta de planejamento e gestão com o objetivo de alcançar a melhoria da qualidade e da cobertura dos serviços de saneamento básico com impactos benéficos sobre a saúde pública e a qualidade de vida da população dos municípios brasileiros.



## 7 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. ABAR – Associação Brasileira de Agências de Regulação. *Saneamento Básico: Regulação* 2013. Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora, 2013. 92p.
2. AGÊNCIA BRASIL. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2013-11-03/apenas-30-dos-municipios-devem-concluir-os-planos-de-saneamento-basico-em-2013>. Acessado em: 9 nov. 2013.
3. BEHRING, E.R. *Política Social no Capitalismo Tardio*. 2ed. São Paulo: Cortez, 2002. 200 p.
4. BORJA, P.C.. *Política de Saneamento, Instituições Financeiras Internacionais e Mega Programa: Um Olhar através do Programa Bahia Azul*. Salvador, 2004. 400p. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo).– Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal da Bahia.
5. BRAGA, R. Plano Diretor Municipal: três questões para discussão. *Caderno do Departamento de Planejamento*, Faculdade de Ciências e Tecnologia - Unesp, Presidente Prudente, v. 1, n. 1, p. 15-20, ago. 1995.
6. BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acessado em: 14 de mar. 2013.
7. BRASIL. Decreto Presidencial 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 *Diário Oficial da União – DOU* de 22.6.2010, Edição extra.
8. BRASIL. Lei Federal nº 8.080, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Publicado no *Diário Oficial da União – DOU* de 20.9.1990.

9. BRASIL. Lei Federal nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989. Publicado no *Diário Oficial da União - DOU* de 9.1.1997.
10. BRASIL. Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Publicado no *Diário Oficial da União - DOU* de 11.7.2001.
11. BRASIL. Lei Federal nº 11.107, de 6 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Publicado no *Diário Oficial da União - DOU* de 7.4.2005.
12. BRASIL. Lei Federal nº 11.445, de 5 de janeiro de 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. Publicado no *Diário Oficial da União - DOU* de 8.1.2007 e retificado em 11.1.2007.
13. BUARQUE, S. C. *Metodologia de planejamento do desenvolvimento local e municipal sustentável*. Brasília: MEPF; INCRA; IICA, 1999.
14. CARVALHO, Antônio Ivo de. *Conselhos de Saúde no Brasil: Participação cidadã e controle social*. Rio de Janeiro: Fase, 1995. 135p.
15. CORREIA, Maria Valéria Costa. *Que controle social? Os conselhos de saúde como instrumento*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2000. 164p.
16. FERNANDES, Marlene. Uma vida melhor para a população urbana. *Revista de Administração Municipal*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 224, p. 5-11, mar./abr. 2000.
17. FLEURY, Sônia. *Estado sem Cidadãos: seguridade social na América Latina*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1994. 252p.

18. FONSECA, M.P.; COSTA, M. da C.B. da. *Educação, comunicação e mobilização social: instrumentos e sensibilização para limpeza urbana em Belo Horizonte*. Belo Horizonte: Secretaria Municipal do Meio Ambiente, 1996.
19. HELLER, Leo; CASTRO, Jose Esteban. Política pública de saneamento: apontamentos teórico-conceituais. *Engenharia Sanitária e Ambiental*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 3, p. 284-295, jul./set. 2007.
20. HENRIQUES, M.S.; BRAGA, C.S.; e MAFRA, R.L.M. O planejamento da comunicação para a mobilização social: em busca da co-responsabilidade. In: HENRIQUES, M.S. (org.). *Comunicação e estratégias de mobilização social*. Belo Horizonte: Autêntica, 2007. p. 33-58. Disponível em: <http://www.sinproprp.org.br/clipping/2003/os%20desafios.pdf>. Acessado em: 21 de ago. 2012.
21. HIRSCH, Joachim. *Globalización, capital y Estado*. D.F: Universidade Autônoma Metropolitana, México, 1996.
22. IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Perfil dos Municípios Brasileiros 2011*. Rio de Janeiro: IBGE, 2012. 363p.
23. JUIZ DE FORA. *Produto 1: planejamento do processo de elaboração do plano*. Juiz de Fora: Prefeitura de Juiz de Fora, Esse Engenharia e Consultoria Ltda., 2012. 120p.
24. LEITE, M. R. S. D. T.; DUARTE, V. C.. Desafios da articulação entre políticas setoriais e intersetoriais: o caso da educação. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. Santiago, 2005. Anais... Santiago-Chile: Clad, 2005. 1 CD-ROM. 17p.
25. MCIDADES – MINISTÉRIO DAS CIDADES. *Diretrizes para a definição da política e elaboração do plano de saneamento básico*. Brasília: MCIDADES/SNSA, 2011. 41p.
26. MCIDADES – MINISTÉRIO DAS CIDADES. *Elaboração de Plano de Saneamento Básico: pressupostos, princípios, aspectos metodológicos e legais. Parte II – documento conceitual*. Brasília: Ministério das Cidades, 2008. Não publicado.

27. MCIDADES – MINISTÉRIO DAS CIDADES. Proposta de Plano Nacional de Saneamento Básico. 2011. Disponível em: [http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNSA/PlanSaB/Proposta\\_Plansab\\_11-08-01.pdf](http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNSA/PlanSaB/Proposta_Plansab_11-08-01.pdf). Acessado em: 16 jun. 2013.
28. MINAS GERAIS. Deliberação Normativa Copam nº12, de 13 de dezembro de 1994. Dispõe sobre a convocação e realização de audiências públicas. Publicado no *Diário Oficial do Estado de Minas Gerais* de 23.12.1994.
29. MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE GOIÁS. *Dúvidas frequentes: Audiências Públicas*, 31/07/2008. Disponível em: [http://www.mp.go.gov.br/portalweb/hp/9/docs/duvidas\\_frequentes\\_audiencias\\_publicas.pdf](http://www.mp.go.gov.br/portalweb/hp/9/docs/duvidas_frequentes_audiencias_publicas.pdf). Acessado em: 28 de ago. 2012.
30. MORAES, L.R. dos S. A intersectorialidade em saúde e saneamento e o controle social. In: João B. L. de, *Controle social no saneamento: perspectiva para uma cidade saudável*. Natal: Arsban, 2008. p.65-91.
31. MORAES, L.R. dos S. *Gestão do Saneamento*. Salvador: DHS/UFBA, 1994. Não publicado.
32. MORAES, L.R. dos S. Política e plano municipal de saneamento básico: aportes conceituais e metodológicos. In: MINISTÉRIO DAS CIDADES. *Livro 1 – Instrumentos das políticas e da gestão dos serviços públicos de Saneamento Básico*. Brasília: Editora, 2009. Capítulo 1, p. 31-53.
33. MORAES, L.R. dos S.; BORJA, P.C. *Política e plano municipal de saneamento ambiental: experiências e recomendações*. Organização Panamericana da Saúde; Ministério das Cidades, Programa de Modernização do Setor de Saneamento. Brasília: OPAS, 2005. 89p.
34. MORAES, L.R. dos S.; BORJA, P.C. Política e Regulamentação do Saneamento na Bahia: situação atual e necessidade de arcabouço jurídico-institucional. In: 21º CONGRESSO BRASILEIRO DE ENGENHARIA SANITÁRIA E AMBIENTAL. João Pessoa, 2001. Rio de Janeiro: Abes, 2001. 1 CD-ROM. 19p.

35. MORAES, L.R. dos S.; OLIVEIRA FILHO, A.. Política e Regulamentação do Saneamento no Brasil: Análise Contemporânea e Perspectivas. In: IX SIMPÓSIO LUSO BRASILEIRO DE ENGENHARIA SANITÁRIA E AMBIENTAL. Porto Seguro, 2000. 1 CD. p. 1848-1859.
36. OLIVEIRA, J. A. P. de. Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas. *Revista de Administração Pública*, v.40, n.1, p.273-288, mar./abr. 2006.
37. REZENDE, S. C.; HELLER, L. *O Saneamento no Brasil: políticas e interfaces*. 2ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.
38. SILVA, C. H. D. da. *Plano diretor: teoria e prática*. São Paulo: Saraiva, 2008. 181p.