

PLANO MUNICIPAL DE SANEAMENTO BÁSICO COMO INSTRUMENTO DE PLANEAMENTO PARTICIPATIVO

Luiz Roberto Santos Moraes
Universidade Federal da Bahia (moraes@ufba.br)

Introdução

O trabalho tem como objetivo realizar uma breve abordagem conceitual sobre o papel e importância do planeamento e dos planos, cujo processo de elaboração e de implementação representa oportunidade de luta contra qualquer forma de privatização dos serviços públicos de saneamento básico. Aborda também a valorização do planeamento integrado e participativo na elaboração de Plano Municipal de Saneamento Básico, metodologia de participação e mecanismos de controle social nas etapas de sua elaboração, implementação e avaliação.

Metodologia

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

Resultados e Discussão

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

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

O planeamento é um processo ordenado e sistemático de decisão, o que lhe confere uma conotação técnica e racional de formulação e suporte para as escolhas da sociedade. Dessa forma, incorpora e combina as dimensões política e técnica.

O Plano Municipal de Saneamento Básico como instrumento de planeamento deve ser fruto de um processo de decisão político-social, devendo-se ter o cuidado para não transformá-lo em peça meramente técnica. O Plano deve também ser fruto de um processo de planeamento integrado, de uma construção coletiva e sua visão como processo requer a incorporação de perspectiva estratégica, que propicia transformá-lo em ação efetiva. O início da elaboração do Plano pode ser um momento estratégico para instalar no município um fórum permanente de discussão sobre as questões de saneamento básico, podendo se configurar no embrião de um Conselho Municipal de Saneamento Básico ou Conselho da Cidade que deverá aprová-lo.

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

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

A seguir apresenta-se metodologia desenvolvida e utilizada para a elaboração de Plano Municipal de Saneamento Básico em alguns municípios da Bahia-Brasil, com a formação de duas instâncias (MORAES, 2009):

Grupo Executivo, composto por técnicos de órgãos Municipais responsáveis pelos serviços de saneamento básico ou que tenham interfaces com eles, bem como por pesquisadores de Universidade/Centro de Pesquisa ou profissionais de ONGs ou de empresas de consultoria e entidades da Sociedade Civil, tendo como principais atribuições: elaborar o diagnóstico situacional do saneamento básico e de seus serviços no município; avaliar estudos, projetos e planos existentes das diferentes componentes do saneamento básico, bem como os que tenham relação com o saneamento básico; propor ações para implementação ou melhorias dos serviços públicos de saneamento básico do ponto de vista técnico e institucional.

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

O Quadro 1 apresenta as etapas e atividades para a elaboração, aprovação, institucionalização, implementação e avaliação do Plano.

Quadro 1: Etapas e Atividades para o Desenvolvimento de Plano Municipal de Saneamento Básico	
Etapas	Atividades
1ª. Fundamentos	<ul style="list-style-type: none">Definir diretrizes e conceitos básicos, com orientações gerais e específicas para cada órgão relacionado com o saneamento básico.Discutir as diretrizes do Plano em reunião pública do <i>Comitê Consultivo</i> com participação dos diversos segmentos da sociedade.Elaborar diagnóstico com levantamento da situação atual, identificando as carências e determinando a demanda reprimida de cada serviço público de saneamento básico.Realizar prognóstico com avaliação das condições atuais e projeção para o horizonte proposto pelo Plano, considerado o Plano Diretor Municipal, caso exista.
2ª. Propostas	<ul style="list-style-type: none">Apresentar as conclusões da primeira etapa ao <i>Comitê Consultivo</i> em reunião pública para crítica e encaminhamento de propostas.Realizar proposições contemplando os seguintes aspectos:<ul style="list-style-type: none">Diretrizes para a ação municipal (obras e serviços).Estrutura administrativa para a gestão do Plano e definição de competências.Sistema de avaliação permanente e integrado ao sistema de planejamento municipal.Prioridades de investimentos com orientação para o cronograma de implantação.Discutir as proposições em reuniões públicas do <i>Comitê Consultivo</i>.Realizar reunião pública final do <i>Comitê Consultivo</i> (<i>Seminário Final</i>) para discussão do relatório e encaminhamento do Plano ao Conselho da Cidade ou Municipal de Saneamento Básico, ou equivalente.
3ª. Aprovação	<ul style="list-style-type: none">Discussão pelo Conselho da Cidade ou Municipal de Saneamento Básico ou equivalente e pelo Poder Legislativo Municipal.Aprovação pelo Conselho da Cidade ou Municipal de Saneamento Básico ou equivalente e pelo Poder Legislativo Municipal com sanção de Lei pelo Chefe do Poder Executivo Municipal.
4ª. Institucionalização	<ul style="list-style-type: none">Elaboração e aprovação de resoluções pelo Conselho e decretos regulamentadores pelo Chefe do Poder Executivo Municipal.Realização das alterações administrativas necessárias para implementar o Plano.Realização de previsões orçamentárias.
5ª. Implementação	<ul style="list-style-type: none">Implementação das ações propostas no Plano.
6ª. Acompanhamento e Avaliação	<ul style="list-style-type: none">Acompanhamento trimestral e avaliação anual da implementação do Plano pelo Conselho da Cidade ou Municipal de Saneamento Básico, ou equivalente.

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

Conclusão

Com base nos diversos aspectos abordados no trabalho, cabe concluir que: i) o planeamento em políticas públicas deve ser visto e praticado como um processo de decisão político-social e não apenas como um produto técnico, como um processo ordenado e sistemático de decisão, que incorpora e combina as dimensões política e técnica; ii) as políticas públicas de saneamento básico são dependentes do contexto sócio-político-econômico e devem ser norteadas pelos princípios apresentados no texto, entendido o saneamento básico como direito social de cidadania, e formuladas de forma democrática com participação popular, visando assegurar a efetividade e a continuidade das decisões e contrária a qualquer forma de privatização dos serviços públicos de saneamento básico. Na sua formulação devem ser considerados além dos princípios, os condicionantes sistêmicos e as interfaces setoriais; iii) o Plano Municipal de Saneamento Básico deve ser fruto de um processo de planeamento integrado, de uma construção coletiva e não um produto eminentemente técnico, e sua visão como processo requer a incorporação de perspectiva estratégica, que propicia transformá-lo em ação efetiva; iv) o Plano deve ser considerado como instrumento de planeamento para a prestação dos serviços públicos de saneamento básico; e v) a política e a gestão dos serviços públicos de saneamento básico devem buscar a sustentabilidade ambiental, social e econômica.

Referências bibliográficas

Moraes, L.R.S. (2009): “Política e Plano Municipal de Saneamento Básico: aportes conceituais e metodológicos”, em Instrumentos da Política e da Gestão dos Serviços Públicos de Saneamento Básico, Cordeiro, B.S. (Coord.), Brasília, Ministério das Cidades, 33-53.

PLANO MUNICIPAL DE SANEAMENTO BÁSICO COMO INSTRUMENTO DE PLANEAMENTO PARTICIPATIVO

Luiz Roberto Santos Moraes
Universidade Federal da Bahia, Brasil

Resumo

O trabalho faz uma abordagem conceitual sobre a importância do planejamento, os princípios, condicionantes sistêmicos e interfaces setoriais como conteúdos da política e os planos como instrumentos de gestão, cujo processo de elaboração e de implementação representa oportunidade de luta contra qualquer forma de privatização dos serviços públicos de saneamento básico. Aborda também a valorização do planejamento integrado e participativo na elaboração de Plano Municipal de Saneamento Básico, metodologia de participação e mecanismos de controle social nas etapas de sua formulação, implementação, acompanhamento e avaliação.

Palavras-chave: Planejamento, Plano Municipal de Saneamento Básico, Planejamento Participativo.

1. Introdução

O trabalho tem como objetivo realizar uma breve abordagem conceitual sobre Estado e políticas públicas, o papel e importância do planejamento, os princípios, condicionantes sistêmicos e interfaces setoriais como conteúdos da política e os planos como instrumentos de gestão, cujo processo de elaboração e de implementação representa oportunidade de luta contra qualquer forma de privatização dos serviços públicos de saneamento básico.

Aborda também a valorização do planejamento integrado e participativo na elaboração de Plano Municipal de Saneamento Básico, metodologia de participação e mecanismos de controle social nas etapas de sua formulação, implementação e avaliação, sua dimensão regional e interfaces com as políticas estaduais/regionais de saneamento básico, saúde, meio ambiente/recursos hídricos, desenvolvimento urbano/habitação e agrário e de educação.

Saneamento básico no presente trabalho é entendido como sendo as ações e serviços públicos de abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem e manejo das águas pluviais e limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos.

2. Metodologia

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

3. 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.

Nos campos da sociologia e da ciência política, alguns autores têm apontado para o reflexo do debate epistemológico nas interpretações contemporâneas das políticas públicas e sociais.

Hirsch (1998), em suas reflexões sobre Estado, capital e globalização, tem ressaltado que as teorias têm sido insuficientes para explicar a realidade contemporânea. Para ele, as transformações econômicas e sociais ocorridas após a crise do capitalismo de 1973 provocaram uma desordem no campo epistemológico. Faleiros (1991) identifica pelos menos cinco vertentes de interpretação: a) as que consideram as políticas sociais como mecanismos de manutenção da força de trabalho; b) como conquista dos trabalhadores; c) como arranjos do bloco do poder; d) como doações das elites dominantes; e e) como instrumento de garantia dos direitos dos cidadãos.

Behring (2002) indica pelo menos quatro abordagens teóricas das políticas sociais: o policismo, o redistributismo, o estatismo e o ecletismo. No policismo a política social é automatizada do processo de produção, sendo reduzida à vontade política dos sujeitos. O redistributivo tem como ideal o *Welfare State*, entendendo a política social como solução das desigualdades, desconsiderando, portanto, a natureza contraditória do modo de produção capitalista. Segundo essa perspectiva, a luta política travada em torno da gestão do Estado e a ocupação de espaços de poder poderia redirecionar as políticas e a distribuição dos recursos com vistas à promoção da universalização do acesso aos direitos sociais e à ampliação da cidadania. O estatismo busca explicar a política social 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 keynesiano. Para essa autora, o papel do Estado seria o de articular acumulação e legitimação, estando aí o seu caráter político. O Estado, portanto, não estaria acima da sociedade, nem seria politicamente autônomo.

Nos anos 90, o contexto de disputa de fundos públicos e argumentos da escassez de recursos, além da necessidade de conter o déficit público, fazem surgir as fórmulas de corte dos gastos estatais para a garantia do equilíbrio das contas públicas. A política social do *Welfare State* passa a ser vista como uma ação paternalista do Estado, geradora de desequilíbrio, e como algo que pode ser acessada via mercado, não se constituindo, portanto, como um direito social. Surge então a noção de Estado mínimo para os trabalhadores e Estado máximo para o capital (Behring, 2002). É nesse contexto que as teses neoliberais tomam força, promovendo o desmonte das políticas do *Welfare State*. Os países da periferia capitalista são compelidos a adotar o tripé neoliberal (desregulamentação, privatização e abertura comercial) para obter a credibilidade da parte dos novos protagonistas do mundo globalizado: os mercados financeiros. As instituições financeiras internacionais como Fundo Monetário Internacional-FMI, Banco Mundial-BIRD e Banco Interamericano de Desenvolvimento-BID passam a ser protagonistas de propostas de reformas do papel do Estado no âmbito das políticas sociais nos países em desenvolvimento. As privatizações de empresas estatais e de serviços públicos passam a compor o receituário destas instituições, com o aceite dos Estados-Nação.

Segundo Hirsch (1996), a noção de Estado Provedor, do Bem-Estar Social, dá lugar ao Estado Competência, ou competitivo, que privilegia a regulação da relação capital-trabalho e limita a ação direta do Estado no campo social. Essa noção vincula-se à visão liberal clássica, na qual a liberdade ou as condições de vida dependem das capacidades individuais. 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,

competitividade entre cidades, competitividade do Estado. Dessa forma, o espaço público, coletivo, esvai-se, dando lugar ao indivíduo, ao privado, ao mercado.

O saneamento básico é alvo de interesse de diversas instituições governamentais e empresariais, em diversos níveis de governo, determinando o distanciamento do seu fim maior, que seria a promoção da salubridade ambiental e da saúde pública. Nos países em desenvolvimento e subdesenvolvidos, essa situação contribui para o desarranjo institucional e a pulverização dos poucos recursos existentes. O déficit de cobertura dos serviços e a falta de recursos para lhe fazer frente têm apresentado crescentes desafios aos governos desses países no sentido da modificação desse quadro que, ademais, foi agravado com a globalização da economia em face do processo de ampliação da pobreza das nações e de seus povos.

A área de saneamento básico recebeu, evidentemente, influências desse momento político, desviando-se suas ações do campo da saúde pública e/ou da infraestrutura, passando a ser encaradas como um serviço que, como tal, pode ser submetido às leis do mercado, e, portanto, à lei do lucro. Essas teses influenciaram a privatização dos serviços públicos de saneamento básico em alguns países em desenvolvimento, solução que tem sido defendida tanto por instituições financeiras internacionais, como FMI, BIRD e BID, quanto por governos locais que apóiam os ideais neoliberais. Contraditoriamente, a tese da privatização dos serviços públicos de saneamento básico no mundo dito desenvolvido não prosperou, mantendo-se, na maioria dos países, a matriz pública como prestadora dos serviços.

É importante ressaltar, contudo, que a natureza das ações de saneamento básico coloca-a como essencial à vida humana e à proteção ambiental, sendo uma ação eminentemente coletiva, em face da repercussão da sua ausência, constituindo-se, portanto, em uma meta social. Como meta social, situa-se no plano coletivo, no qual os indivíduos, a comunidade e o Estado têm papéis a desempenhar. Considerada a sua natureza, isto é, seu caráter de monopólio natural, o esforço para a sua promoção deve-se dar em vários níveis, envolvendo diversos atores. As ações de saneamento básico, além de fundamentalmente de saúde pública, contribuem para a proteção ambiental, representando também bens de consumo coletivo, serviços essenciais, direito social de cidadania, direito humano fundamental e dever do Estado.

Os serviços públicos de saneamento básico devem estar submetidos a uma política pública de saneamento básico, formulada com a participação social, e entendida como o conjunto de princípios e diretrizes que conformam as aspirações sociais e/ou governamentais no que concerne à regulamentação do planejamento, da execução, da operação, da regulação, da fiscalização e da avaliação desses serviços públicos (Moraes, 1994). Os entes federados devem assumir como prioridade a formulação de um arcabouço jurídico-institucional para a área de saneamento básico, que venha fortalecer a função social dos serviços de saneamento básico, seu caráter público, devendo contemplar os princípios de atendimento universal, de equidade, integralidade, participação e controle social, gestão pública e responsabilidade municipal. Além disso, cabe aos governos dar prioridade a investimentos qualificados nessa área, visando ampliar a cobertura e melhorar a qualidade dos serviços, contribuindo, dessa forma, para reduzir a dívida social nessa área.

4. Papel do Planejamento no Processo de Formulação da Política Pública

O planejamento em políticas públicas deve ser visto e praticado como um processo de decisão político-social e não apenas como um produto técnico. O planejamento depende de

informações precisas, transparência, ética, debate de visões diferentes, vontade de negociar e de buscar soluções conjuntas que sejam aceitáveis para toda a sociedade.

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

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

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

O planejamento é um processo ordenado e sistemático de decisão, o que lhe confere uma conotação técnica e racional de formulação e suporte para as escolhas da sociedade. Dessa forma, incorpora e combina as dimensões política e técnica.

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

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

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

O processo de planejamento e os planos representam instrumentos de negociação com os atores/protagonistas sociais, tanto na elaboração quanto com o plano concluído, bem como de aglutinação política dos atores, na medida em que pode expressar, de forma técnica e organizada, o conjunto das decisões e compromissos sociais. Além disso, o planejamento e os planos, construído de forma participativa, conferem transparência às alternativas escolhidas e decisões tomadas pela sociedade, explicitando os objetivos e as prioridades, bem como são oportunidades nesse processo da sociedade, por meio de seus diferentes segmentos, se contrapor a quaisquer tentativas e formas de privatização dos serviços públicos de saneamento básico.

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

Esta sequência de atividades deve, por um lado, combinar o processo técnico e a negociação política, e, por outro, integrar a forma de análise e formulação de prioridades.

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

Assim, o processo de planejamento no campo das políticas públicas, incluindo as de saneamento básico, deverá considerar algumas questões como: 1) o objeto a ser planejado - o que implica em conhecimento sobre o objeto, conceitos; 2) os sujeitos do processo - ou seja, quem participará do planejamento; 3) os pressupostos do planejamento - os princípios que orientarão o planejamento, e seu instrumento, o plano, com ênfase na prevalência do interesse público; 4) objetivos - a serem definidos no processo de planejamento; 5) metodologia - definição de método a ser utilizado.

5. Plano Municipal de Saneamento Básico: instrumento de planejamento integrado e participativo e de luta contra qualquer forma de privatização

O Plano Municipal de Saneamento Básico como instrumento de planejamento deve ser fruto de um processo de decisão político-social, devendo-se ter o cuidado para não transformá-lo em peça meramente técnica, elaborada para atender demandas locais. O Plano deve também ser fruto de um processo de planejamento integrado, de uma construção coletiva e sua visão como processo requer a incorporação de perspectiva estratégica, que propicia transformá-lo em ação efetiva. O início da elaboração do Plano pode ser um momento estratégico para instalar no Município um fórum permanente de discussão sobre as questões de saneamento básico, podendo se configurar no embrião de um Conselho Municipal de Saneamento Básico ou da Cidade que deverá aprová-lo.

Para a elaboração do Plano deve-se considerar o perfil epidemiológico da população e indicadores sócio-ambientais, incluindo nível de renda da população e a salubridade

ambiental, devendo ser revisado periodicamente, de forma articulada com as políticas municipais de saúde, desenvolvimento urbano/habitação, meio ambiente/recursos hídricos e desenvolvimento agrário.

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

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

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

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

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

Quadro 1: Etapas e Atividades para o Desenvolvimento de Plano Municipal de Saneamento Básico

Etapa	Atividades
1ª. Fundamentos	<ul style="list-style-type: none"> - Definir diretrizes e conceitos básicos, com orientações gerais e específicas para cada órgão relacionado com o saneamento básico. - Discutir as diretrizes do Plano em reunião pública do <i>Comitê Consultivo</i> com participação dos diversos segmentos da sociedade. - Elaborar diagnóstico com levantamento da situação atual, identificando as carências e determinando a demanda reprimida de cada serviço público de saneamento básico. - Realizar prognóstico com avaliação das condições atuais e projeção para o horizonte proposto pelo Plano, considerado o Plano Diretor Municipal, caso exista.
2ª. Propostas	<ul style="list-style-type: none"> - Apresentar as conclusões da primeira etapa ao <i>Comitê Consultivo</i> em reunião pública para crítica e encaminhamento de propostas. - Realizar proposições contemplando os seguintes aspectos: <ul style="list-style-type: none"> - Diretrizes para a ação municipal (obras e serviços). - Estrutura administrativa para a gestão do Plano e definição de competências. - Sistema de avaliação permanente e integrado ao sistema de planejamento municipal. - Prioridades de investimentos com orientação para o cronograma de implantação. - Discutir as proposições em reuniões públicas do <i>Comitê Consultivo</i>. - Realizar reunião pública final do <i>Comitê Consultivo (Seminário Final)</i> para discussão do relatório e encaminhamento do Plano ao Conselho da Cidade ou Municipal de Saneamento Básico, ou equivalente.
3ª. Aprovação	<ul style="list-style-type: none"> - Discussão pelo Conselho da Cidade ou Municipal de Saneamento Básico ou equivalente e pelo Poder Legislativo Municipal. - Aprovação pelo Conselho da Cidade ou Municipal de Saneamento Básico ou equivalente e pelo Poder Legislativo Municipal com sanção de Lei pelo Chefe do Poder Executivo Municipal.
4ª. Institucionalização	<ul style="list-style-type: none"> - Elaboração e aprovação de resoluções pelo Conselho e decretos regulamentadores pelo Chefe do Poder Executivo Municipal. - Realização das alterações administrativas necessárias para implementar o Plano. - Realização de previsões orçamentárias.
5ª. Implementação	<ul style="list-style-type: none"> - Implementação das ações propostas no Plano.
6ª. Acompanhamento e Avaliação	<ul style="list-style-type: none"> - Acompanhamento trimestral e avaliação anual da implementação do Plano pelo Conselho da Cidade ou Municipal de Saneamento Básico, ou equivalente.

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

6. Outros aspectos importantes da política, planejamento e planos de saneamento básico

O município tem uma escala territorial adequada à mobilização de energias sociais e integração de investimentos potencializadores do desenvolvimento humano, seja pelas suas dimensões, seja pela aderência político-administrativa que oferece, por meio da municipalidade e instância governamental.

O planejamento deve considerar o território municipal e sua relação com outros territórios, com outros municípios, com a região, 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/protagonistas sociais, comprometendo a sociedade com as decisões e com as iniciativas e prioridades, mobilizando as energias da sociedade (Buarque, 1999).

O território municipal pode, contudo, ser complementado e ajustado a uma interação com seu entorno, formando unidades integradas de municípios com afinidades e homogeneidade, articulando, politicamente, mais de um município em um aglomerado sócio-econômico e ambiental.

Embora o território municipal seja o *locus* privilegiado para o planejamento em saneamento básico, algumas vezes ele pode se mostrar limitado para a solução dos problemas, necessitando ser ampliado para uma escala regional.

Sistema de abastecimento de água que utiliza manancial fora dos limites político-administrativos do município atendido, sistema de esgotamento sanitário que se mostra limitado em despoluir um determinado corpo d'água que, para tal, necessita de intervenções em municípios à montante, sistema municipal de resíduos sólidos que pode ter o local para a destinação final dos resíduos fora dos limites do município são alguns exemplos de como o território municipal pode se apresentar limitado para o planejamento de ações de saneamento básico. Também a melhoria da salubridade ambiental em um município e do nível de saúde de sua população devido às ações de saneamento básico pode levar à migração intermunicipal e ao aumento da demanda de serviços.

O plano municipal de saneamento básico, embora local, deveria assim, ser elaborado com uma preocupação e dimensão regional, bem como deveria procurar manter estreita relação com as diretrizes estabelecidas nas políticas de saneamento básico, meio ambiente/recursos hídricos, desenvolvimento urbano/habitação e desenvolvimento agrário do estado/região onde está situado.

A política e a gestão dos serviços públicos de saneamento básico devem também buscar: i) a sustentabilidade ambiental, ou seja, contribuir 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; ii) 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 iii) a sustentabilidade econômico-financeira por meio de investimentos planejados, ou seja, 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.

7. Conclusão

Com base nos diversos aspectos abordados no trabalho, cabe concluir que: i) o campo teórico sobre Estado e políticas públicas e sociais é marcado pelo entendimento de fatores políticos, sociais, econômicos, dentre outros, em cada contexto histórico, com a ação do Estado sendo influenciada por visões sociais de mundo, correlação de poder entre as nações, situação econômica, nível de organização e poder de influência da sociedade civil e, no campo epistemológico, pelo caráter e conteúdo do saber produzido; ii) as políticas públicas de saneamento básico são dependentes do contexto sócio-político-econômico e devem ser norteadas pelos princípios apresentados no texto, entendido o saneamento básico como direito social de cidadania, e formuladas de forma democrática com participação popular, visando assegurar a efetividade e a continuidade das decisões e contrária a qualquer forma de privatização dos serviços públicos de saneamento básico. Na sua formulação devem ser considerados além dos princípios, os condicionantes sistêmicos e as interfaces setoriais; iii) o planejamento em políticas públicas deve ser visto e praticado como um processo de decisão político-social e não apenas como um produto técnico, como um processo ordenado e sistemático de decisão, que incorpora e combina as dimensões política e técnica; iv) os planos são importantes instrumentos do sistema de planejamento e gestão municipal, sendo o Plano

Diretor Municipal o instrumento básico de política, desenvolvimento e expansão urbana, e suas diretrizes devem se constituir em orientação do Plano Municipal de Saneamento Básico; v) o Plano Municipal de Saneamento Básico deve ser fruto de um processo de planejamento integrado, de uma construção coletiva e não um produto eminentemente técnico, e sua visão como processo requer a incorporação de perspectiva estratégica, que propicia transformá-lo em ação efetiva; vi) o Plano deve ser considerado como instrumento de planejamento para a prestação dos serviços públicos de saneamento básico e o processo de sua elaboração é oportunidade da sociedade se manifestar contra qualquer tipo de privatização dos serviços (abertura de capitais de empresas estaduais e municipais de economia mista, parceria público-privada, etc.); e vii) a política e a gestão dos serviços públicos de saneamento básico devem buscar a sustentabilidade social, ambiental e econômica.

Referências bibliográficas

- Behring, E. R. (2002): Política social no capitalismo tardio, São Paulo, Cortez.
- Borja, P. C. (2004): Política de saneamento, instituições financeiras internacionais e Mega Programa: Um Olhar através do Programa Bahia Azul, Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo), Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal da Bahia, Salvador.
- Brasil. Ministério das Cidades. Organização Pan-Americana da Saúde. (2011): Política e Plano Municipal de Saneamento Ambiental: experiências e recomendações, Brasília, Ministério das Cidades.
- Buarque, S. C. (1999): Metodologia de planejamento do desenvolvimento local e municipal sustentável, Brasília, MEPF, INCRA, IICA.
- Carvalho, S. N. (2001): “Estatuto da Cidade: aspectos políticos e técnicos do plano diretor”. São Paulo em Perspectiva, vol.15, nº.4, 130-135.
- Faleiros, V. P. (1991): O que é política social, São Paulo, Brasiliense.
- Hirsch, J. “Globalização e mudança social: o conceito da teoria materialista do Estado e a teoria da regulação”, Ensaios FEE, Porto Alegre, vol.19, nº.1, 9-31.
- Hirsch, J. (1996): Globalização, capital e Estado, México, Universidade Autônoma Metropolitana.
- Moraes, L. R. S. (1994): Gestão do saneamento, Salvador, DHS/UFBA.
- Oliveira, J. A. P. (2006): “Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas”, Revista de Administração Pública, vol. 40, nº.1, 273-288.