

**UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ
DIRETORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO AMBIENTAL EM MUNICÍPIOS**

RENATA SAVIATO DIAS

**PLANO MUNICIPAL DE SANEAMENTO BÁSICO: uma discussão
sobre o processo de elaboração e revisão na região oeste do
Paraná**

MONOGRAFIA DE ESPECIALIZAÇÃO

MEDIANEIRA
2015

RENATA SAVIATO DIAS



PLANOS MUNICIPAIS DE SANEAMENTO BÁSICO: uma discussão sobre o processo de elaboração e revisão na região oeste do Paraná

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Especialista na Pós Graduação em Gestão Ambiental em Municípios - Polo UAB do Município de Foz do Iguaçu, Modalidade de Ensino a Distância, da Universidade Tecnológica Federal do Paraná – UTFPR – Câmpus Medianeira.

Orientador: Prof. Me. Eduardo Borges Lied

MEDIANEIRA

2015



TERMO DE APROVAÇÃO

Planos Municipais de Saneamento Básico: uma discussão sobre o processo de elaboração e revisão na região oeste do Paraná

Por

Renata Saviato Dias

Esta monografia foi apresentada às 14:30 h do dia 16 **de outubro de 2015** como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista no Curso de Especialização em Gestão Ambiental em Municípios - Polo de Foz do Iguaçu, Modalidade de Ensino a Distância, da Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Câmpus Medianeira. O candidato foi arguido pela Banca Examinadora composta pelos professores abaixo assinados. Após deliberação, a Banca Examinadora considerou o trabalho aprovado.

Prof. Me. Eduardo Borges Lied
UTFPR – Câmpus Medianeira
(orientador)

Prof^a. Dra. Eliane Rodrigues dos Santos Gomes
UTFPR – Câmpus Medianeira

Prof^a. Dra. Larissa de Bortoli Chiamolera Sabbi
UTFPR – Câmpus Medianeira

- O Termo de Aprovação assinado encontra-se na Coordenação do Curso-

RESUMO

DIAS, Renata Saviato. Planos Municipais de Saneamento Básico: uma discussão sobre o processo de elaboração e revisão. 2015. 42 p. Monografia (Especialização em Gestão Ambiental em Municípios). Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Medianeira, 2015.

Na primeira década do Século XXI, proporcionou-se força ao tema do Saneamento Básico pela instituição de importantes instrumentos jurídicos, principalmente pela Lei nº 11.445/2007 que trata dos Planos de Saneamento Básico. Instituído-os como instrumento obrigatório a todos os municípios brasileiros, a Lei concretiza-os como mecanismo de planejamento dos serviços prestados seja no quesito técnico, econômico ou financeiro e ainda impõe que estes sejam revisados em períodos não superiores a quatro anos devido à dinâmica do território e do organismo municipal. Contudo, este instrumento ainda tem sua elaboração retraída e, da mesma maneira, sua execução incubada nas prefeituras. Frente a este diagnóstico, surgem dúvidas quanto, por exemplo, ao: cumprimento das exigências de elaboração e revisão dos planos; nível de conscientização dos Entes Públicos Municipais acerca da importância dos PMSB; atendimento das premissas e requisitos mínimos exigidos pelas Políticas Nacionais durante a elaboração dos Planos; pois é foi constatado a partir deste estudo que, apesar das iniciativas governamentais e das fontes informativas, identificam-se fragilidades em Planos elaborados sem as devidas premissas e recomendações previstas na Lei de Saneamento Básico. A fim de propiciar esclarecimentos para tais questões, este trabalho objetivou discutir e analisar processos da Lei Federal nº 11.445/2007 quanto a qualidade na elaboração e a revisão dos PMSB por meio de uma revisão bibliográfica acerca de trabalhos relacionados e um estudo prático avaliativo de Planos da região oeste do Paraná. Desta ação, pôde-se identificar que grande parte dos Planos Municipais estudados não atendiam, segundo critérios desta pesquisa, os prescritos da lei considerando as etapas e fases de elaboração. Apesar do panorama diagnosticado, notou-se que as iniciativas de elaboração têm progredido em número e qualidade nos municípios brasileiros, talvez pela conscientização de sua importância ou por seu prazo condicionado ao recebimento de recursos da União.

Palavras-chave: Premissas. Etapas de elaboração. Gestão pública municipal.

ABSTRACT

DIAS, Renata Saviato. Municipal Basic Sanitation Plans: a discussion of the process of elaboration and revision on the west region of Paraná. 2015. 42 p. Monografia (Especialização em Gestão Ambiental em Municípios). Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Medianeira, 2015.

In the first decade of the twenty-first century, it was provided strength to the theme 'Basic Sanitation' by the institution of important legal instruments, mainly by Law n°. 11.445/2007, which addresses the Basic Sanitation Plans. Establishing them as a mandatory tool for all municipalities, the Law implements them as a planning mechanism for services rendered either in the technical, economic or financial field and still requires that they be revised in a period not exceeding four years due to the dynamic territorial and the municipal organization. However, this instrument still has its retracted development and, likewise, their implementation incubated in the prefectures. before this diagnosis, there are doubts about compliance with the elaboration of requirements and review of the plans; because it was found from this study that, despite government initiatives and information sources, are identified weaknesses in plans drawn up without proper assumptions and recommendations laid down in the Basic Sanitation Law. In order to provide clarification on to such questions, this study aimed to discuss and analyze processes of Federal Law n°. 11.445/2007 about the quality of the design and review of MBSP through a literature review about related work and an evaluative case study of Plans. From this action, it was identified that much of the Municipal Plans studied did not meet the prescribed on the law considering the stages and phases of MBSP's development. Despite the panorama diagnosed, it was noted that development initiatives have progressed in number and quality in Brazilian cities, perhaps because awareness of its importance or the existing of a term condition to receive federal resources.

Keywords: Assumptions. Development stages. Municipal public administration.

LISTA DE QUADROS

| | |
|--|----|
| QUADRO 1 - CRITÉRIOS DE AVALIAÇÃO DOS PLANOS..... | 15 |
| QUADRO 2 - COMPONENTES ANALISADOS E PONTUAÇÃO AGREGADA SEGUNDO CRITÉRIOS..... | 15 |
| QUADRO 3 - ETAPAS PREVISTAS NO TERMO DE REFERÊNCIAS DA FUNASA..... | 19 |
| QUADRO 4 - AVALIAÇÃO DO PLANEJAMENTO DE 15 MUNICÍPIOS EM SANEAMENTO BÁSICO..... | 36 |

LISTA DE FIGURAS

| | |
|--|----|
| FIGURA 1 – FLUXO DA METODOLOGIA DA PESQUISA..... | 16 |
| FIGURA 2 – MUNICÍPIOS DA REGIÃO OESTE DO PARANÁ..... | 21 |

LISTA DE GRÁFICOS

| | |
|---|----|
| GRÁFICO 1 – FAIXAS POPULACIONAIS DOS 52 MUNICÍPIOS DA REGIÃO OESTE DO PARANÁ..... | 22 |
| GRÁFICO 2 – PANORAMA DOS MUNICÍPIOS DO OESTE DO PARANÁ QUANTO A PMSB E PGRS..... | 24 |
| GRÁFICO 3 – PANORAMA DOS MUNICÍPIOS DO OESTE DO PARANÁ QUANTO AO PGRS..... | 25 |
| GRÁFICO 4 – FORMAÇÃO DOS COMITÊS DE ELABORAÇÃO DOS PLANOS..... | 27 |
| GRÁFICO 5 – PLANOS DE MOBILIZAÇÃO..... | 27 |
| GRÁFICO 6 – ANÁLISE DO DIAGNÓSTICO – ABASTECIMENTO DE ÁGUA, ESGOTAMENTO SANITÁRIO, DRENAGEM URBANA E RESÍDUOS SÓLIDOS..... | 28 |
| GRÁFICO 7 – ANÁLISE DO PROGNÓSTICO – ABASTECIMENTO DE ÁGUA, ESGOTAMENTO SANITÁRIO, DRENAGEM URBANA E RESÍDUOS SÓLIDOS..... | 30 |
| GRÁFICO 8 – ANÁLISE DOS PROGRAMAS, PROJETOS E AÇÕES – ABASTECIMENTO DE ÁGUA, ESGOTAMENTO SANITÁRIO, DRENAGEM URBANA E RESÍDUOS SÓLIDOS..... | 31 |
| GRÁFICO 9 – CONTINGÊNCIAS, AVALIAÇÃO E APROVAÇÃO DOS PMSB..... | 32 |

SUMÁRIO

| | |
|---|-----------|
| 1 INTRODUÇÃO | 11 |
| 2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS | 13 |
| 2.1 TIPO DE PESQUISA..... | 13 |
| 2.2 COLETA DE INFORMAÇÕES | 14 |
| 2.3 ANÁLISE DAS INFORMAÇÕES | 14 |
| 3 DESENVOLVIMENTO DA PESQUISA | 17 |
| 3.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DO SANEAMENTO BÁSICO | 17 |
| 3.4 ESTUDO DE CASO - DIAGNÓSTICO DOS PMSB | 21 |
| 3.4.1 Área de Estudo | 21 |
| 3.4.2 Critérios de Avaliação | 22 |
| 3.4.3 Resultados do Estudo | 24 |
| 3.5 OUTROS ESTUDOS RELACIONADOS | 34 |
| 3.6 A REVISÃO DOS PLANOS | 38 |
| 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS | 41 |
| REFERÊNCIAS | 43 |

1 INTRODUÇÃO

Estendendo-se por todas as civilizações e décadas, ações de saneamento foram planejadas e desenvolvidas tendo em vista ser uma solução reconhecidamente universal para salubridade ambiental e consequente saúde e bem-estar populacional. O verbo sanear refere-se às ações de higiene, limpeza, desinfecção, e quando somando ao termo 'básico', faz menção a quatro eixos - água para abastecimento, esgotamento sanitário, drenagem pluvial e manejo dos resíduos sólidos – todos setores englobados nas atividades do saneamento básico.

Estes eixos estão intrinsecamente ligados à saúde ambiental a julgar pelos benefícios ofertados, sejam: o controle de inundações que evita a propagação de doenças hidrottransmissíveis, a oferta de água potável que minimiza adoecimentos ou ainda o correto manejo e destinação dos resíduos sólidos que provê, além da reciclagem de materiais evitando maior extração de matérias-primas, a contenção da proliferação de vetores e da contaminação do solo e água. E foi a partir das iniciativas dos primeiros povos que evoluíram as ações voltadas ao saneamento originárias dos sistemas públicos existentes atualmente, além da conscientização sobre sua importância e a criação de políticas públicas que regularizam e ordenam seu desenvolvimento.

A partir do Século XXI, a União proporcionou novamente força ao tema saneamento retomando programas de financiamento e foi em sua primeira década que importantes instrumentos jurídicos de interesse foram instituídos, sendo tais: Lei Federal nº 10.257/2001 - Estatuto da Cidade; Lei Federal nº 11.107/2005 - Contratação de consórcios públicos; Lei nº 11.445/2007 - Lei do Saneamento Básico; Resolução Recomendada nº 62 - Pacto Nacional de Saneamento Básico para elaboração do Plano Nacional de Saneamento Básico - PLANSAB; Lei Federal nº 12.305/2010 - Política Nacional de Resíduos Sólidos; dentre outras ações.

A aprovação da Lei Federal nº 11.445 de 2007 era necessária visto sua imprescindibilidade para melhoramento das condições de qualidade de vida da população e juntamente ao seu Decreto Federal nº 7.217/10 instauraram um marco frente aos acontecimentos passados e os do futuro. Em seu cerne, a Política Nacional de Saneamento Básico apresenta quesitos como universalização dos serviços, promoção da saúde pública, compreensão das peculiaridades locais,

articulação com outras políticas e ainda designa o Poder Público Municipal como titular pelas ações de planejamento e responsável pela prestação, regularização e fiscalização dos serviços.

O Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB) é instrumento obrigatório a todos os municípios brasileiros com prazo final, segundo o Decreto nº 8.211/2014, até dezembro de 2015 e, após esta data, aqueles que não o instituírem estarão impedidos de acessar recursos federais para fins de saneamento. Motiva-se este prazo em razão de serem, além de instrumentos para planejamento, também mecanismos pelos quais é possível a mensuração qualiquantitativa de desempenho dos serviços prestados seja no quesito técnico, econômico ou financeiro.

Para estarem aptos à solicitação de recursos, os PMSB devem ser aprovados pela sua instância de elaboração, sejam Comitês ou Comissões Municipais, em uma Conferência Pública ou via Poder Legislativo na Câmara de Vereadores e sancionados por Lei ou Decreto. Outro dever desta Comissão, além de ordenar e elaborar os PMSB, é revisa-lo em período não excedente a quatro anos após sua instituição. Esta imposição tem sua essencialidade fundamentada na dinâmica do território e no organismo municipal, e possibilita que avaliações e medições de desempenho sejam realizadas.

Contudo, este instrumento ainda tem sua elaboração retraída e, da mesma maneira, sua implementação incubada nas prefeituras e crê-se que, após o prazo estipulado aos municípios, haverá de fato maior mobilização e enfoque em seu desenvolvimento. Frente a este diagnóstico, surgem dúvidas quanto, por exemplo, ao: cumprimento das exigências de elaboração e revisão dos planos; nível de conscientização dos Entes Públicos Municipais acerca da importância dos PMSB; atendimento das premissas e requisitos mínimos exigidos pelas Políticas Nacionais durante a elaboração dos Planos; pois é foi constatado a partir deste estudo que, apesar das iniciativas governamentais e das fontes informativas, identificam-se fragilidades em Planos elaborados sem as devidas premissas e recomendações previstas na Lei de Saneamento Básico.

A fim de propiciar esclarecimentos para tais questões, este trabalho objetivou discutir e analisar processos dos Planos Municipais de Saneamento Básico da região oeste do Paraná regidos pela Lei Federal nº 11.445/2007 quanto a qualidade na elaboração e a questão de revisão destes documentos.

2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A metodologia deste trabalho baseou-se em uma revisão bibliográfica acerca de trabalhos relacionados aos temas elencados e um estudo prático avaliativo de Planos Municipais de Saneamento Básico da região oeste do Paraná, realizada e discutida pelo autor frente a fatos já ocorridos, na expectativa das leis e na perspectiva futura dos PMSB.

2.1 TIPO DE PESQUISA

Buscando a classificação comentada por Gil (2010), este trabalho discute a área de conhecimento da engenharia no eixo do saneamento básico, apesar do processo de elaboração dos Planos de Saneamento ser multidisciplinar, incumbindo a responsabilidade a um profissional de engenharia habilitado.

Segundo sua finalidade, esta é uma pesquisa do tipo aplicada com o intento de revisar a literatura e também acontecimentos atuais e assim confrontar e equiparar com o objeto proposto. Além deste, outro objetivo que caracteriza esta pesquisa é a geração de novos conhecimentos aplicáveis à realidade dos Planos de Saneamento, gerando otimização do processo de elaboração destes e mitigação de problemas identificados.

Ainda sobre as finalidades, o projeto tem natureza exploratória, buscando desfiar o tema a fim de descobrir as raízes dos problemas, criar hipótese e então propor soluções. Este aprofundamento no assunto advém de uma revisão bibliográfica ampla e a análise de exemplos e experiências práticas que propiciam a formulação de cenários específicos para o tema.

2.2 COLETA DE INFORMAÇÕES

Visto o perfil exploratório desta pesquisa, a obtenção de informações e dados para debate das questões apresentadas foi realizada por meio de pesquisa bibliográfica, estudos de casos para avaliação de experiências e análise e percepção do autor em relação aos acontecimentos e conhecimentos próprios.

O estudo de casos envolveu a delimitação de uma área, levantamento dos Planos Municipais de Saneamento Básico e de Gerenciamento de Resíduos Sólidos, definição de critérios e avaliação destes Planos nos quesitos estipulados. Inicialmente, foram identificados os Planos existentes por meio de pesquisas livres em sites da Internet e em seguida obtidos tais documentos mediante buscas nos Diários Oficiais dos municípios ou solicitadas diretamente às prefeituras do oeste do Paraná.

2.3 ANÁLISE DAS INFORMAÇÕES

Após a fase de obtenção dos Planos, foram elencados critérios de avaliação desses com base nos requisitos mínimos exigidos pela legislação atual – Leis Federais nº 11.445/2007 e nº 12.305/2010 – no que tange todo o processo de elaboração destes instrumentos. Para tanto, foi considerado desde a formação do Comitê Municipal por portaria até a instituição do Plano por decreto ou lei. Nos Quadros 1 e 2, estão esquematizados tais critérios, as fases de elaboração dos PMSB e as pontuações concedidas. Cabe destacar aqui que este estudo somente identifica se o Plano contempla ou não itens requeridos pelas legislações, não cabendo ao autor julgar a qualidade desses, visto que já foram aprovados por seus respectivos Comitês Municipais ou instância de elaboração.

| Tipo | Análise |
|-------------|--|
| Objetivos | Se há ou não descrito o quesito no Plano. |
| Subjetivos | Análise da descrição do componente, do grau de organização e aprofundamento do conteúdo. |

Quadro 1 - Critérios de Avaliação dos Planos.

| Componente | | Decisão |
|---|----------|---|
| Há comitê para o saneamento? | | Sim Não |
| Etapa 1 – Mobilização Social | | Atende Atende Parcialmente Não atende |
| Etapa 2 – Diagnóstico | Água | |
| | Esgoto | |
| Etapa 3 – Prognósticos | Drenagem | |
| Etapa 4 – Programas, projetos e ações | Resíduos | |
| Etapa 5 – Ações para emergência e contingências | | |
| Etapa 6 – Mecanismos de avaliação | | |
| Etapa 7 – Aprovação do PMSB | | Sim Não |

Quadro 2 - Componentes Analisados e Pontuação Agregada Segundo Critérios.

Os componentes listados remetem-se à Lei nº 11.445/07 e foram determinados com base nas etapas estipuladas pela Fundação Nacional de Saúde - FUNASA em seu documento de caráter orientativo para elaboração de Planos Municipais de Saneamento Básico (FUNASA, 2012). No item de desenvolvimento da pesquisa, encontram-se melhor detalhadas estas etapas.

A revisão bibliográfica subsidiou a realização da discussão e análise frente aos resultados encontrados nos casos em estudo e auxiliou a formulação de considerações benéficas ao tema. Para tanto, preconizando a imparcialidade, confrontou-se a legislação perante casos ocorrentes, comparando a composição dos Planos Municipais ao requisitado legalmente e discutindo possíveis resultados positivos e negativos consequentes de documentos completos ou ineficientemente elaborados respectivamente.

No fluxograma apresentado na Figura 1, descreve-se a metodologia desta pesquisa.

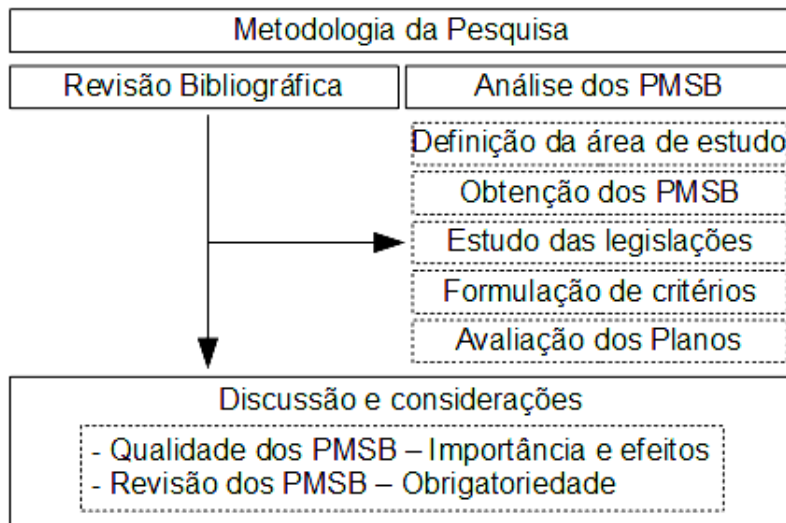


Figura 1 – Fluxo da metodologia da pesquisa.

3 DESENVOLVIMENTO DA PESQUISA

3.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DO SANEAMENTO BÁSICO

A expressão saúde ambiental assumiu, atualmente, um papel de sensibilização de atores chaves e orientação de uma gestão articulada entre a saúde e bem-estar humano e o meio ambiente, seu influente direto (LAHOZ E DUARTE, 2015). De acordo com Heller (1998), obtém-se com esta aproximação uma conscientização onde o ambiente é valorizado e preservado e compreende-se qual sua relação sobre a saúde humana.

Ao longo da história e em diversas civilizações, detecta-se a constatação da relação entre a saúde humana e o saneamento como meio para prevenção de doenças (SERILO *et al.*, 2014). Estas proposições asseguram a necessidade de sanear o meio, compreendendo seus impasses e consequências, considerando o âmbito social e econômico, além da questão de zoneamentos e fatores de risco agregados. Menezes já em 1984 definiu em seu trabalho que esta ação compete ao saneamento ambiental, diferente do saneamento básico que se apresenta como um eixo mais restritivo, abordando somente ações de saúde pública em abastecimento de água, esgotamento sanitário, coleta e manejo de resíduos sólidos e drenagem de águas pluviais visando o controle de vetores e patógenos.

Visando então desenvolver este eixo e aplicá-lo a todo território nacional, a esfera governamental iniciou uma articulação legal e financeira para que o Brasil alcance metas de atendimento mínimo da qualidade da água e saúde pública, garantindo assim sua sustentabilidade. Para tanto, foram instituídas legislações que regem os setores afins as causas, sendo a Lei nº 11.445 de 2007 que apresenta diretrizes nacionais para o saneamento básico a principal delas. Contudo, Leoneti, Prado e Oliveira (2001) aponta que apesar do propósito de sustentabilidade da legislação, esta apresenta termos preventivistas e ainda não traz, claramente, as atribuições das esferas governamentais ocasionando trabalhos replicados ou negligência (QUINTAS, 2005).

A ausência de atenção neste setor é retratada por dados fornecidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (2010) os quais indicam que apenas 44% das residências possuem esgotamento sanitário e que deste montante coletado, somente 68,8% tem devido tratamento. Demolier (2008) cita que a referida e demonstrada negligência é devido a um nexos com popularidade dos gestores públicos que optam por obras mais apreciadas por eleitores que, no entanto, nos as beneficiam no quesito de serviços e direitos fundamentais. Lahoz e Duarte (2015) citam que para a preservação da saúde, é fundamental o serviço público de saneamento cujas ações minimização prejuízos ao bem-estar da população e afirmam que a instauração da saúde plena tão só será viabilizada quando o direito fundamental de serviços públicos de saneamento básico for alcançado.

Igualmente, Ecoda (2005) menciona que o saneamento básico é considerado um tema irrelevante no contexto custo-benefício-impacto, sendo este último eixo referente ao impacto superfluo incidido na população. Isto porque é distante a definição, a importância e as consequências positivas do saneamento à sociedade cuja noção invisibiliza e desaprecia as ações de saneamento. Esta insipiência é uma das razões que desvirtua o desenvolvimento de políticas públicas nos órgãos públicos. Quintas (2005) explica bem esta percepção mencionando que na atuação com sociedades civis, observam-se em casos omissões, incapacidades, incompreensões e desinteresse da população e ainda a convivência dos órgãos públicos, ou seja, um ciclo. Contudo, é de dever da gestão pública iniciar, incentivar e incrementar ações conjuntas de gestão ambiental e políticas.

Em seu cerne, a criação de uma política municipal anseia a delimitação das ações, neste caso, de saneamento básico por meio de diagnósticos, prognósticos, metas que ficam registradas com comprometimento da gestão pública municipal. Em concordância, a referida Lei determina em seu artigo 9º a responsabilidade ao titular dos serviços pela elaboração, prestação, regulamentação e fiscalização, entre outras, contudo explicitando que o ato de planejamento e elaboração do Plano Municipal é indelegável.

Outro quesito importantíssimo ressaltado pela Lei nº 11.445/07 trata da divulgação do início dos trabalhos envolvidos na elaboração do Plano, de suas informações e também durante todo o processo a fim de se propicie e incentive a participação popular no processo. Esta ação faz parte das onze etapas estipuladas pela Fundação Nacional de Saúde - FUNASA em seu documento que descreve um

Termo de Referência para elaboração de planos municipais de saneamento básico, conforme Quadro 3.

| Etapa | Elaboração de Plano Municipal de Saneamento Básico |
|--------------|--|
| 1 | Definição dos membros dos comitês |
| 2 | Plano de mobilização social |
| 3 | Relatório do diagnóstico técnico-participativo social |
| 4 | Relatório da prospectiva e planejamento estratégico |
| 5 | Relatório dos programas, projetos e ações |
| 6 | Plano de execução |
| 7 | Minuta de projeto de lei do Plano Municipal de Saneamento |
| 8 | Relatório sobre os indicadores de desempenho do Plano Municipal de Saneamento Básico |
| 9 | Sistema de informações para auxílio à tomada de decisão |
| 10 | Relatório mensal simplificado do andamento das atividades |
| 11 | Relatório final do Plano Municipal de Saneamento Básico |

Quadro 3 - Etapas Previstas no Termo de Referências da FUNASA.

Fonte: Termo de Referência para elaboração de PMSB (Funasa, 2012).

Além disso, o artigo 19º da Lei de Saneamento também se refere ao conteúdo dos planos citando que:

O plano, que poderá ser específico para cada serviço, o qual abrangerá, no mínimo: diagnóstico da situação e de seus impactos nas condições de vida, utilizando sistema de indicadores sanitários, epidemiológicos, ambientais e socioeconômicos, apontando as causas das deficiências detectadas; objetivos e metas de curto, médio e longo prazo para a universalização, admitidas soluções graduais e progressivas, observando a compatibilidade com os demais planos setoriais; 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; ações para emergências e contingências; mecanismos e procedimentos para a avaliação sistemática da eficiência e eficácia das ações programadas. (BRASIL, 2007).

Junior, Sobrinho e Sampaio (2010) sustentam que a desobediência à Lei pode ocasionar invalidez de contratos de objeto saneamento, restrição de acesso aos recursos públicos, entre outras ríspidas consequências. Da mesma maneira, as metas elencadas nos planos devem ser exequíveis operacional e financeiramente.

Comparando ao recomendado por Braga (1995) para Planos Diretores, pode-se considerar que um plano será bem sucedido caso seja elaborado pela própria municipalidade, visto ser o órgão que conhece a totalidade das necessidades de seu território e, desta forma, atenda plenamente a esse. Há, claro, a opção de apoio técnico de empresas, mas nunca se deve transpor a elaboração do Plano.

Ainda segundo o autor, deve-se garantir a participação efetiva da sociedade, através de representatividades ou outras formas, a fim de multiplicar e diversificar a discussão da política pública municipal. Braga (1995) atenta veemente que, além destas, uma condição fundamental é o interesse legítimo da administração municipal na elaboração destes planejamentos, compreendendo-os como ferramentas de atuação territorial, otimização de recursos e desenvolvimento; e não somente como uma imposição legal ou modismo.

Para Philippi (1997), o cenário do saneamento na época detinha uma visão centralizadora com baixo atendimento a populações carentes, afastadas e rurais, além da característica de baixa participação comunitária e controle social, além da descaracterização do saneamento como agente de interatividade com outras funções. Após dez anos, analisando a atual política pública de saneamento básico (2007), houve uma atualização do fundamento, retomando conceitos como universalização, participação e descentralização (PHILIPPI, 1997).

São estas revisões que permitem a evolução no planejamento seja no âmbito municipal até a esfera federal, influente direto. Alday (2000) cita que o planejamento é um instrumento estratégico que, por meio de medidas antecipadas e positivas, propõem formas de solução de ameaças e otimiza oportunidades existentes. E complementa dizendo que as mudanças geradas pela reprogramação atingem os cunhos econômico, social, tecnológico e político.

A Política Nacional de Saneamento Básico faz parte desta atualização ocorrida no Brasil em 2007 que indicou, como aspecto fundamental para a gestão dos serviços, o planejamento. Potencializando-se esta gestão, melhorias são diretamente agregadas à população, pois se reduz a improvisação e ações emergenciais, substituindo-as por ações preconcebidas de curto prazo para problemas imediatos e de médio a longo, para encaminhamento futuro do setor (LISBOA, HELLER E SILVEIRA, 2013).

3.4 ESTUDO DE CASO - DIAGNÓSTICO DOS PMSB

3.4.1 Área de Estudo

A região oeste do Paraná é constituída por 52 municípios e, dentre eles, 15 são lindeiros ao reservatório da ITAIPU Binacional e integram ao grupo da Bacia do Paraná 3, totalizando nesta 28 municípios. Pela grande influência de suas atividades sob a qualidade da água deste reservatório, a região é alvo de importantes programas e projetos realizados pela hidroelétrica que visam desde a proteção de mananciais e técnicas de plantio até coleta seletiva de resíduos. Atualmente, um destes projetos é executado em parceria com a Fundação Parque Tecnológico Itaipu e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social e objetiva apoiar as 52 prefeituras da região oeste do Paraná para que estas elaborem ou revisem seus Planos de Saneamento Básico ou de Gerenciamento de Resíduos Sólidos no âmbito municipal ou intermunicipal.

No intuito de avaliar o panorama deste contexto nos municípios do oeste paranaense, foi desenvolvida e executada a metodologia descrita neste trabalho que resultou em um diagnóstico acerca da existência e da composição destes Planos. As Figuras 2 e Gráfico 1 representam a região e seus municípios.

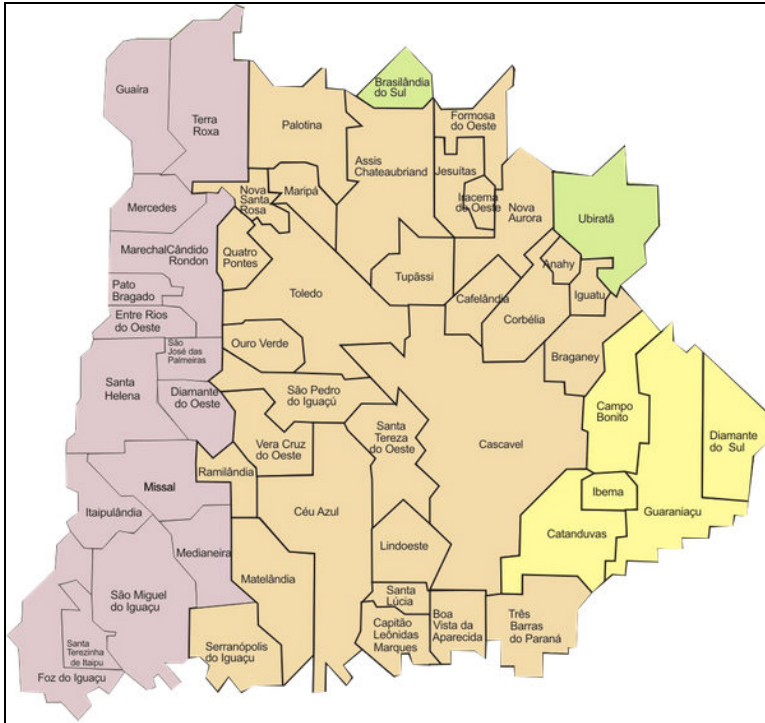


Figura 2 – Municípios da Região Oeste do Paraná.
Fonte: Associação dos Municípios do Oeste do Paraná (AMOP, 2015).

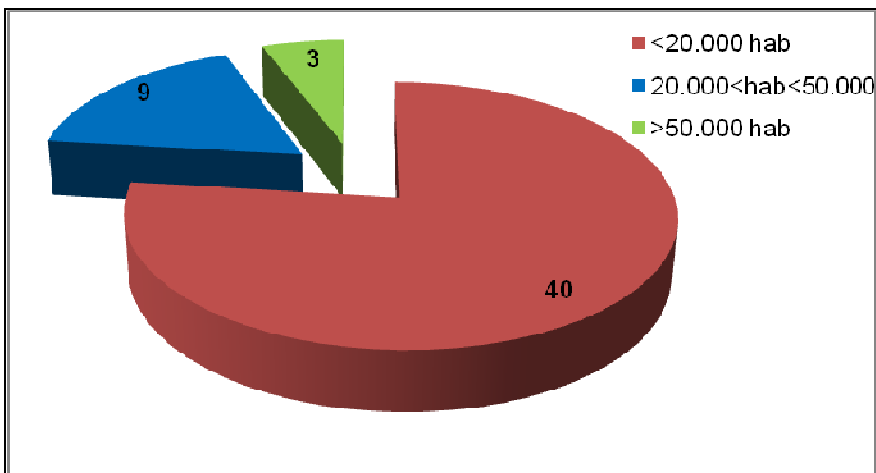


Gráfico 1 – Faixas Popacionais dos 52 Municípios da Região Oeste do Paraná.
Fonte: Adaptado de Censo Demográfico (IBGE, 2010).

3.4.2 Critérios de Avaliação

Com o intuito de esclarecer os sete componentes analisados dos Planos Municipais de Saneamento Básico, a seguir apresenta-se comentado cada item e sua devida importância.

1 - Há comitê para o saneamento?

Definido para coordenar a condução e acompanhamento da elaboração do Plano, este Comitê deve ser instituído mediante ato público do Poder Executivo – decreto ou portaria – com definição de seus membros numa perspectiva de interdisciplinaridade. Este grupo permanece responsável pela política, devendo sempre atentar para seu cumprimento, execução e medição, além da revisão após quatro anos. Devido a tais responsabilidades, sua constituição formalizada é de grande importância, sendo preconizada pela FUNASA e pelo Ministério das Cidades.

Etapa 1 – Mobilização Social

Como já referenciado neste trabalho, a Política Nacional de Saneamento Básico preza pela participação popular na elaboração dos planos municipais, visto: a carência por seu caráter democrático e participativo, envolvendo a população na discussão das potencialidades e sensibilizando-a para a responsabilidade coletiva; o esclarecimento da importância de investimentos em saneamento básico, os benefícios e vantagens; e o incentivo aos gestores e técnicos municipais para o fomento das ações (FUNASA, 2012).

Etapa 2 – Diagnóstico Técnico-Participativo

Fase de estudos e caracterização dos aspectos socioeconômicos, culturais, ambientais e de infraestrutura do município, além das infraestruturas de abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem urbana e manejo de resíduos sólidos e limpeza urbana. Esta, pode-se afirmar, é a fase de maior relevância por ser base orientadora do prognóstico do PMSB, da definição de objetivos, diretrizes e metas e do detalhamento de seus programas, projetos e ações que visam a universalização do acesso aos serviços de saneamento.

Etapa 3 – Prognósticos

O prognóstico prevê alternativas de universalização dos serviços de saneamento básico para o município estabelecendo cenários prospectivos para em diferentes horizontes de tempo por meio da compreensão do diagnóstico. Esta etapa inclui o planejamento da organização ou adequação das estruturas municipais para o planejamento, a prestação de serviço, a regulação, a fiscalização e o controle social dos serviços. E a partir destes cenários que são propostos programas, projetos e ações que materializam estas perspectivas.

Etapa 4 – Programas, projetos e ações

Fase de proposição de planejamentos e ações integradoras a fim de impulsionar soluções necessárias para alcance dos objetivos e metas considerando suas

viabilidades técnicas e econômicas considerando as possibilidades e ameaças do município. Nesta etapa, é traçado o caminho pelo qual a gestão municipal deverá conduzir o desenvolvimento dos serviços, com custos, prazos, relevância e fontes de recursos econômicos.

Etapa 5 – Ações para emergência e contingências

Identificação de possíveis formas de prevenção de situações de risco ou desastre, planos de racionamento e atendimento a demandas temporárias. Fase importante que norteia ações em momento de crise ou emergência previamente aos acontecimentos, coincidindo com o cerne de antecipação do Planejamento.

Etapa 6 – Mecanismos de avaliação

Descrição da metodologia e procedimentos de avaliação, por meio de indicadores de eficiência e eficácia de todos os programas, projetos e ações previstas nas etapas anteriores, definindo a instância responsável pela regulação ou fiscalização do PMSB, a periodicidade de divulgação do monitoramento e o detalhamento do processo de revisão do plano. É por meio destes indicadores que se verifica o cumprimento das ações necessárias para evolução dos sistemas de saneamento, tornando-se além de um mensurador, instrumento de incentivo ao alcance das metas.

Etapa 7 – Aprovação do PMSB

Por meio de uma Audiência Pública com participação da comunidade, o PMSB tem suas etapas concluídas e aprovadas pelas instâncias presentes. Além deste passo, o Plano ainda deve ser instituído por lei ou decreto a fim do fortalecimento de seus instrumentos e sua consolidação.

3.4.3 Resultados do Estudo

A coleta de dados inicialmente consistiu na verificação de existência dos Planos e sua instituição por lei ou decreto e foi realizada nos meses Fevereiro e Março de 2015. Por pesquisas em sítios eletrônicos e contato com as prefeituras, foram identificados quais municípios possuem PMSB e os resultados para os 52 municípios são apresentados no Gráfico 2.

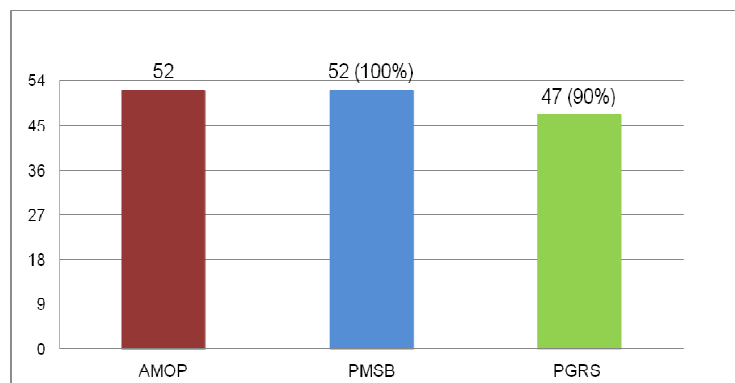


Gráfico 2 – Panorama dos municípios do oeste do Paraná quanto a PMSB e PGRS.

Evidencia-se aqui que, dentre os municípios indicados no quesito PMSB, 7 deles estão em processo de elaboração e, portanto, foram considerados como dispostos. Além disso, cabe-se destacar que os municípios aptos na avaliação do item PGRS possuem o eixo dos resíduos sólidos: inserido no PMSB conforme preconizam as Leis nº 11.445/07 e 12.305/10; possuem o plano específico de resíduos sólidos – Plano Municipal de Gerenciamento de Resíduos Sólidos; ou encontra-se em fase de elaboração dos mesmos. O Gráfico 3 apresenta esta composição.

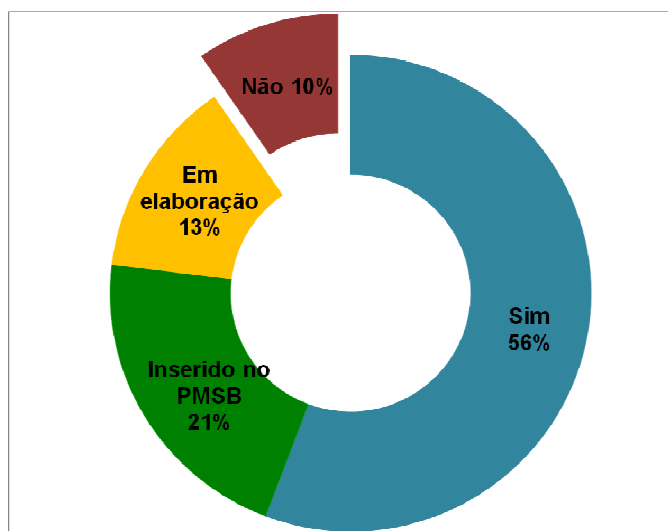


Gráfico 3 – Panorama dos municípios do oeste do Paraná quanto ao PGRS.

Não obstante todo o esclarecimento agregado nos artigos dessa Política Nacional de Saneamento Básico, ainda é revelador a existência de Planos Municipais incompletos contendo, na maioria das vezes, apenas os eixos de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Principalmente em municípios de

pequeno porte (menores que 50 mil habitantes), a omissão dos veios drenagem urbana e resíduos sólidos é bastante comum e até justificável, visto que a ocorrência de inundações não é frequente e não possuem grandes áreas impermeabilizadas. Todavia, o mesmo não é plausível para a questão do manejo dos resíduos sólidos, pois por menor que seja a produção municipal, há sempre riscos ao meio ambiente.

Compreendendo que o antigo prazo de dezembro de 2014 incentivou muitas prefeituras a elaborarem seus Planos, tal construção por vezes não é compreendida em sua amplitude, gerando despachos imprecisos e ações incompletas. Além destes detrimientos aos Planos, há também aqueles ocorridos durante a elaboração como: não participação popular tanto por falta de um Plano de Mobilização bem organizado, quanto por falta de incentivo ou desinteresse dos mesmos; diagnóstico pouco detalhado ou não caracterizador; prognóstico confuso sem delimitação no Plano; sobre os planos de contingência, muitas vezes incompletos e não específicos; definição de metas genéricas sem especificidade para o município em questão; sem elenco de prioridade das metas; ausência de mecanismos de avaliação e medição dos planos; de forma geral, o eixo da gestão dos resíduos sólidos fica aquém do requerido pela Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei nº 12.305/10); entre outros quesitos que por vezes não são atendidos, trazendo prejuízos aos PMSB.

No Plano de Saneamento Básico do município de Guaíra-PR, que está incluso na região em estudo, há citado que a abstração de uma análise integrada dos aspectos sociais, econômicos e ambientais pode gerar agravos ao meio ambiente como a poluição que influencia diretamente na saúde pública (PMG, 2011). Em contrapartida, ações congruentes na área de saneamento básico reduzem gastos na saúde. Mendonça e Motta (2005) apontam dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada que indicam que os gastos com defesa à saúde e com expansão dos serviços de saneamento são quase equivalentes em relação à influência na taxa de mortalidade. Ou seja, os investimentos em ações de saneamento não apresentam custos muito maiores que os gastos com saúde pública. Os autores ainda afirmam que as medidas saneadoras são de caráter preventivo que beneficiam tanto o meio ambiente quanto diminuem riscos e agravos à saúde humana e, por isso, seus custos são mais justificáveis.

Então, no intuito de verificar a composição dos PMSB da região, foram obtidos e analisados tais documentos comparando-os com os requisitos solicitados

pelas Políticas Nacionais de Saneamento Básico e Resíduos Sólidos traduzidos pelo manual da FUNASA (2012) conforme apresentado no item metodologia desta pesquisa. Nos gráficos e quadros a seguir são apresentados os resultados obtidos.

Destaca-se que, dos 52 municípios indicados, foram obtidos apenas 40 PMSB, pois parte destes encontrava-se em elaboração no momento da análise ou não pôde ser obtida pela internet ou em ligações às prefeituras. Este fato já demonstra a falta de transparência das políticas públicas e ainda o desconhecimento de seu dever de publicidade e aplicação destes instrumentos.

Então, dos 40 Planos analisados quanto a formação dos comitês de acompanhamento e elaboração, apenas 7 Planos de Saneamento apresentaram claramente a formação deste grupo e sua instituição via portaria ou decreto conforme apresentado no Gráfico 4.

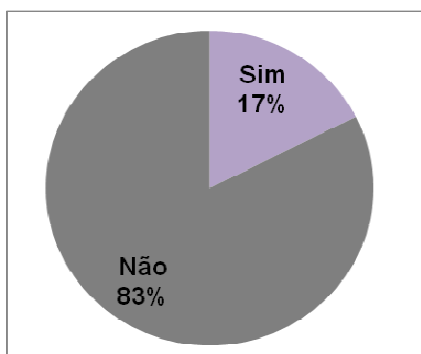


Gráfico 4 – Formação dos Comitês de Elaboração dos Planos.

Ainda na fase inicial de planejamento do PMSB, deve-se elaborar o Plano de Mobilização que norteará a exigida participação popular. Apenas em 5 PMSB pôde-se verificar a existência de um Plano de Mobilização completo e, nos 30 casos que atenderam parcialmente, foi verificado alguma menção à participação da comunidade no processo, contudo sem estar formalizado em um Plano específico. Como já comentado, este é uma importante premissa para a concepção do Plano Municipal de Saneamento Básico que, entretanto, por muitas vezes não é executado. Somando-se aqueles que não apresentaram um Plano de Mobilização completo, totalizam-se 35 municípios, conforme pode ser identificado no Gráfico 5.

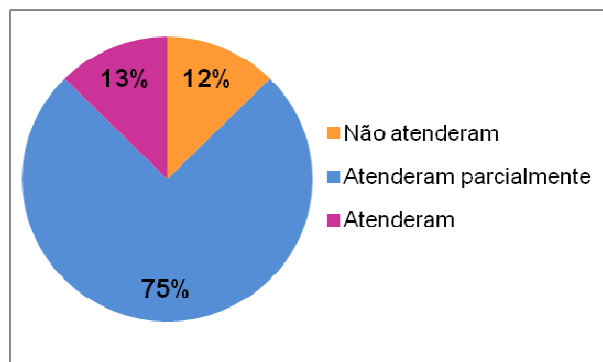


Gráfico 5 – Planos de Mobilização.

Adentrando a parte técnica da composição dos PMSB, o quesito diagnóstico é o ponto inicial da construção que baseia todo o restante de seus componentes. É com base neste diagnóstico que se concebe todo o planejamento de metas e ações e deve contemplar totalmente os eixos: abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem urbana e manejo de resíduos sólidos. No Gráfico 6, apresenta-se a análise dos diagnósticos dos 40 PMSB obtidos.

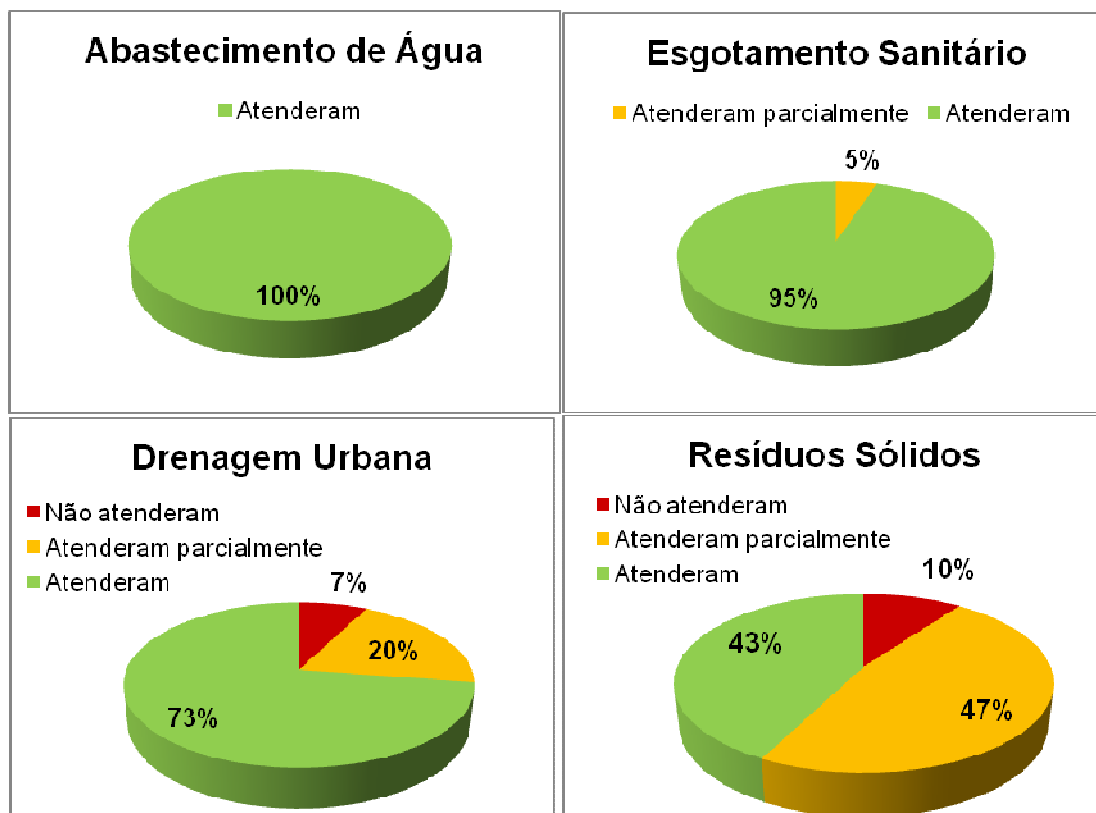


Gráfico 6 – Análise do Diagnóstico – Abastecimento de Água, Esgotamento Sanitário, Drenagem Urbana e Resíduos Sólidos.

A maioria dos municípios analisados tem seus sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário em regime de concessão com a Companhia de Saneamento do Paraná – SANEPAR, a qual possui as informações atualizadas acerca de pontos de captação, tarifas, redes coletoras, aduções, tratamentos em ETA e ETE, entre outras informações que auxiliam na elaboração dos diagnósticos. Além deste fato, a companhia estadual foi ente participativo na elaboração da maior parte dos PMSB em análise, propiciando a condição de 100% de atendimento no quesito água e 95% em esgoto.

Contudo, os mesmos índices não são detectados para os quesitos drenagem urbana e resíduos sólidos que, apesar de sua igual importância, são ainda menos trabalhados em comparação ao abastecimento público de água potável. Os principais itens faltosos nos diagnósticos da drenagem urbana nos municípios estão atrelados à inexistência de dados nas prefeituras acerca das galerias existentes, levantamento planialtimétrico-cadastral, estudo de vazão, entre outras informações que também deveriam constar nos Planos Diretores de Drenagem Urbana. No âmbito dos resíduos sólidos, os itens faltantes no diagnóstico são diversos, contudo podem-se apontar alguns que faltam constantemente entre os 40 PMSB analisados: taxas e tarifas, composição gravimétrica dos resíduos sólidos, dados a separação e coleta seletiva, caracterização dos catadores de materiais recicláveis (renda, situação dos barracões, organização, comercialização, etc.), dados aprofundados da destinação dos resíduos, todo o eixo de limpeza pública, entre os mais diversos itens solicitados pelas Políticas Nacionais de Saneamento Básico e de Resíduos Sólidos.

Outra questão identificada, todavia não contabilizada na análise, é a abrangência dos diagnósticos que devem contemplar as áreas rurais e urbanas. Na maioria dos casos e para todos os eixos, com exceção da drenagem que é especificamente para área urbana, os PMSB não concebem todo o território dos municípios. Além desta, outros pontos não foram identificados ou bem trabalhados nos diagnósticos: projeção populacional de 20 anos, coleta de dados primários e pouca identificação de inspeções de campo, estudo dos Planos Diretores e outras legislações municipais, caracterização geral dos municípios pouco detalhadas, baixa participação popular e outras premissas não identificadas.

O Gráfico 7 apresenta a análise do Prognóstico que, de acordo com a FUNASA (2012), envolve a formulação de estratégias para alcançar os objetivos, diretrizes e metas definidas para os PMSB.

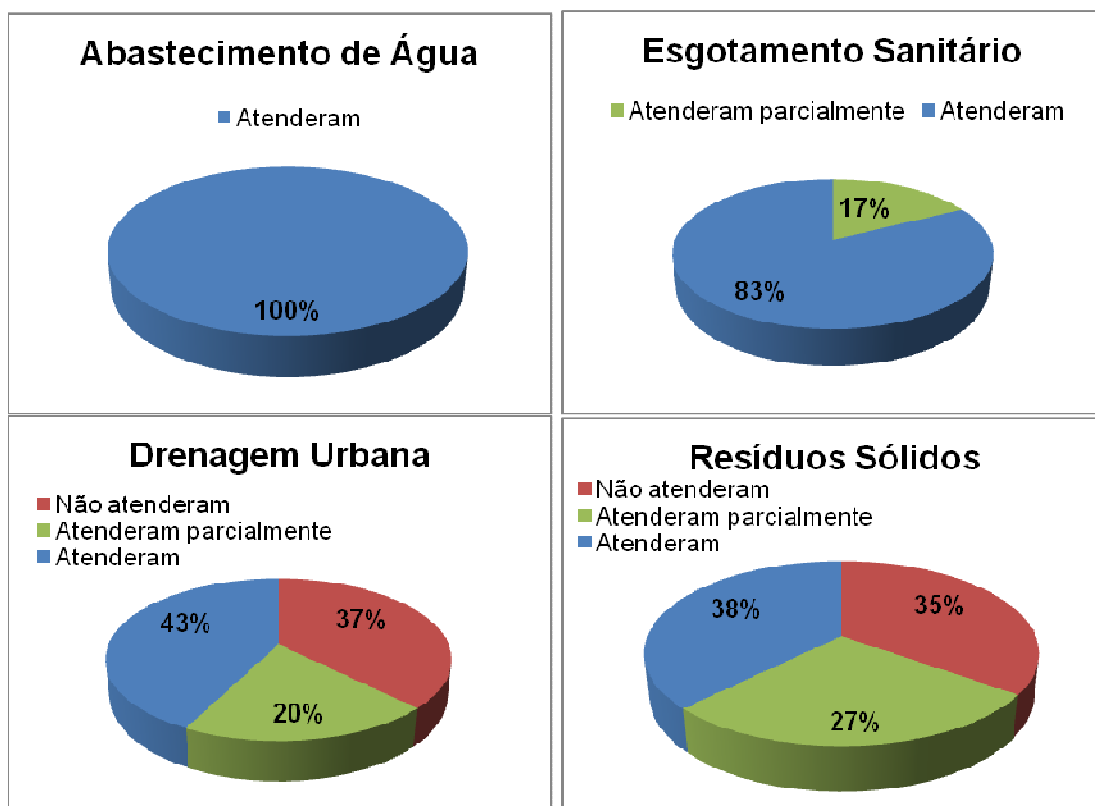


Gráfico 7 – Análise do Prognóstico – Abastecimento de Água, Esgotamento Sanitário, Drenagem Urbana e Resíduos Sólidos.

Por conta da falta de identificação dos itens na fase de diagnóstico, os prognósticos analisados não continham detalhados importantes objetivos e metas solicitados pela legislação. A principal meta é a universalização dos serviços, porém no âmbito dos municípios, este objetivo deve ser caracterizado conforme as necessidades e oportunidades identificadas no diagnóstico. A principal falha detectada nos prognósticos é a ausência de nexos entre o diagnóstico e as metas estipuladas, além destas serem bastante amplas e genéricas, indicando não serem específicas e precisas ao município. Dos itens solicitados para um prognóstico completo, identificou-se a ausência de: análise da situação e viabilização econômico-financeira, organização ou adequação da estrutura municipal, articulação e integração das políticas, programas e projetos de Saneamento Básico com as de outros setores correlacionados (saúde, habitação, meio ambiente, recursos hídricos, educação), classificação das metas em curto, médio e longo prazo, projeções de

receitas, segundo cenários baseados nas tarifas atuais e seus reajustes, entre outros demais princípios.

Fase subsequente à estipulação das metas e objetivos dos PMSB, a proposição de programas, projetos e ações é a descrição dos meios para a universalização dos serviços de saneamento básico nas áreas urbanas e rurais considerando suas diferenças e oportunidades. O Gráfico 8 apresenta a análise acerca destas ações.

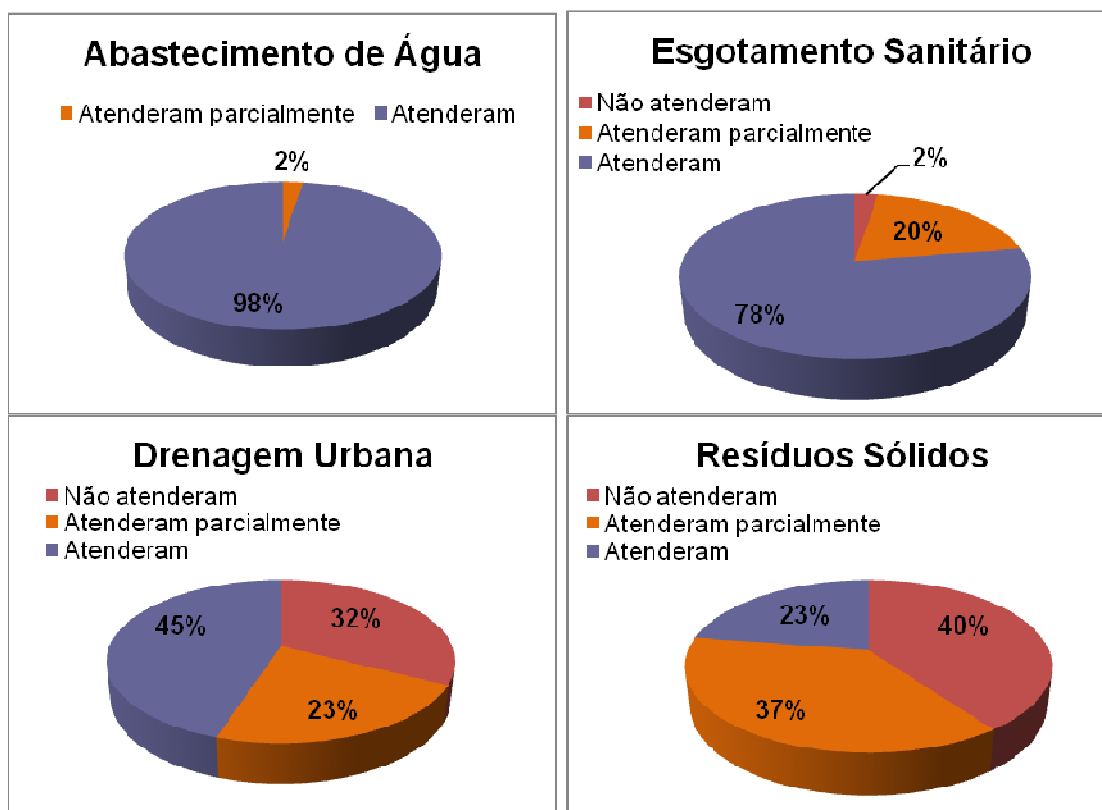


Gráfico 8 – Análise dos Programas, Projetos e Ações – Abastecimento de Água, Esgotamento Sanitário, Drenagem Urbana e Resíduos Sólidos.

A mesma falta de nexo entre o diagnóstico e o prognóstico foi também identificada para a relação entre o prognóstico e as ações propostas em grande parte dos Planos de Saneamento. Para que este instrumento seja efetivo, é necessário que todas suas fases de elaboração estejam em sinergia, propiciando um planejamento coeso. Ademais, em alguns PMSB não se encontram bem delimitados os objetivos das ações tornando-as mais metas do que atividades com custos, prazos e medidas ativas, além de impedir ainda a estipulação de relação entre os diversos.

Os principais pontos faltosos desta etapa foram: programas de desenvolvimento institucional para eficiência e sustentabilidade dos serviços de saneamento, integração com a gestão eficiente dos recursos naturais, projetos no âmbito rural, ausência de indicações de fontes de financiamento, hierarquização dos programas, entre outros.

As últimas três fases de elaboração dos PMSB são as ações para emergência e contingências para situações de risco e desastres, mecanismos e procedimentos para avaliação da eficiência e eficácia das ações programadas e de revisão do Plano e a aprovação por via de lei destes Planos. O Gráfico 9 apresenta a análise destes três componentes nos 40 PMSB obtidos nesta pesquisa.

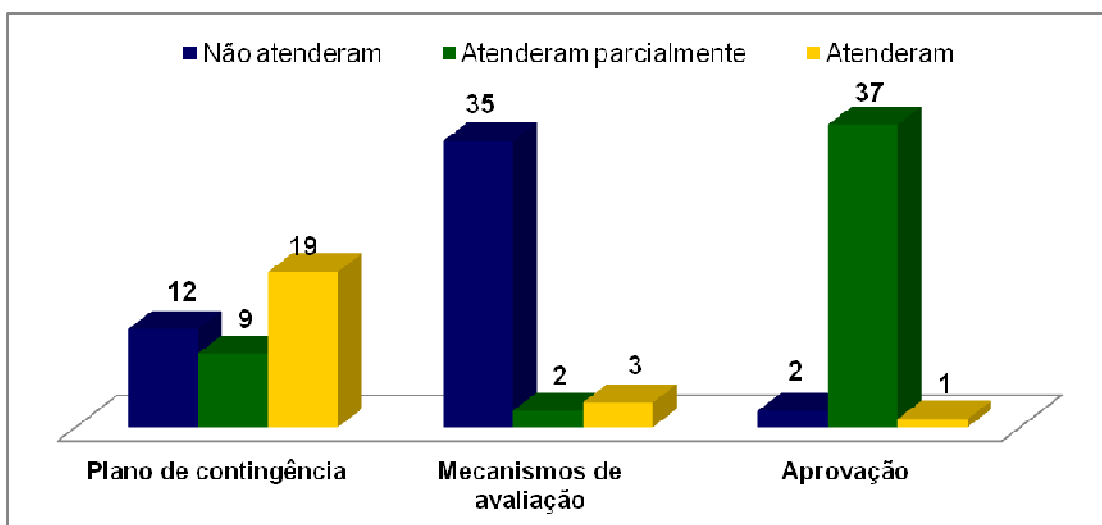


Gráfico 9 – Contingências, Avaliação e Aprovação dos PMSB.

Por observação ao Gráfico 9, pode-se concluir que 88% dos PMSB não possuem descritas as metodologias e procedimentos de avaliação dos programas, projetos e ações previstos nas etapas anteriores. Esta fase permite que, no futuro, seja feita uma avaliação acerca do cumprimento do PMSB por meio de indicadores de eficiência e eficácia, por componente do saneamento, bem como as instâncias de participação e controle social para sua avaliação periódica. A ausência deste item é um revés a transparência das ações executadas pelos entes públicos municipais.

As ações dos planos de contingência encontram bem detalhadas, contudo não são específicas para o município e sim consideram uma ampla gama de emergências e desastres possíveis. Sobre a aprovação dos PMSB, ocorre que em

muitos documentos não se encontra citado que o Plano foi instituído por lei. A maioria das leis foi encontrada em buscas nos Diários Oficiais dos municípios.

A partir da análise dos Planos, podem-se idealizar os itens faltantes para concepção de PMSB completos e ainda identificar algumas fragilidades e prostrações da gestão municipal. A fim de expandir os limites deste estudo, buscou-se por outras pesquisas que também analisaram PMSB existentes e as fragilidades dos entes públicos frente ao dever de titular pelo planejamento dos setores, inclusive o saneamento básico.

3.5 OUTROS ESTUDOS RELACIONADOS

Turolla, Galvão e Carlos (2014) realizaram uma ampla pesquisa sobre os dados de saneamento até o ano de 2013 e relatam que dos 100 maiores municípios do Brasil em termos de habitantes, apenas 66 possuem Planos de Saneamento elaborados e classificam como alarmante os que não os têm apesar de possuírem recursos e técnicos aptos.

Entretanto, não basta que estes planos estejam apenas instituídos, mas carecendo também de que estejam desenvolvidos em concordância com o que orienta a legislação. Para tanto, os autores, explorando a pesquisa, avaliaram os planos dos municípios quanto a sua composição detalhada na Tabela 1.

| Características | Quant. |
|---|---------------|
| Planos que contemplaram abast. de água, esgot. sanitário, manejo de resíduos sólidos e drenagem de águas pluviais | 34 |
| Planos com apenas abast. de água e esgot. Sanitário | 15 |
| Planos com abast. de água, esgot. sanitário e manejo de resíduos sólidos | 5 |
| Planos com abast. de água, esgot. sanitário e drenagem de águas pluviais | 1 |
| Planos com somente esgot. Sanitário | 3 |
| Planos com somente manejo de resíduos sólidos | 5 |
| Planos onde não foi possível identificar os componentes. | 3 |
| Municípios sem Planos | 34 |
| Total | 100 |

Tabela 1: Avaliação dos PMSB dos 100 Maiores Municípios do Brasil.
Fonte: Adaptado de Turolla, Galvão e Carlos (2014).

A partir destes dados, pode-se identificar que, mesmo em grandes cidades, há a elaboração incompleta de Planos que, após aprovados, acarretam em planejamentos urbanos falhos e outras consequências maléficas, além de possibilitar contestações pelo Ministério Público e Tribunais de Contas. Em outra análise, 58 municípios foram avaliados quanto aos seus mecanismos de participação e controle social e indicou-se que 37,9% continham mais de um mecanismo e cerca de 35%, nenhum. São valores altíssimos considerando o porte e capacidade técnica destes municípios. Outro impasse identificado foi a ausência de endereço eletrônico para disponibilização dos Planos, fato que denota a falta de transparência do processo (TUROLLA, GALVÃO E CARLOS, 2014).

Outra importante verificação quanto ao atendimento total a Lei nº 11.445/2007 foi também sobre a composição do Plano considerando os quatro componentes, conteúdos mínimos de diagnóstico, objetivos e metas, ações de emergência e contingência, viabilidade econômico-financeira, participação social e medição. Dos 100 interrogados, somente 12 municípios que responderam aos questionamentos, atenderam a todos os quesitos.

O estudo realizado por Turolla, Galvão e Carlos (2014) demonstra que ainda há desafios mesmo após a implantação da Política Nacional de Saneamento Básico e deve-se conscientizar, de maneira geral - pública e social, sobre a importância do planejamento e elaboração dos Planos de forma completa a fim estarem aptos para as realidades dos municípios. E atentam que, ademais, o Plano é apenas o início do processo de universalização.

Outro trabalho no tema Plano Municipal de Saneamento Básico foi desenvolvido por Lisboa, Heller e Silveira (2013) o qual aborda uma discussão sobre experiências vivenciadas de elaboração desse documento, seus entraves e motivações, principalmente em municípios de pequeno porte, como no caso do presente estudo. Os autores afirmam que, ainda que se reconheçam os proveitos do planejamento e da própria determinação legal, o número de Planos ainda é baixo para o período e, por isso, é conveniente a identificação das causas e possíveis soluções.

É importante que a gestão pública compreenda o desígnio pelo qual irá se elaborar e o emprego dos Planos de Saneamento, evitando o propósito de simples cumprimento dos preceitos. E, para mensurar estes quesitos, os autores utilizaram metodologia qualitativa em 15 municípios da Zona da Mata de Minas Gerais

questionando-os sobre os principais impedimentos da elaboração dos PMSB, sendo o predominante a questão de recursos financeiros.

Alguns entrevistados afirmaram ainda que juntamente a dificuldade de recursos está a questão da mobilização e empenho dos atores incumbidos. Também foram identificadas problemáticas relacionadas à: qualificação profissional e disponibilidade de equipe, vontade política, aspectos metodológicos e a relação com as demais áreas afins ao saneamento básico. A indicação de inabilidade e abarrotamento de atividades atreladas às equipes técnicas tem ainda relação com a disponibilidade de recursos, contudo verificou-se que esta demanda não é de total dependência e, caso haja integração com outras áreas da prefeitura, pode-se melhor explorar seus potenciais existentes.

Nas respostas obtidas, apontam-se ainda a ausência de experiência com o planejamento, entretanto já identificando, como meio de auxílio, documentos como o Termo de Referência da FUNASA (2012). Além disso, solucionando a questão da disponibilidade de recursos financeiros, a contratação de equipe ou de empresa especializada para apoio na elaboração é um meio de superar tais dificuldades.

Em relação ao estudo realizado neste presente trabalho, destaca-se que a maioria dos 52 PMSB analisados foi elaborada pelas prefeituras com o apoio da concessionária estadual, neste caso a Companhia de Saneamento do Paraná – SANEPAR, e dispensando a contratação de empresa especializada. Além desta parceria, podem ser também agregados ao comitê de elaboração dos PMSB outras empresas e instituições que trabalhem com temas afins aos quatro eixos do saneamento, sempre no intuito de reunir diversas áreas de conhecimento e propiciar amplitude ao Plano.

O Comitê de elaboração do PMSB de Cascavel é um exemplo de composição relevante, pois foi constituído de múltiplas Secretarias Municipais e Câmara de Vereadores, além de parceiros externos como a concessionária estadual Companhia de Saneamento do Paraná (SANEPAR), Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE), Empresa Paranaense de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER), Conselho de Engenharia e Agronomia - CREA, associação de microempresas, conselhos comunitários e de desenvolvimento econômico, sindicatos, ONG, entre outros (PMC, 2013). A amplitude de entes desta formação garante a obtenção de dados e informações

que sustentam a elaboração de um diagnóstico técnico-participativo com qualidade. Neste contexto, o PMSB de Corbélia cita que a qualidade dos planos está condicionada a um diagnóstico bem detalhado e, da mesma maneira, a qualidade de seu planejamento futuro e permitindo que suas metas, programas, projetos e ações solucionem as lacunas existentes e otimizem as boas práticas existentes (PMC, 2015).

Novamente na pesquisa de Lisboa, Heller e Silveira (2013), sobre a relação entre os setores, apontou-se que esse fator agrava a já distanciada integração dos serviços de abastecimento e esgotamento com manejo de resíduos e drenagem e tem grande relação com questões políticas. Isso impede a formação de um grupo transdisciplinar que acaba influenciando negativamente na qualidade do plano, no entanto ainda é visto como uma oportunidade de aproximação.

Ao tratar sobre a vontade política, é de extrema importância que o planejamento dos serviços de saneamento ocorra não apenas por exigência da legislação, mas também por consciência da gestão pública sobre a relevância de tais ações. Dentre os 15 entrevistados, 4 deles não realizam nenhum tipo de planejamento realizando somente ações pontuais. O panorama desta avaliação está apresentado no Quadro 4.

| Planejamento | Municípios | Ações |
|---------------------|-------------------|--|
| Sim | 8 | 2 – Planos com planejamento de longo, médio e curto prazo. |
| | | 2 – Planejamento revisado a cada 4 anos. |
| | | 4 – Planejamento de curto prazo ou anual. |
| Não | 4 | Ações pontuais conforme demandas. |

Quadro 4 – Avaliação do Planejamento de 15 Municípios em Saneamento Básico.
Fonte: Adaptado de Lisboa, Heller e Silveira (2013).

Ainda por análise das informações do Quadro 4, nota-se a questão da revisão do planejamento que deve ser realizada, conforme preceitos da Lei n° 11.445/2007, em prazo não superior a quatro anos. Ocorre que esta atualização tem total influência na qualidade dos Planos, visto que seu território de planejamento sofre alterações e, por consequência, deve ser novamente planejado.

3.6 A REVISÃO DOS PLANOS

O Decreto nº 7.217 de 2010 regulamenta a Lei de Saneamento e em seu artigo 26º comenta sobre a elaboração e revisão dos planos de saneamento básico e em seu inciso 2, atualizado pelo Decreto nº 8.211, de 2014, apresenta adiado o prazo final para os municípios instituírem seus PMSB.

Art. 26 § 2º - Após 31 de dezembro de 2015, 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. (BRASIL, 2010).

Contudo, esta regra não se aplica, claramente, a questão das revisões dos PMSB e nada restringe ou obriga a gestão municipal a fazê-lo. A revisão é necessária para reconstituir objetivos, atualização de taxas, verificação de metas, entre outras ações compreendendo que, de 4 em 4 anos, ocorrem mudanças significativas no território municipal que devem ser incorporadas às ações e metas do planejamento. Em seu artigo 51º, a Lei nº 11.445/2007 comenta também que a revisão e a elaboração devem ter divulgação garantida, além de mecanismo para recebimento de críticas e sugestões em consultas ou audiências públicas. Esta é a única menção clara sobre a revisão dos planos nesta lei.

Somando a ausência de regras ou mecanismos que imponham a revisão dos planos, a questão do desinteresse público também fragiliza ainda mais este processo que, de certa perspectiva, é tão importante quando a própria elaboração visto que um instrumento desatualizado é inválido à gestão pública. Uma maneira de garantir a realização da revisão é incumbi-la das mesmas condições mínimas dadas pela Lei de Saneamento à elaboração, sendo estas (BRASIL, 2007):

- A validade dos contratos de delegação da prestação dos serviços de saneamento básico (Inciso I do Art. 11º);
- A definição dos planos de investimentos e projetos dos prestadores, que devem estar compatíveis com as diretrizes do plano (§ 1º do Art. 11º);

- O exercício das atividades da entidade reguladora e fiscalizadora, a quem cabe verificar o cumprimento do plano por parte dos prestadores de serviços (parágrafo único do Art. 20º);
- A alocação de recursos públicos federais e os financiamentos com recursos da União, ou com recursos geridos ou operados por órgãos ou entidades da União (Art. 50).

Esta penalidade incita os municípios a elaborarem seus Planos, contudo se refere à existência do Plano e não menciona sobre a questão de sua renovação. O dinamismo da esfera municipal e do próprio território conduz a necessidade de incremento destes Planos a fim de que estejam compatíveis com realidade atual e futura. Em sua descrição, a referida Lei estipula que a revisão seja feita em prazo não superior a quatro anos, porém não impõem penalidades ou impedimentos legais aos que não a realizem.

Comparando esta questão a outro importante instrumento municipal, o Plano Diretor - Lei n 10.257 de 2001 ordena a revisão deste, pelo menos, a cada dez anos, incorporando suas diretrizes e prioridades nas leis orçamentárias (Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual). Da mesma maneira, a Política Nacional de Resíduos Sólidos, cita que estas atualizações devem ocorrer em prazo não excedente a 4 anos no âmbito estadual e no municipal que seja prevista sua periodicidade, observado prioritariamente o período de vigência do plano plurianual municipal (BRASIL, 2010).

O PMSB de Marechal Cândido Rondon (PMMCR, 2013), um dos municípios avaliados, cita que o sucesso do Plano depende, essencialmente, de revisões periódicas em prazos não superiores a 4 anos, além da capacidade executiva, da participação social e da existência de estrutura reguladora do cumprimento do PMSB. E, além de citar a própria revisão, o Plano de Saneamento de Braganey têm como uma de suas metas o aprimoramento do “Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos com atualizações conforme as normas técnicas brasileiras, dando condições de acesso aos serviços para todos os moradores do município até o ano de 2020” (PMB, 2013).

O montante de trabalhos na literatura e discussões por este tema ainda é bastante escasso, contudo acredita-se que este deverá ser, em um futuro próximo,

tema a ser discutido no âmbito nacional. Isto porque ao incidirem em seus períodos de vencimentos, os municípios deverão ser cobrados para revisarem seus Planos. Afinal, esse instrumento é o planejamento municipal que deve atualizar-se mediante a revisão periódica, objetivando avaliar os êxitos e insucessos mensurados e promovendo adequações diante de novas possíveis realidades e futuros cenários.

Eventualmente, esta seria novamente uma questão de interesse do poder público municipal que é o responsável pela organização e prestação dos serviços de saneamento, sendo então o titular do serviço. Embora possa delegar a prestação a outro ente, a ação de planejamento só pode ser realizada pelo município, o que envolve inteiramente o PMSB. Entretanto, ainda é perceptível o desconhecimento acerca da importância do saneamento básico para o município, dos Planos Municipais e de sua elaboração e revisão.

Em consequência, a qualidade destes instrumentos é prejudicada, tornando-os menos proveitosos e, por vezes, declinando sua utilização. Para evitar desnivelamentos como estes, é imprescindível ações de incentivo às prefeituras e capacitação de técnicos e pontos focais para que não somente penalidades seja fonte de incentivos a correta elaboração e revisão dos Planos Municipais de Saneamento Básico.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Através de literaturas consultadas e da análise realizada acerca do conteúdo de 52 Planos Municipais de Saneamento Básico, pode-se inferir sobre as iniciativas de elaboração destes instrumentos, sua composição perante o requerido pelas Políticas Nacionais e dificuldades encontradas pela gestão pública municipal frente ao processo de desenvolvimento dos PMSB. Apesar de tais, nota-se que as iniciativas de elaboração de Planos têm progredido em número e qualidade nos municípios brasileiros, talvez pela conscientização de sua importância ou por seu prazo condicionado ao recebimento de recursos da União.

Acredita-se que, frente a esta disseminação ocorrente entre os municípios, a qualidade do Plano tende ao aprimoramento de sua concepção, desenvolvimento e utilização. Sendo assim, é possível que esta conscientização incentive ainda, após seus vencimentos, a revisão destes Planos que também coincidirão em seu aperfeiçoamento.

Como consideração do autor, crê-se que além desta discussão a respeito da qualidade na elaboração e revisão dos PMSB, devem ser provocados debates sobre a necessidade de compreensão da premência e benefícios do saneamento básico pela gestão pública por meio de capacitação ou outras formas, como vem executando o Ministério das Cidades, FUNASA, etc. considerando o comentado por Philippi (1997), uma solução para consubstanciar o saneamento no âmbito municipal seria inicialmente pela incorporação desse no setor por meio de secretarias ou conselhos, além da vigilância sanitária e ambiental, para que promovessem então programas e projetos efetivos. Desde sua publicação, as prefeituras têm fomentado estas soluções, indicando novamente o avanço do setor, e minimizando a descontinuidades e fragmentação das ações voltadas para o setor, colaborando muitas vezes para a economia de recursos e eficiência dos serviços (BRASIL, 2005).

Além da questão da conscientização, sugere-se uma discussão a respeito da relação entre a Política Nacional de Saneamento Básico – Lei nº 11.445/2007 no eixo resíduos sólidos e a Política Nacional de Resíduos Sólidos – Lei nº 12.305/2010. De acordo com Pinto (1999), a questão do abastecimento de água prevalece no saneamento básico, seguida pelo esgotamento sanitário e resíduos sólidos que ainda se divide em ordem de importância sendo primeiramente a coleta

e depois destinação dos resíduos. Este histórico elucida em partes a negligência existente com o manejo dos resíduos, mas que atualmente não é mais cabível.

Das quatro bases do saneamento, a única delas que possui legislação específica são os resíduos sólidos e, por isso, deve ser um tema político e operacionalmente bem planejado. Retomando a pesquisa elaborada por Turolla, Galvão e Carlos (2014), dos 100 municípios analisados, 56 não possuem planejamento dos resíduos sólidos, sendo que destes, 22 possuem o plano, mas este não contempla o eixo dos resíduos. Para municípios que optem por inserir o Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos - PGIRS no PMSB, a regra é clara no que tange ao respeito de conteúdo mínimo: deve-se atender ao definido em ambos os documentos legais. Entretanto, notam-se alguns casos de municípios que não possuem o PGIRS e não o apresentam completo no PMSB.

REFERÊNCIAS

ALDAY, Hernan E. Contreras. O planejamento estratégico dentro do conceito de administração estratégica. **Revista FAE, Curitiba**, v. 3, n. 2, p. 9-16, 2000.

AMOP. Associação dos Municípios do Oeste do Paraná. Disponível em: <<http://www.amop.org.br/>>. Acessado em: 07 ago. 2015.

BRAGA, Roberto. Plano Diretor Municipal: três questões para discussão. **Caderno do Departamento de Planejamento, Presidente Prudente**, v. 1, n. 1, p. 15-20, 1995.

BRASIL. **Decreto nº 8.211, de 21 de março de 2014**. Altera o Decreto nº 7.217 de 21 de junho de 2010, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico, e dá outras providências. **DOU**, Brasília, 2014. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8211.htm>.

Acesso em: 17 abr. 2015.

_____. **Política e Plano Municipal de Saneamento Ambiental: experiências e recomendações**. Brasília: Ministério das Cidades/OPAS. 2005.

_____. **Lei nº 11.445 de 5 de janeiro de 2007**. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nº 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. **DOU**, Brasília, 2007b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm>. Acesso em: 15 abr. 2015.

_____. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5.ed. São Paulo: Atlas, 2010.

_____. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os Art. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **DOU**, Brasília, 2001. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm>. Acesso em: 15 abr. 2015.

_____. **Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005**. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. **DOU**, Brasília, 2005.

Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11107.htm>. Acesso em: 15 abr. 2015.

_____. **Lei nº 12.305, de 02 de agosto de 2010.** Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei no 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. DOU, Brasília, 2010c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm>. Acesso em: 15 abr. 2015.

_____. **Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001.** Estatuto das Cidades. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2001.

DEMOLINER, K.S. **Água e saneamento básico: regimes jurídicos e marcos regulatórios no ordenamento brasileiro.** Porto Alegre, Livraria do Advogado, 2008, 220 p.

ESCODA, Maria do Socorro Quirino. Avaliação de efetividade de ações de saneamento: análise de gestão. **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 10, n. 2, p. 493-497, 2005.

FUNASA: Fundação Nacional de Saúde. **Termo de Referência para a elaboração do Plano Municipal de Saneamento Básico.** Brasília, 2012. 68 p.

GIL, Antônio Carlos. Como elaborar projetos de pesquisa. 4.ed. São Paulo: Atlas, 2002.

HELLER, Léo. Relação entre saúde e saneamento na perspectiva do desenvolvimento. **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 3, n. 2, p. 73-84, 1998.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censos Demográficos.** Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/>>. Acessado em: 08 ago. 2015.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa nacional de saneamento básico** (2008). Rio de Janeiro, IBGE, 219 p. 2010.

JUNIOR, Alceu de Castro Galvão; SOBRINHO, Geraldo Basilio; SAMPAIO, Camila Cassundé. **A Informação no Contexto dos Planos de Saneamento Básico.** Fortaleza: Expressão Gráfica Editora, 2010. 285p.

LAHOZ, Rodrigo Augusto Lazzari; DUARTE, Francisco Carlos. Saneamento básico e direito à saúde: considerações a partir do princípio da universalização dos serviços públicos. **RECHTD-Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito**, v. 7, n. 1, p. 62-69, 2015.

LEONETI, Alexandre Bevilacqua; DO PRADO, Eliana Leão; DE OLIVEIRA, Sonia Valle Walter Borges. Saneamento básico no Brasil: considerações sobre investimentos e sustentabilidade para o século XXI. **Revista de Administração Pública**, v. 45, n. 2, p. 331-348, 2011.

LISBOA, Severina Sarah; HELLER, Léo; SILVEIRA, Rogério Braga. Desafios do planejamento municipal de saneamento básico em municípios de pequeno porte: a percepção dos gestores. **Engenharia Sanitária e Ambiental**, v. 18, n. 4, p. 341-348, 2013.

MENDONÇA, Mário Jorge Cardoso de; MOTTA, Ronaldo Seroa. **Saúde e saneamento no Brasil**. Governo Federal - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. 2005.

MENEZES, Luiz Carlos C. **Considerações sobre saneamento básico, saúde pública e qualidade de vida**. Revista Engenharia Sanitária e Ambiental, Rio de Janeiro, v.23, n.1, p.55-61, jan/mar. 1984.

PHILIPPI, Luiz Sérgio. V-002: **Saneamento descentralizado como instrumento para o desenvolvimento sustentável**. IN: Anais do IX SILUBESA – Simpósio Luso-Brasileiro de Engenharia Sanitária e Ambiental. **Bahia: ABES**, p. 1833 – 1841. 1997.

PINTO, TARCÍSIO DE PAULA. **Metodologia para a gestão diferenciada de resíduos sólidos da construção urbana**. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo. 1999.

PMB - PREFEITURA MUNICIPAL DE BRAGANEY. **Plano Municipal de Saneamento Básico**. Braganey – PR, 2013.

PMC - PREFEITURA MUNICIPAL DE CASCAVEL. **Plano Municipal de Saneamento Básico**. Cascavel – PR, 2013.

PMC - PREFEITURA MUNICIPAL DE COBÉRLIA. **Plano Municipal de Saneamento Básico**. Corbélia – PR, 2015.

PMG - PREFEITURA MUNICIPAL DE GUAÍRA. **Plano Municipal de Saneamento Básico**. Guaíra, 2011.

PMMCR - PREFEITURA MUNICIPAL DE MARECHAL CÂNDIDO RONDON. **Plano Municipal de Saneamento Básico**. Marechal Cândido Rondon – PR, 2013.

QUINTAS, José Silva. **Introdução à gestão ambiental pública**. IBAMA, 2005.

SERILO, Daviany Farinelli; VALENTINI, Carla Maria Abido; DE FARIA, Rozilaine Aparecida Pelegrine Gomes. **O saneamento básico de Cuiabá-MT na memória dos idosos em um bairro histórico da capital**. Biodiversidade, v. 13, n. 1, 2014.

TUROLLA, Frederico; GALVÃO, Alceu; CARLOS, Édison. **Diagnóstico da situação dos Planos Municipais de Saneamento Básico e da Regulação dos Serviços nas 100 maiores cidades brasileiras**. Instituto Trata Brasil, 2014. Disponível em: <<http://www.tratabrasil.org.br/diagnostico-da-situacao-dos-planos-municipais-de-saneamento-basico-e-da-regulacao-dos-servicos-nas-100-maiores-cidades-brasileiras-3>>. Acessado em: 04 mai. 2015.