

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SANEAMENTO,
MEIO AMBIENTE E RECURSOS HÍDRICOS

PLANEJAMENTO MUNICIPAL DE
SANEAMENTO POR CONVICÇÃO OU POR
OBRIGAÇÃO? Uma avaliação das implicações
em Penápolis/SP e Itapira/SP

Severina Sarah Lisboa

Belo Horizonte

2013

Severina Sarah Lisboa

**PLANEJAMENTO MUNICIPAL DE
SANEAMENTO POR CONVICÇÃO OU POR
OBRIGAÇÃO? Uma avaliação das implicações
em Penápolis/SP e Itapira/SP**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Saneamento, Meio Ambiente e Recursos Hídricos da Universidade Federal de Minas Gerais.

Área de concentração: Saneamento

Linha de pesquisa: Políticas públicas e gestão em saneamento, meio ambiente e recursos hídricos

Orientador: Prof. Léo Heller

Belo Horizonte
Escola de Engenharia da UFMG

2013

Ficha Catalográfica

Folha de Aprovação

PLANEJAMENTO MUNICIPAL DE SANEAMENTO POR CONVICÇÃO OU POR
OBRIGAÇÃO? Uma avaliação das implicações em Penápolis/SP e Itapira/SP

SEVERINA SARAH LISBOA

Professor Léo Heller

Orientador

Departamento de Engenharia Sanitária e Ambiental (UFMG)

Professora Sonaly Cristina Rezende Borges de Lima

Departamento de Engenharia Sanitária e Ambiental (UFMG)

Professora Telma Maria Gonçalves Menicucci

Departamento de Ciência Política (UFMG)

Rafael Kopschitz Xavier Bastos

Departamento de Engenharia Civil (UFV)

Professor Oscar de Moraes Cordeiro Netto

Departamento de Engenharia Civil e Ambiental (UnB)

AGRADECIMENTOS

A Deus, pela vida e pelos dons em mim depositados;

Aos meus familiares, pelo incentivo, motivação e ajuda;

À Universidade Federal de Minas Gerais e ao Programa de Pós-Graduação em Saneamento, Meio Ambiente e Recursos Hídricos pela oportunidade de desenvolver este trabalho;

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior pela concessão de bolsa de estudos;

Ao professor Léo Heller, meu orientador, pela ajuda nas descobertas, apoio na caminhada e orientação contínua durante o desenvolvimento da pesquisa;

Aos demais professores do Programa de Pós Graduação em Saneamento, Meio Ambiente e Recursos Hídricos, pelos ensinamentos e contribuições enriquecedoras;

Aos colegas do programa, pelas partilhas e pelo incentivo ao desenvolvimento do trabalho;

Ao Departamento Autônomo de Água e Esgoto de Penápolis e ao Sistema Autônomo de Água e Esgoto, pelo apoio no desenvolvimento da pesquisa de campo;

A todos os que participaram diretamente da pesquisa, fornecendo informações e se disponibilizando a serem entrevistados;

A todos os que se mantiveram na torcida pelo bom êxito do doutorado, com os quais compartilho essa conquista.

RESUMO

O marco legal do saneamento no Brasil foi definido pela Lei nº 11.445/2007, chamando a atenção do setor para a promoção de uma gestão planejada a partir da elaboração de planos de saneamento. Além da preparação do Plano Nacional de Saneamento (PANSAB), diversas iniciativas municipais de planejamento a fim de atender aos direcionamentos legais têm sido identificadas. Ao elaborar os planos, os municípios se tornam aptos a receber recursos governamentais e melhorar o atendimento e a qualidade da prestação de serviços. No entanto, a efetividade do planejamento não é garantida pela simples existência do plano formalizado na legislação, mas apresenta relação com outros fatores como os que são estudados nesta tese. O presente trabalho busca investigar a relação entre os fatores que motivaram a elaboração de planos municipais de saneamento e a sua efetividade em alterar a realidade sanitária local. Nesse sentido, entende-se que o plano orientado por fatores relacionados à convicção dos benefícios a serem alcançados pelo investimento em ações planejadas tende a apresentar maior efetividade do que o plano orientado pela obrigatoriedade de atendimento à legislação. Dessa consideração inicial, emergem outras complementares que ampliam as dimensões envolvidas, passando a considerar também o processo de planejamento desenvolvido e o conteúdo do plano elaborado. A pesquisa foi realizada mediante estudo de caso comparativo entre o Plano Municipal de Saneamento Ambiental de Penápolis e o Plano de Saneamento Básico de Itapira, ambos os municípios localizados no estado de São Paulo e cujos planos tiveram a elaboração concluída. A metodologia qualitativa foi utilizada para analisar as implicações das diferentes motivações na efetividade dos planos. A coleta de dados foi realizada através de levantamento de documentos escritos e realização de entrevistas com atores envolvidos nos processos de planejamento. Os dados foram avaliados a partir de análise de conteúdo com o uso da técnica de categorização, associando as categorias criadas com as hipóteses e objetivos da pesquisa. Os resultados apontam importantes questões para a discussão sobre o planejamento municipal e a efetividade da política pública de saneamento. O trabalho apresenta informações que confirmam o fato de que a motivação interfere na efetividade do plano, à medida que o plano elaborado por convicção tende a ser mais efetivo do que o elaborado por obrigação. Também são identificados outros aspectos relacionados à efetividade do planejamento como a relação direta com a participação social e o envolvimento de representantes efetivos do poder público municipal, assim como fatores que apresentam menor interferência na melhoria do saneamento municipal como o conteúdo do plano e os aspectos metodológicos.

ABSTRACT

The legal framework of water and sanitation in Brazil was defined by Law 11.445/2007, calling the attention of the sector for the promotion of a planned management from the preparing plans. Besides the preparation of the National Sanitation Plan (PANSAB), several municipal initiatives in order to follow the legal directions have been identified. With plans prepared, municipalities become eligible to receive government funding and improve the care and quality of service delivery. However, the effectiveness of planning is not guaranteed by the mere existence of the plan formalized in legislation, but is correlated with other factors such as those studied in this thesis. This study aims to investigate the relationship between the factors that motivated the development of municipal plans for water and sanitation and its effectiveness in changing sanitary situation. In this sense, it is understood that the plan guided by factors related to the conviction of the benefits to be achieved by investing in planned actions tend to have higher effectiveness of the plan guided by the obligation to follow the law. Other considerations expand the dimensions involved, starting to also consider the planning process developed and content of the plan developed. This research was conducted through a comparative case study between the Municipal Environment Sanitation Plan of Penápolis and the Basic Sanitation Plan of Itapira, both towns located in the state of São Paulo, whose plans were finalized. Qualitative methodology was used to analyze the implications of different motivations on the effectiveness of the plans. Data collection was conducted through written documents and interviews with actors involved in the planning process. Data were evaluated from content analysis using the technique of categorization by associating the categories created with the assumptions and objectives of the research. The results point to important issues for discussion on the effectiveness of municipal planning and public policy of water and sanitation. The paper presents information that supports the fact that motivation affects the effectiveness of the plan, as the plan developed by conviction tends to be more effective than prepared for obligation. Are also identified other issues related to the effectiveness of planning as a direct relation to social participation and involvement of effective representatives of municipal government, as well as factors that have less interference in the improvement of municipal sanitation as the content of the plan and methodological aspects.

LISTA DE ABREVIATURAS, SIGLAS E SÍMBOLOS

ABCP - Associação Brasileira de Ciência Política

ACE Penápolis - Associação Comercial e Empresarial de Penápolis

AEA Penápolis - Associação dos Engenheiros e Arquitetos de Penápolis

ANIP - Associação Nacional da Indústria dos Pneumáticos

ANPOCS - Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Ciências Sociais

ASCORSI - Associação dos Coletores de Resíduos Sólidos de Itapira

ASSEMAE - Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento

BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

BNH - Banco Nacional de Habitação

CEA - Centro de Educação Ambiental

CEPAL - Comissão Econômica Para a América Latina e o Caribe

CESBs - Companhias Estaduais de Saneamento Básico

CETESB - Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental

CIRL - Consórcio Intermunicipal do Ribeirão Lajeado

CODEMA - Conselho Municipal do Meio Ambiente de

CORPE - Cooperativa de Recicladores de Penápolis

DAEP - Departamento de Água e Esgoto de Penápolis

DASP - Departamento Administrativo do Serviço Público

DNERu - Departamento Nacional de Endemias Rurais

DNOCS - Departamento Nacional de Obras contra as Secas

DNOS - Departamento Nacional de Obras de Saneamento

EUA - Estados Unidos da América

FGTS - Fundo de Garantia do Tempo de Serviço

FUNASA - Fundação Nacional de Saúde

GT - Grupo de Trabalho

IDH - Índice de Desenvolvimento Humano

IPRS - Índice Paulista de Responsabilidade Social

IPTU - Imposto Predial e Territorial Urbano

OAB - Ordem de Advogados do Brasil

ONGs - Organizações Não Governamentais

ONU - Organização das Nações Unidas

PAC - Programa de Aceleração do Crescimento

PAEG - Plano de Ação Econômica do Governo

PNSB - Pesquisa Nacional de Saneamento Básico

PED - Plano Estratégico de Desenvolvimento

PES - Planejamento Estratégico Situacional

PIB - Produto Interno Bruto
PLANASA - Plano Nacional de Saneamento
PLANSAB - Plano Nacional de Saneamento Básico
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro
POE - Plano de Obras e Equipamentos
PPAs - Planos Plurianuais
PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira
RAEC - Relatório de Ações para Emergência e Contingências
RASP - Relatório de Mecanismos e Procedimentos para Avaliação Sistemática da Eficiência e Eficácia das Ações Programadas
RCP - Relatório de Compatibilização de Planejamento
RCPCA - Relatório de Cenários Prospectivos e Concepção de Alternativas
RCPS - Relatório de Compatibilização com Planos Setoriais
RDS - Relatório de Diagnóstico Situacional
RMPS - Relatório de Mecanismos de Participação da Sociedade
ROM - Relatório de Objetivos e Metas de Curto Médio e Longo Prazo
RPPA - Relatório de Programas, Projetos e Ações
RSI - Relatório de Sistema de Indicadores
SAAE - Serviço Autônomo de Água e Esgoto
SAAESA - Serviço Autônomo de Água, Esgoto e Saneamento Ambiental de Itapira
SABESP - Empresa de Saneamento Básico do Estado de São Paulo
SAMA - Secretário Municipal de Agricultura e Meio Ambiente
SANEPAV - Empresa Saneamento Ambiental LTDA
SEADE - Sistema Estadual de Análise de Dados
SENAC - Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SEP - Sociedade de Economia Política
SESP - Serviço Especial de Saúde Pública
SFS - Sistema Financeiro de Saneamento
SMO - Secretaria Municipal de Obras
SMS - Secretaria Municipal de Saúde
SNIS - Sistema Nacional de Informações de Saneamento
SUS - Sistema Único de Saúde
UFBA - Universidade Federal da Bahia
UFMG - Universidade Federal de Minas Gerais
UFV - Universidade Federal de Viçosa
UnB - Universidade de Brasília
WWF - World Wildlife Fund for Nature

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Hipóteses da Pesquisa	5
Figura 2 – Roteiro de Entrevista sobre Plano de Saneamento.....	16
Figura 3 – Os momentos do Planejamento Estratégico Situacional.....	29
Figura 4 – Relação entre futuro possível, provável e desejado	32
Figura 5 – Proporção de municípios segundo os tipos de serviços de saneamento, por forma de execução – Brasil – 2008	45
Figura 6 – Municípios com planos de saneamento segundo região geográfica	51
Figura 7 – Número total de municípios por região e porcentagem de municípios com plano de saneamento em 2011	51
Figura 8 – Localização do município de Penápolis/SP	55
Figura 9 – Vista parcial de Penápolis.	55
Figura 10 – Número de participantes dos Fóruns de Saneamento e Meio Ambiente de Penápolis (1994-2012).....	60
Figura 11 – Temas dos Fóruns de Saneamento e Meio Ambiente de Penápolis.....	61
Figura 12 – Fórum de Saneamento para validação do plano (2008).....	66
Figura 13 – População total de Penápolis (1940-2050).....	70
Figura 14 – Atores envolvidos no diagnóstico do saneamento de Penápolis.....	76
Figura 15 – Porcentagem de páginas ocupadas pelos componentes do saneamento no Plano Municipal de Saneamento Ambiental de Penápolis	83
Figura 16 – Porcentagem de páginas ocupadas pelas seções do Plano Municipal de Saneamento Ambiental de Penápolis	83
Figura 17 – Conteúdo mínimo para elaboração de planos de saneamento.....	84
Figura 18 – Localização do município de Itapira/SP	94
Figura 19 – Vista parcial de Itapira.	94
Figura 20 – Destaque para a hipótese B da pesquisa.....	126
Figura 21 – Destaque para a hipótese C da pesquisa.....	143
Figura 22 – Destaque para a hipótese D da pesquisa	145
Figura 23 – Destaque para as hipóteses A e E da pesquisa	146
Figura 24 – Relação entre motivação, processo de planejamento e efetividade do plano de saneamento	156

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Atendimento e déficit por componente do saneamento básico no Brasil adotado pelo Plansab, 2008.....	46
Quadro 2 – Evolução da população total do Município de Penápolis.....	56
Quadro 3 – Conteúdo do Plano de Saneamento Ambiental de Penápolis segundo componentes e seções.....	82
Quadro 4 – Evolução da população do Município de Itapira.....	95
Quadro 5 – Número de páginas dos volumes do Plano de Saneamento Básico de Itapira	117
Quadro 6 – Motivação para planejamento do saneamento em Penápolis e Itapira.....	128
Quadro 7 – Classificação metodológica dos planos de saneamento.....	135
Quadro 8 – Análise da hipótese B.....	140
Quadro 9 – Efetividade potencial dos planos de saneamento de Penápolis/SP e Itapira/SP..	147

SUMÁRIO

LISTA DE FIGURAS.....	VIII
LISTA DE QUADROS.....	IX
CAPÍTULO 1 – ELEMENTOS INTRODUTÓRIOS	1
1.1 – Introdução	1
1.2 – Hipóteses	3
1.3 – Objetivos.....	7
1.3.1 – GERAL	7
1.3.2 – ESPECÍFICOS	7
1.4 – Aspectos metodológicos	8
1.4.1 – O OBJETO DE ESTUDO	9
1.4.2 – AS ESTRATÉGIAS DE PESQUISA.....	13
1.5 – Estrutura da tese	19
CAPÍTULO 2 – MARCO CONCEITUAL DA PESQUISA.....	21
2.1 – A importância do planejamento.....	22
2.2 – Metodologias de Planejamento	24
2.2.1 – PLANEJAMENTO NORMATIVO.....	26
2.2.2 – PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO SITUACIONAL	27
2.2.3 – PLANEJAMENTO COM USO DE CENÁRIOS PROSPECTIVOS	30
2.3 – Tendências do planejamento	32
2.4 – O Planejamento do Saneamento no Brasil.....	41
2.4.1 – HISTÓRICO DO SANEAMENTO NO BRASIL.....	41
2.4.2 – SITUAÇÃO DO SANEAMENTO NO BRASIL.....	44
2.4.3 – PLANEJAMENTO DO SETOR	47
CAPÍTULO 3: O PLANO MUNICIPAL DE SANEAMENTO AMBIENTAL DE PENÁPOLIS	55
3.1 – O saneamento em Penápolis.....	57
3.2 – O plano de saneamento de Penápolis.....	65
3.3 – A motivação para a elaboração do plano	68
3.3.1 – ATENÇÃO CONFERIDA AO PLANEJAMENTO	68
3.3.2 – NECESSIDADE DE REFLETIR SOBRE A REALIDADE FUTURA DO SANEAMENTO	69
3.3.3 – A BUSCA PELA CONTINUIDADE DAS AÇÕES E PROJETOS DE SANEAMENTO	71
3.3.4 – DEDICAÇÃO À GESTÃO INTEGRADA DO SANEAMENTO.....	71
3.3.5 – O PESO DO FATOR OBRIGATORIEDADE.....	72
3.4 – O processo de planejamento do saneamento em Penápolis	72

3.4.1 – A PARTICIPAÇÃO SOCIAL.....	73
3.4.2 – O ENVOLVIMENTO DE REPRESENTANTES DO PODER PÚBLICO MUNICIPAL	74
3.4.3 – ASPECTOS METODOLÓGICOS	75
3.5 – O conteúdo do plano	82
3.6 – A efetividade potencial do plano de saneamento	85
3.6.1 – AÇÕES DO PLANO QUE FORAM IMPLEMENTADAS.....	85
3.6.2 – FATORES-CHAVE PARA A EFETIVIDADE	87
Considerações Finais.....	91
CAPÍTULO 4: O PLANO MUNICIPAL DE SANEAMENTO BÁSICO DE ITAPIRA.....	94
4.1 – O saneamento em Itapira	96
4.2 – O plano de saneamento de Itapira	102
4.3 – A motivação para a elaboração do plano	104
4.4 – O processo de planejamento do saneamento em Itapira.....	107
4.4.1 – ENVOLVIMENTO DE REPRESENTANTES DO PODER PÚBLICO MUNICIPAL.....	108
4.4.2 – PARTICIPAÇÃO SOCIAL	109
4.4.3 – ASPECTOS METODOLÓGICOS	112
4.5 – O conteúdo do plano	116
4.6 – A efetividade potencial do plano de saneamento	119
4.6.1 – AÇÕES JÁ IMPLEMENTADAS	119
4.6.2 – FATORES-CHAVE PARA A EFETIVIDADE	119
Considerações Finais.....	122
CAPÍTULO 5: ANÁLISE COMPARATIVA DOS PLANOS DE SANEAMENTO DE PENÁPOLIS E ITAPIRA	125
5.1 – Hipótese B.....	126
5.1.1 – A MOTIVAÇÃO DO PLANEJAMENTO	126
5.1.2 – O PROCESSO DE PLANEJAMENTO	130
5.1.3 – ANÁLISE DA HIPÓTESE.....	140
5.2 – Hipótese C.....	142
5.3 – Hipótese D	144
5.4 – Hipóteses A e E.....	146
5.4.1 – EFETIVIDADE POTENCIAL.....	146
5.5 – Análise das hipóteses A e E	153
CAPÍTULO 6: CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	155
REFERÊNCIAS.....	162

CAPÍTULO 1 – ELEMENTOS INTRODUTÓRIOS

1.1 – Introdução

O crescimento econômico brasileiro foi durante muito tempo realizado sob um modelo que gerou fortes concentrações de renda e de infraestrutura, com exclusão de expressivos segmentos sociais de um nível de qualidade ambiental satisfatório, com decorrentes problemas de saúde, tais como doenças infecto-parasitárias nas áreas em que se concentram as populações mais pobres das cidades e do país, onde são precárias as condições sanitárias e ambientais. Na população brasileira coexistem doenças infectocontagiosas, relacionadas, dentre outros fatores, a deficiências no setor de saneamento e doenças crônico-degenerativas (RIBEIRO, 2004).

Nesse contexto, vivenciam-se as deficiências em saneamento em escala municipal e a necessidade de equacionamento dos problemas advindos da ocupação e da evolução do espaço geográfico urbano, sendo necessário intervir diretamente na proteção do ambiente e na promoção da saúde pública, direcionando adequadamente as ações de saneamento. Verifica-se a necessidade de implementar o planejamento municipal do setor de saneamento, com uma visão integrada, considerando seus diversos componentes, visto que o planejamento urbano nem sempre se desenvolve de forma adequada e muitas vezes não incorpora a realidade do saneamento em toda a sua complexidade (BRASIL, 2006).

O saneamento pode ser entendido como um direito público universal por se tratar de uma necessidade básica dos seres humanos. Esse constitui uma das áreas de políticas públicas, buscando-se a expansão dos serviços e melhoria de sua qualidade. Trata-se de uma política pública específica que está integrada dentro do conjunto de políticas governamentais e que contribui de maneira setorial para alcançar o bem-estar coletivo. Cabe lembrar que os problemas que definem a demanda por políticas públicas são interdependentes; um problema específico quase sempre envolve outros aspectos relacionados. Na maioria das vezes, não é um único problema que levanta a preocupação da comunidade: trata-se de um conjunto de situações que devem ser relacionadas e trabalhadas sem excessiva fragmentação (SUBIRATS, 2006a). A falta de coordenação entre políticas é um aspecto criticado, particularmente entre as que têm abordagens econômicas ou sociais, que acabam por produzir efeitos negativos, ao poderem seguir direções opostas (SARAVIA, 2006).

A gestão dos serviços pode atuar potencializando ou restringindo os benefícios do saneamento (HELLER e NASCIMENTO, 2005). A organização e planejamento das ações do setor podem

levar a maior eficiência na prestação dos serviços (YÉVENES-SUBIATRE, 2010), corrigindo problemas imediatos com ações de curto prazo e direcionando o futuro a partir de ações de médio e longo prazo, além de possibilitar a redução de ações improvisadas e decisões emergenciais. O desenvolvimento do planejamento e sua consequente implementação podem produzir consequências positivas no âmbito da saúde pública por meio da redução da morbidade de doenças associadas às deficiências nos serviços de saneamento. Além disso, com a adoção de uma metodologia participativa durante a elaboração do plano pode ser aberto caminho para o envolvimento da população, estabelecendo-se diálogos e mecanismos de participação popular, aspectos importantes para melhorar a qualidade de vida da população a partir da adoção de uma solução tecnológica (HELLER e NASCIMENTO, 2005). Diante dos desafios vivenciados no saneamento, a melhoria das alternativas técnicas é insuficiente para assegurar a viabilidade dos projetos, uma vez que surgem problemas relacionados à gestão, à maneira como as decisões técnicas são tomadas, aos atores que detém o poder decisório e à extensão dos benefícios a toda a esfera social, etc. Na gestão das políticas públicas é de grande importância considerar o fato de que as dinâmicas adotadas pelos técnicos nem sempre são coincidentes com os critérios sociais. Nesse sentido, destaca-se a necessidade de promover ações conjuntas e discussões nas quais possam tomar parte os decisores técnicos e os atores sociais, a fim de discutir suas visões sobre o problema e os caminhos para resolvê-los (AVRITZER, 2005).

Uma possibilidade para enfrentar as dificuldades vivenciadas pelo setor está no investimento em planejamento e na elaboração da Política e do Plano Municipal de Saneamento, buscando ampliar a cobertura do atendimento e melhorar os serviços prestados, com visão de futuro sobre a sustentabilidade da prestação dos serviços. Dentre os inúmeros benefícios advindos dessas iniciativas, podem ser alcançadas a proteção e gestão equilibrada dos recursos naturais, particularmente dos recursos hídricos. Esses são diretamente afetados pela inadequada prestação dos serviços de saneamento como, por exemplo, o despejo de esgoto nos cursos de água e a contaminação acarretada pelos mecanismos incorretos de disposição final de resíduos sólidos. O plano municipal de saneamento básico pode resultar em efeitos na eficiência dos serviços e na melhoria da qualidade de vida geral da população, implicando a redução dos problemas relacionados à saúde. Também pode contribuir para que seja gradativamente alcançada a universalização dos serviços, com ampliação do acesso de populações menos favorecidas que vêm sendo historicamente negligenciadas.

Além dos benefícios diretos potencialmente alcançados por meio do Plano, cabe destacar que sua elaboração é também uma exigência legal, motivada pelo atendimento ao disposto no

marco regulatório do setor de saneamento básico no Brasil, a Lei 11.445 de 5 de janeiro de 2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico e o Decreto nº 7.217 de junho de 2010, que a regulamenta. Dessa maneira, a gestão dos serviços de saneamento passa a ser obrigatoriamente direcionada pelo instrumento de planejamento, que é apontado como ferramenta para a melhoria dos serviços prestados à população, considerando um amplo horizonte de tempo, a fim de evitar decisões e ações emergenciais ou não planejadas.

A presente tese insere-se nas discussões acerca das políticas públicas voltadas para a área de saneamento básico, considerando que esse setor no Brasil apresenta deficiências no que se refere ao planejamento de suas atividades. A pesquisa propôs-se a discutir o planejamento em nível municipal, uma importante demanda apresentada pela legislação e pelas necessidades reais de atendimento da população. Os fatores que tem motivado os municípios para o planejamento do setor, tema central do presente trabalho, podem indicar os possíveis rumos seguidos por eles e as consequências das decisões tomadas. Essa realidade passa a se constituir como questão norteadora da pesquisa a partir da qual foram levantadas as hipóteses de trabalho. Os motivos predominantes que levam os municípios a elaborarem seus planos de saneamento podem ser a obrigatoriedade da legislação, direcionando o plano para a obtenção de recursos, ou a convicção de que o planejamento se constitui como uma ferramenta de apoio à gestão que pode beneficiar o setor.

Partindo dessa consideração, o presente trabalho busca avaliar a relação entre os motivos que levam os municípios a elaborarem seus planos de saneamento e a sua efetividade potencial, refletindo ainda sobre o processo de elaboração e o conteúdo do plano. A análise do uso do instrumento de planejamento municipal no setor sob o formato de pesquisa científica pode contribuir para indicar as repercussões da legislação na elaboração dos planos de saneamento e evidenciar possíveis debilidades no que se refere à obrigatoriedade do planejamento, assim como resultados em termos do potencial de efetividade do planejamento do setor.

1.2 – Hipóteses

Adota-se como hipótese de pesquisa a existência de uma relação entre a motivação que conduz o processo de elaboração do plano municipal de saneamento e o seu resultado em termos da efetividade potencial na melhoria dos serviços prestados à população. Desta consideração inicial, emergem outras complementares, que ampliam as dimensões envolvidas, passando a considerar também o processo de planejamento desenvolvido e o conteúdo do plano elaborado. Hipóteses adicionais questionam algumas interações entre as dimensões do plano, supondo estarem inter-relacionadas e haver influência entre essas realidades de análise.

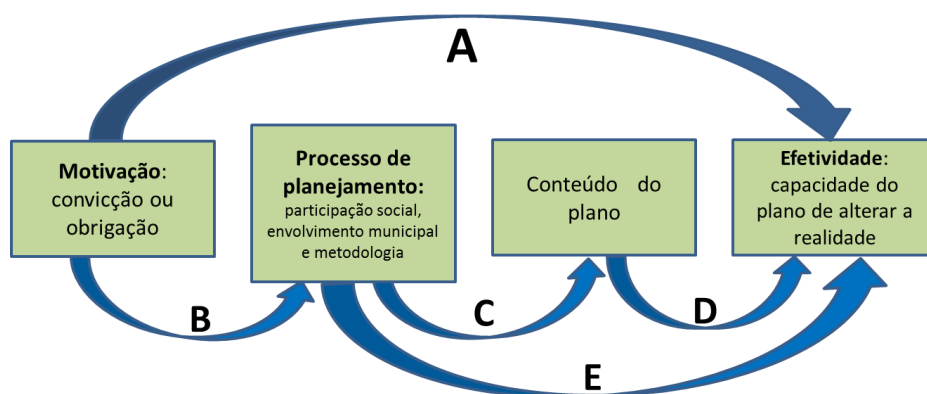
As hipóteses são analisadas no decorrer do desenvolvimento da pesquisa, verificando a possibilidade de serem ou não refutadas a partir dos resultados obtidos. Cabe destacar que, sendo um estudo de caso comparativo que considera apenas duas situações, e se constituindo como uma pesquisa qualitativa, a análise das hipóteses é tratada de forma relativa, não sendo possível fazer afirmações válidas para todas as situações de planejamento do saneamento. O estudo permite apenas apontar resultados em termos das situações analisadas e refletir acerca das possibilidades nos planos de outros municípios.

Supõe-se, inicialmente, a existência de dois grupos de planos, considerando os principais motivos que levam os municípios a concentrarem esforços para desenvolver o planejamento: os planos de saneamento que são elaborados por convicção e aqueles motivados pela obrigação. Os municípios que elaboram seus planos por convicção buscam fazê-lo devido às possibilidades de alcançar melhorias nos serviços de saneamento por meio do uso do planejamento como instrumento de gestão. Ao elaborar o plano por obrigação, considera-se também o uso de uma estratégia de coerção por parte do Estado ao condicionar a obtenção de recursos públicos à existência do plano de saneamento, buscando pressionar os municípios para adotarem iniciativas planejadas no setor. A demanda apresentada na legislação pode também ser entendida como um incentivo aos municípios, à medida que os que possuem planos poderão ser contemplados com a obtenção de recursos governamentais. Nesse caso, o município manifesta interesse concentrado em atender à obrigatoriedade contida na legislação. Evidentemente, tal distinção entre as duas possibilidades de motivação para o planejamento trata de uma classificação para efeito de análise das hipóteses, sendo provável que a maioria dos planos de saneamento esteja em uma posição híbrida entre as duas situações, com possível predomínio de uma delas.

A hipótese central (A) (ver Figura 1) aponta que, quando o plano é elaborado prioritariamente por convicção dos benefícios advindos do uso do planejamento, tende a apresentar significativa efetividade. No aspecto convicção destaca-se a importância exercida pela demonstração da vontade política que os gestores do município apresentam em investir no setor de saneamento através do planejamento. Quando há vontade política concentrada nessa preocupação, um esforço mais significativo pode ser esperado por parte dos representantes municipais, direcionado à facilitação do processo de planejamento e à superação dos possíveis obstáculos que possa interferir nos procedimentos necessários para elaboração do plano e sua posterior aprovação na legislação municipal. Ao contrário, quando a elaboração do plano é motivada principalmente pela obrigatoriedade de cumprimento da legislação, seu potencial de efetividade tende a ser limitado. A vontade política tende a estar ausente das ações municipais

quando estas são direcionadas pelo fator obrigação, o que pode contribuir para a restrição de esforços direcionados ao planejamento do saneamento.

Figura 1 – Hipóteses da Pesquisa



Ao trabalhar com a noção de efetividade, o trabalho investiga a capacidade que o plano elaborado tem de promover as mudanças desejadas na realidade do saneamento, proporcionando mudanças nos índices de acesso e qualidade dos serviços prestados à população. Essa análise considera os seguintes aspectos: as expectativas dos atores envolvidos no planejamento, as ações previstas no plano com implementação em andamento ou concluída e situações da conjuntura municipal que favorecem ou dificultam a realização dos itens propostos. Os planos estudados são recentes, portanto não há condições de analisar amplamente suas repercussões, principalmente no que diz respeito ao horizonte temporal de longo prazo. Para uma investigação mais profunda acerca da efetividade propriamente dita seria necessário que o plano estivesse em vigor e sua implementação estivesse em curso há mais tempo, possibilitando comparar a realidade que antecedeu ao planejamento e a que se seguiu a ele, por meio do uso de indicadores ou de outros critérios de avaliação. Tal limitação não se restringe aos casos selecionados para análise, mas é uma dificuldade comum na grande maioria de planos identificados, como possibilidades de estudo, uma vez que a legislação sobre o tema é recente e, entre os planos já elaborados no Brasil, poucos contam com aprovação pelo legislativo municipal. Sendo assim, no decorrer do trabalho considera-se a efetividade potencial.

A Hipótese B supõe que os motivos que levam um município a iniciar o plano interferem no processo de planejamento. A motivação do plano conduz a diferentes realidades em termos de abertura à participação social, de envolvimento de variados setores e segmentos do poder público municipal, e de diferenciação de aspectos metodológicos adotados no decorrer do processo de planejamento, particularmente na maneira como o plano busca enxergar o futuro

do setor de saneamento, podendo a metodologia apresentar aspectos mais tradicionais ou estratégicos.

Um plano elaborado por convicção tende a apresentar maior abertura para a participação social, tornando possível o controle social e a intervenção da população no processo. Quando elaborado por obrigação o plano tende a ser menos aberto à participação social, restringindo o envolvimento e intervenções de atores sociais, e a apresentar um caráter prioritariamente técnico, sendo as decisões tomadas com base na opinião técnica e política. Será analisado se um plano elaborado por convicção pode apresentar maior envolvimento de diferentes setores da administração municipal, podendo ser elaborado com pequena participação de profissionais externos, ao contar com maior participação social e envolvimento do poder público. Resumindo, o plano motivado por convicção tenderia a alcançar maior nível de participação social, melhor envolvimento do poder público e a adotar metodologias mais estratégicas. Ao contrário, sendo o plano elaborado por obrigação, a abertura para a participação social seria restringida, haveria menor envolvimento do poder público e a metodologia utilizada teria características tradicionais.

A maneira como é conduzido o processo de planejamento pode interferir no conteúdo do plano (Hipótese C), definindo suas características. A seleção de aspectos metodológicos pode variar de tradicional a estratégica, tendendo a gerar respectivamente um plano marcadamente técnico e rígido ou adaptável à realidade, no qual haverá definição da visão de futuro adotada no plano e definição de diretrizes para serem colocadas em prática. A participação social e envolvimento do poder público municipal também podem produzir marcas impressas no conteúdo do plano elaborado. Espera-se que o processo de planejamento direcionado pela convicção conduza a um plano com conteúdo estratégico que apresente alternativas em relação às visões de futuro e diretrizes definidas pelos atores sociais, sendo também marcado pela possível fragmentação advinda do envolvimento de diversos atores sociais. O plano motivado pela obrigação tende a apresentar conteúdo predominantemente técnico com apenas uma visão de futuro e maior coerência interna devido à participação de poucos atores.

A Hipótese D aponta que planos com diferentes conteúdos interferem de maneiras diferenciadas na efetividade potencial, podendo facilitar ou dificultar a implementação das ações propostas. O plano caracterizado como estratégico, motivado pela convicção, teria maior possibilidade de ser efetivo por possuir maior adaptabilidade às incertezas e às mudanças da realidade. Já o plano caracterizado como tradicional, motivado pela obrigação, apresentaria maior rigidez e teria dificuldade de se adaptar a ambientes com grandes

mudanças, prejudicando sua efetividade. Os níveis de organização e coerência do conteúdo dos planos também podem interferir no potencial de efetividade promovendo melhores resultados.

A última hipótese (E) analisa a relação entre o processo de planejamento e a possibilidade para a efetividade do plano. A maneira como é conduzida a elaboração do plano pode potencializar ou restringir a capacidade do plano de ser aplicado e alcançar as melhorias desejadas nos serviços. Destaca-se o papel do envolvimento de atores do poder público e da sociedade civil, à medida que os participantes podem atuar exercendo pressão sobre os gestores e favorecendo a implantação do plano. Os planos mais participativos têm maiores chances de serem apropriados pelos gestores e pela população, obtendo melhores resultados em sua implementação. Os planos com características técnicas têm maior possibilidade de serem utilizados apenas parcialmente, como para fins de obtenção de recursos, não alcançando os benefícios efetivos possíveis ou mesmo, sendo “engavetados”. Nos planos com menor envolvimento de setores do município, priorizando o planejamento realizado por profissionais externos ou empresa de consultoria, pode acontecer um descompasso entre a elaboração do plano e sua implementação, uma vez que são momentos realizados por atores diferentes.

1.3 – Objetivos

1.3.1 – Geral

O objetivo geral da pesquisa é compreender a associação entre a motivação que orienta o planejamento municipal do saneamento e seus resultados, em termos da efetividade potencial do plano, analisando sua capacidade e tendência de alterar a realidade sanitária dos municípios e a qualidade da prestação dos serviços, através da realização de uma análise comparativa de localidades em situações distintas.

1.3.2 – Específicos

Como objetivos específicos, são identificados aspectos a serem investigados, a fim de contribuir para compreensão da situação do planejamento municipal do saneamento:

- Averiguar se a motivação do planejamento do saneamento influencia o processo de elaboração do plano e suas características, focalizando a participação social, envolvimento do poder público municipal e opções metodológicas adotadas;

- Compreender a maneira como foi conduzido o processo de planejamento e suas características, verificando se interferem no conteúdo final do plano;
- Investigar a existência de relação entre conteúdo do plano e o potencial de efetividade de sua implementação;
- Averiguar como o processo de elaboração do plano influencia sua efetividade potencial;
- Comparar os planos dos dois municípios estudados, considerando as dimensões analisadas e suas repercussões na efetividade potencial.

1.4 – Aspectos metodológicos

Os procedimentos metodológicos que deram suporte ao desenvolvimento da pesquisa contemplam etapas desde a seleção dos municípios que se constituem como objeto de estudo até a análise dos dados obtidos no trabalho de campo. Para coleta e análise de dados, foi utilizado o arcabouço da metodologia qualitativa, que privilegia a análise de processos através do estudo das ações sociais individuais e grupais. Essa metodologia está voltada para a compreensão da dinâmica das relações sociais e tem se expandido com a adoção de abordagens criativas por diversos investigadores, sendo utilizada para responder a diferentes problemas de pesquisa (CHENAIL, 2011). Os métodos qualitativos examinam intensivamente os dados em amplitude e profundidade e o pesquisador volta sua atenção para os dados a fim de apreender e compreender a realidade social (MARTINS, 2004). A abordagem qualitativa promove uma aproximação entre o sujeito e o objeto, intensificando a relação entre o pesquisador e o objeto de estudos (MINAYO, 1993).

Inserindo-se no arcabouço da pesquisa qualitativa, o presente trabalho utiliza o texto e as falas dos entrevistados como material empírico e demonstra interesse pela perspectiva dos seus participantes. A pesquisa qualitativa responde a questões particulares que não podem ser analisadas sob o ponto de vista quantitativo, envolvendo “significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis” (MINAYO, 2000, p. 22).

Os métodos e técnicas disponíveis são amplos; não há um método único padronizado, devendo este estar de acordo com o objeto de estudo (GÜNTER, 2006; CHENAIL, 2011). A seleção do método deve ser adequada à questão norteadora da pesquisa e aberta o suficiente para permitir que se realizem alterações necessárias. Existe uma ampla gama de métodos

diferentes, com variadas alternativas disponíveis na pesquisa qualitativa, além de outros em constante desenvolvimento. Ainda que um estudo de caso permita fazer uma afirmação, elaborar uma conclusão ou alcançar resultados que sejam relevantes para além da situação estudada, a generalização estatística não é o foco de um estudo qualitativo (FLICK, 2009).

1.4.1 – O objeto de estudo

O presente trabalho se constitui como estudos de caso, que propõe a análise intensiva de um número pequeno de situações, a fim de permitir explorar a realidade com profundidade e detalhamento (CAMPOMAR, 1991). Neste sentido, são estudados os planos de saneamento de dois municípios, desenvolvendo-se uma análise comparativa entre as variáveis que se diferenciam nas duas realidades. O desenvolvimento de um estudo de caso comparativo visa a reduzir a possível vulnerabilidade do trabalho quando apenas um caso é estudado (CESAR, 2005; YIN, 2005). Nesse estudo de casos múltiplos, analisa-se cada um em particular, que “consiste em um estudo completo, no qual se procuram provas convergentes com respeito aos fatos e às conclusões para o caso” (YIN, 2005, p. 72).

A seleção dos casos não se baseou na incidência dos fenômenos, em parâmetros estatísticos ou na busca pela representatividade, mas é definida a partir do interesse e das variáveis relevantes do caso em relação ao fenômeno estudado (YIN, 2005). Nesse sentido, foram selecionados dois planos municipais de saneamento e o estudo foi desenvolvido com base em uma análise comparativa entre eles, verificando a manutenção da homogeneidade em relação a alguns aspectos predefinidos e a heterogeneidade dos resultados. A seleção dos casos foi realizada a partir de levantamento preliminar de iniciativas de planejamento desenvolvidas no país, que originou algumas possibilidades a partir das quais foram estabelecidos critérios para a seleção dos municípios, vinculados à busca por responder às questões propostas pela pesquisa.

A seleção foi direcionada por um levantamento dos planos concluídos e em elaboração no Brasil, realizado em 2011, apresentado no final do capítulo 2, na seção relacionada à caracterização da situação atual do planejamento do saneamento. O estudo de casos se concentrou no estado de São Paulo devido ao maior número de planos de saneamento já elaborados e que atendem aos requisitos estabelecidos. Após análise das possibilidades, a pesquisa selecionou como objeto de estudo os planos de saneamento dos municípios de Penápolis e Itapira, que atendem aos critérios explicitados a seguir. Para a escolha dos casos, a principal condição foi a conclusão da elaboração do plano municipal de saneamento, o que reduziu significativamente o número de possibilidades. Dentre os inúmeros planos

identificados no Brasil, a grande maioria ainda estava em processo de elaboração; o plano de Penápolis foi finalizado em 2008 e o de Itapira em 2010, embora quando a pesquisa teve início nenhum dos dois planos havia sido aprovado na legislação municipal.

O uso de dois estudos de caso possibilita a realização de pesquisa com maior profundidade e permite a comparabilidade, considerando que alguns aspectos são homogêneos nos municípios selecionados a fim de favorecer a comparabilidade quanto aos itens que os diferenciam. Também foram considerados critérios práticos como a relativa facilidade de acesso aos municípios para o desenvolvimento dos trabalhos de campo. Os critérios de homogeneidade são apresentados a seguir.

A seleção dos dois casos buscou identificar situações extremas em relação à motivação do planejamento do setor de saneamento, escolhendo um plano claramente motivado pela convicção e outro pela obrigação, a fim de obter resultado que aponte diretamente a importância dos fatores intervenientes estudados. A maior parte dos planos de saneamento provavelmente se encontra entre os dois extremos, apresentando elementos motivadores relacionados à convicção e à obrigação.

a) Porte populacional semelhante:

O porte populacional dos dois municípios deveria ser semelhante, pois esse fator interfere no planejamento, alterando a escala de trabalho, o número de reuniões públicas necessárias, etc. Segundo informações do censo demográfico realizado em 2010, a população de Penápolis é de 58.529 habitantes e a de Itapira é de 68.365 de habitantes.

b) Igualdade dos componentes do saneamento considerados no plano:

O plano pode optar por uma abordagem completa ou parcial dos componentes do saneamento. Alguns municípios elaboram planos diferentes para cada um dos quatro componentes, outros optam por aglutinar num mesmo plano os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário e planejar separadamente a gestão dos resíduos sólidos e drenagem urbana. A comparação de planos com abrangência diferenciada dificulta a comparação dos resultados. Ambos os planos dos municípios selecionados abordam os quatro componentes do saneamento. No entanto, o plano municipal de saneamento de Penápolis considera também os temas de controle de vetores, educação ambiental e gestão e planejamento, apresentando pequena diferenciação em relação do plano de Itapira.

c) Mesmo tipo de prestador de serviços de saneamento:

A prestação de serviços de saneamento à população pode ser realizada por meio das modalidades de autarquia municipal, empresa pública estadual ou empresa privada. O presente estudo buscou identificar casos em que ao menos os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário tivessem prestador de mesma natureza nos dois municípios, priorizando a existência de autarquias municipais que podem sinalizar maior envolvimento de representantes do município na elaboração do plano. Os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário em Penápolis são de responsabilidade do Departamento de Água e Esgoto de Penápolis (DAEP), assim como a limpeza urbana e gestão de resíduos sólidos, enquanto as ações de drenagem são realizadas pela Secretaria Municipal de Obras e Serviços. Em Itapira o abastecimento de água e o esgotamento sanitário são de responsabilidade do Serviço Autônomo de Água e Esgoto (SAAE) de Itapira. Os serviços de gestão de resíduos sólidos estão sob responsabilidade da Secretaria Municipal de Agricultura e Meio Ambiente e Secretaria de Serviços Públicos, enquanto a drenagem urbana é de responsabilidade da Secretaria de Obras. Outa situação na qual se identifica homogeneidade entre os dois municípios diz respeito à competência que vem sendo demonstrada pelos órgãos de saneamento, uma vez ambos apresentam bons níveis de atendimento e qualidade dos serviços, sendo bem avaliados pela população.

Além de considerar os elementos homogêneos anteriormente descritos, a seleção dos casos para estudo baseou-se na identificação de aspectos geradores de diferenças entre os planos. O pressuposto básico foi a diferenciação no que se refere à motivação, selecionando um plano elaborado por convicção e outro por obrigação e as possíveis repercussões que poderiam advir da escolha da motivação. Esse critério de seleção advém da hipótese central da pesquisa que defende que a motivação do planejamento do saneamento determina sua efetividade potencial. No entanto, de antemão, deparou-se com a dificuldade de classificar cada município em uma dessas situações, uma vez que o fator motivação só poderia ser confirmado com as informações advindas dos levantamentos da própria pesquisa. Sendo assim, foram definidos critérios adicionais, nos quais deveria haver diferenciação dos municípios, utilizados para apontar a possibilidade de cada plano ser motivado por convicção ou obrigação. As informações utilizadas para classificar os planos e proceder à seleção foram superficiais e obtidas através de fontes indiretas, tendo sido necessário confirmá-las e aprofundá-las no decorrer da investigação.

O principal critério de diferenciação foi a identificação do agente elaborador do plano, uma vez que a definição de quem irá desenvolver o processo planejamento aponta sinais a respeito da motivação. Tal critério baseia-se no pressuposto de que o município que tivesse a convicção como motivação principal optaria por realizar diretamente o seu próprio plano, ou contratar apenas profissionais para completar a equipe de trabalho, tendo a intenção de direcionar todo o processo. Em contrapartida, o município cujo principal objetivo é o cumprimento da legislação não apresentaria tal preocupação, o que poderia levar a contratação de uma empresa a fim de repassar a tarefa do planejamento, condicionado a existência de recursos para a contratação, e dessa maneira reduzir a poupar a dedicação na condução direta do processo.

Entendendo que a motivação para o planejamento pode ser geradora de diferenciações em relação ao envolvimento de profissionais do município e ao nível de abertura para a participação social, buscaram-se municípios que apresentassem diferenças nesses dois aspectos. O município motivado pela convicção tende a direcionar esforços para mobilizar e incentivar os representantes do poder público a se envolver no processo de planejamento, assim como a promover um processo com participação de representantes dos atores sociais. O plano elaborado por obrigação tende a envolver de maneira menos intensa os profissionais do município, assim como a determinar menor nível de abertura à participação social.

A motivação dos planos de saneamento escolhidos foi inferida a partir de algumas características previamente conhecidas, enquanto sua confirmação ocorreu no decorrer do desenvolvimento da pesquisa. O Plano Municipal de Saneamento Ambiental de Penápolis foi identificado como motivado por convicção. Tal percepção se deve ao fato de ter sido desenvolvido pelo próprio município com participação de técnicos do Departamento Autônomo de Água e Esgoto (DAEP) e de outros departamentos da prefeitura e de contar com colaboradores externos e parcerias para desenvolvimento de estudos técnicos de diagnóstico sobre alguns temas, além de ter sido um processo marcado por participação de representantes da população. O Plano Municipal de Saneamento Básico de Itapira foi selecionado por ser apontado como motivado pela obrigação devido a elaboração pela empresa EQÜI Saneamento Ambiental com o apoio de um comitê gestor municipal composto por alguns membros do SAAE e de outros departamentos da prefeitura, além da participação social pouco intensa.

Considerando os aspectos de homogeneidade dos dois casos e aprofundando a análise dos fatores de diferenciação, a pesquisa analisa a maneira como esses últimos interferem no

potencial de efetividade do plano, promovendo alterações na prestação e qualidade dos serviços.

1.4.2 – As estratégias de pesquisa

1.4.2.1 – Procedimentos de Coleta de Dados

A metodologia qualitativa apresenta flexibilidade, principalmente no que se refere às técnicas utilizadas na coleta de dados, sendo possível incorporar as mais adequadas à observação realizada e ao objetivo da pesquisa (MARTINS, 2004). Autores ressaltam que algumas pesquisas envolvem questões em que uma única abordagem metodológica é insuficiente para alcançar um resultado satisfatório, sendo necessário utilizar mais de um mecanismo de coleta de dados por meio da triangulação para ampliar a pesquisa, que pode ser desenvolvida com o cruzamento de pontos de vista, envolvimento de pesquisadores de formação diferenciada e visão de vários informantes (FIELDING e SCHREIER, 2001; FLICK, 2009; MINAYO, 2010). No presente estudo, a triangulação será realizada através de diferentes maneiras de coletar os dados e da realização de entrevistas com vários informantes.

A obtenção dos dados da pesquisa foi realizada mediante visitas a campo aos municípios estudados, nas quais foram realizadas coleta de material documental, observação e realização de entrevistas com atores sociais envolvidos no planejamento do saneamento. A primeira visita ao município de Penápolis para obter dados relativos ao planejamento e a situação do setor de saneamento foi realizada em outubro de 2011 e a seguir teve início a sistematização e análise dos dados coletados. A segunda visita foi realizada em março de 2012, por ocasião da realização do X Fórum de Saneamento e Meio Ambiente de Penápolis, processo que também se estabeleceu durante a elaboração do plano de saneamento, na qual foram entrevistados outros atores. O trabalho de campo no município de Itapira foi realizado em julho de 2012 no qual também aconteceu coleta de documentos e entrevistas com participantes da elaboração do plano de saneamento. Alguns entrevistados participaram também através de comunicação via e-mail, telefone e Skype.

A análise documental permite produzir conhecimento e compreender fenômenos, sendo o investigador responsável por sintetizar as informações e determinar tendências (SÁ-SILVA *et al.*, 2009). Além do plano elaborado pelos municípios, texto central analisado na pesquisa, foram feitas buscas e coletas de documentos escritos que registraram o processo de planejamento, relatos de reuniões, reportagens de jornais, relatórios do plano, leis municipais etc. Também foi contemplada análise de informações disponíveis nos sites dos órgãos municipais de saneamento e em publicações do município. A análise documental foi utilizada

para possibilitar a compreensão da situação municipal do saneamento e como instrumento complementar de pesquisa para apoiar a reconstrução do processo de planejamento a partir das informações obtidas nas entrevistas.

Para a coleta de dados, foi utilizada como ferramenta de investigação qualitativa a realização de entrevistas, valorizando a palavra falada e a comunicação verbal na pesquisa (WENGRAF, 2001). Esse procedimento é usual no trabalho de campo para obtenção de informações contidas na fala dos atores sociais, promovendo a expansão da coleta de dados (MINAYO, 2000). Dentre os tipos de entrevistas possíveis (estruturada, semiestruturada e não estruturada), foi selecionada a entrevista semiestruturada, que apresenta flexibilidade e liberdade para o entrevistado e o entrevistador em termos de direcionamento das perguntas e respostas. O formato da entrevista permitiu entender o entrevistado como participante da construção de significado da pesquisa, valorizando suas experiências (KVALE, 1996; MINAYO, 2000; DICICCO-BLOOM e CRABTREE, 2006; FLICK, 2009). Em cada pergunta da entrevista foi estabelecido previamente um questionamento central, havendo abertura para o entrevistado se posicionar e responder livremente. Nessa modalidade, foi possível acrescentar perguntas que não estavam previstas, alterando ou aperfeiçoando o roteiro dependendo do andamento da entrevista.

Tendo em vista a importância dos aspectos éticos, ao convidar os entrevistados para participar da pesquisa, alguns procedimentos foram seguidos (KVALE, 1996; DICICCO-BLOOM e CRABTREE, 2006; FLICK, 2009). Cada entrevistado apresentou seu consentimento voluntário em participar da pesquisa, podendo se manifestar contrariamente, mesmo após o início dos questionamentos. Foi solicitada autorização para a gravação de áudio e garantida a possibilidade de requerer esclarecimentos adicionais sobre a pesquisa, assim como informado sobre a não divulgação de suas identidades. Antes do início da entrevista, foi solicitada assinatura do termo de consentimento livre e esclarecido pelo entrevistado, no qual constam informações sobre a pesquisa (título e objetivos, nome dos responsáveis com seus respectivos contatos, meios de divulgação da pesquisa etc).

A definição dos entrevistados, processo através da qual se selecionam os casos, grupos e materiais pode ser denominada amostragem (FLICK, 2009). Essa pesquisa foi orientada pela identificação de participantes do processo em estudo que representassem a heterogeneidade possível dos envolvidos. A definição dos entrevistados foi condicionada à participação no plano em algum nível ou momento de sua elaboração. O contato inicial para seleção dos participantes da pesquisa foi realizado com o órgão responsável pelo saneamento municipal, o

Departamento de Autônomo de Água e Esgoto de Penápolis/SP e o Serviço de Autônomo de Água e Esgoto de Itapira/SP. A partir daí, foi utilizada a técnica denominada “bola de neve”, na qual foi solicitado a cada entrevistado que citasse nomes de outros participantes do plano que seria importante convidar para participar da pesquisa.

Na primeira visita realizada ao município de Penápolis, foram entrevistadas oito pessoas que participaram da elaboração do plano de saneamento e, na segunda, foram entrevistadas outras duas pessoas, além de haver uma complementação de duas entrevistas realizadas na visita anterior. Também, foi realizada uma entrevista via e-mail com um ator do plano que reside em outra cidade. Na visita realizada em Itapira, foram entrevistadas oito pessoas que tiveram envolvimento na elaboração do plano de saneamento, além de realização de uma entrevista via Skype e outra por telefone, no caso de atores residentes em outras cidades.

Dentre os entrevistados que se dispuseram a participar da pesquisa estão gestores dos municípios, membros das equipes elaboradoras do plano de saneamento e representantes da sociedade civil. Foram selecionados casos ou exemplos específicos da amostra para realização de um trabalho mais detalhado (FLICK, 2009), uma vez que alguns entrevistados tiveram participação mais intensa na elaboração do plano, tendo mais informações para apresentar e contribuindo de maneira mais significativa para o atendimento dos objetivos da pesquisa.

Dentre os participantes do Embora a identidade dos entrevistados não seja revelada na pesquisa, é possível apresentar uma tipologia das funções ocupadas por eles e do papel exercido durante o planejamento do saneamento. Para facilitar a interpretação da classificação dos entrevistados foi realizada uma codificação considerando o município (PEN – Penápolis; ITA – Itapira) e o grupo que representam (POL – políticos; TEC – técnicos e USU – usuários). Tal identificação será citada no decorrer do trabalho, ao fazer referência direta ou indireta às informações utilizando as falas dos entrevistados. A diferença da constituição da equipe elaboradora dos planos pode ser visualizada na maior concentração de representantes técnicos no município de Itapira, repercutindo na classificação dos entrevistados.

- PENPOL1 – Representante da Câmara de Vereadores de Penápolis
- PENPOL 2 – Cargo político de Penápolis
- PENUSU 1 – Representante da sociedade civil
- PENUSU 2 – Representante das imobiliárias de Penápolis
- PENUSU 3 – Representante do Consórcio Intermunicipal do Ribeirão Lajeado
- PENTEC 1 – Cargo de chefia do DAEP

- PENTEC 2 – Membro de equipe coordenadora do plano de saneamento de Penápolis
- PENTEC 3 – Funcionário do DAEP
- PENTEC 4 – Representante da Secretaria de Obras e Serviços
- PENTEC 5 – Representante da Associação de Engenheiros de Penápolis (AEA)
- PENTEC 6 – Colaborador voluntário do plano de Penápolis
- ITATEC 1 – Membro de equipe coordenadora do plano de saneamento de Itapira
- ITATEC 2 – Cargo de chefia do SAAE Itapira
- ITATEC 3 – Funcionário do SAAE Itapira
- ITATEC 4 – Representante da Divisão de Vigilância Sanitária de Itapira
- ITATEC 5 – Representante da Secretaria de Agricultura e Meio Ambiente de Itapira
- ITATEC 6 – Representante da Secretaria de Obras de Itapira
- ITATEC 7 – Representante do setor de Controle da Dengue de Itapira
- ITATEC 8 – Cargo de chefia do SAAE durante elaboração do plano de saneamento
- ITATEC 9 – Engenheiro do SAAE Itapira

As entrevistas foram realizadas em lugares diferentes, conforme preferência do entrevistado: nas dependências do Departamento Autônomo de Água e Esgotos de Penápolis e do Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Itapira, na Prefeitura Municipal ou em sedes de secretarias e em escritório particular. O roteiro de entrevista foi composto por cinco questões, conforme apresentado na Figura 2, sendo os questionamentos realizados na ordem estabelecida e sem delimitação de tempo para resposta a cada pergunta. Os entrevistados optaram por responder de maneira detalhada, apresentar respostas sintéticas ou deixar de responder questões para as quais consideravam não ter resposta adequada ou não se sentir à vontade em fazê-lo.

Figura 2 – Roteiro de Entrevista sobre Plano de Saneamento

ROTEIRO DE ENTREVISTA
Questão 1 – Descreva sua relação/história com a cidade, com o setor de saneamento e com as políticas públicas.
Questão 2 – Comente sobre a situação geral do saneamento no município.
Questão 3 – Comente sobre o processo de elaboração do plano de saneamento municipal, abordando os seguintes aspectos:
a) O que levou o município a elaborar o plano de saneamento
b) Como foi a participação da sociedade
c) Como foi a metodologia utilizada
d) Composição da equipe de elaboração do plano, envolvimento do poder público
Questão 4 – Como você vê a obrigatoriedade de elaboração do plano de saneamento? Houve influência deste aspecto no plano do município?
Questão 5 – Como você avalia a capacidade do plano influenciar a prestação de serviços? Quais serão as possíveis repercussões do plano no saneamento do município?

Na pesquisa de campo foram obtidos documentos que registraram o processo de elaboração do plano de saneamento nos municípios e realizadas entrevistas. Quando a pesquisa teve

início, a elaboração do plano já havia sido concluída, impossibilitando a observação desse momento. No entanto, a aprovação da lei não havia sido processada, possibilitando participação nas discussões finais, contribuindo para levantar questões que estavam paralisadas e que culminaram com a aprovação do plano na lei municipal.

1.4.2.2 – Análise de dados

A metodologia qualitativa apresenta-se muito ampla no que se refere às possibilidades de análise dos dados. A variedade de material obtido qualitativamente exige do pesquisador capacidade integrativa e analítica. Uma das maiores dificuldades consiste em atribuindo-lhes significado aos dados obtidos, uma vez que a interpretação pressupõe a inclusão de acontecimentos e conhecimentos cotidianos e de aspectos relacionados ao contexto de desenvolvimento da pesquisa (MARTINS, 2004).

Os dados coletados constituem-se, primordialmente, como a palavra que expressa a fala cotidiana, que torna-se reveladora das condições estruturais, sistemas de valores, normas e símbolos. Através do entrevistado, que é um porta-voz, a fala demonstra as representações de determinados grupos em condições específicas (MINAYO, 1993). Há vários métodos e técnicas de análise do material qualitativo, inclusive com uso de recursos quantitativos como a estatística, com o objetivo de descrever, compreender e explicar a realidade. Esse trabalho utiliza técnicas qualitativas para análise dos dados, dentre as quais, a análise de conteúdo realizada por meio de procedimentos como a categorização aplicada aos dados das fontes documentais e das entrevistas. As análises dos documentos coletados (reportagens, relatórios, leis etc.) permitem obter uma visão do processo de planejamento e complementar as informações advindas da realização das entrevistas.

Para a realização das etapas de análise, Kvale (1996) indica proceder a transcrição e estruturação do material, o que foi concretizado ao final de cada fase da pesquisa de campo. Antes de iniciar a análise, foi desenvolvido um trabalho de preparação do material transcrito, eliminando repetições e digressões, separando as informações essenciais, processando-se a seguir a análise propriamente dita. Ao analisar as entrevistas, buscou-se o seu significado para interpretar como os sujeitos entrevistados compreendem a realidade, propiciando novas perspectivas do pesquisador em relação ao assunto pesquisado (KVALE, 1996). A análise de conteúdo é uma das maneiras de interpretar o conteúdo de um texto que adota formas e técnicas sistemáticas de extrair significados por meio dos elementos presentes, relacionando a frequência da citação de temas, palavras ou ideias para medir o peso relativo atribuído pelo

entrevistado aos diferentes assuntos (MINAYO, 2000; BARDIN, 2008; CHIZZOTTI, 2008; SÁ-SILVA *et al.*, 2009).

A análise de conteúdo fornece ferramentas para auxiliar a compreensão do sentido das comunicações e informações obtidas na coleta de dados. São variados os instrumentos para decodificar os documentos de registro e obter deles conhecimento como a decomposição do texto em unidades léxicas e a classificação segundo categorias (CHIZZOTTI, 2008). A definição das categorias deve ser realizada anteriormente ao trabalho de campo para orientar os questionamentos nas entrevistas, mas, também, é possível rever e adaptá-las após a coleta de dados. Os dados são organizados a partir de numerosas leituras e o texto é examinado a fim de detectar temas mais frequentes e construir as classificações das categorias ou tipologias de análise. Nas análises são estabelecidas relações, interligações e associações, combinando, separando e reorganizando seus itens das categorias e identificando elementos que precisam de aprofundamento (MINAYO, 2000; SÁ-SILVA *et al.*, 2009).

As categorias estabelecidas para análise dos dados foram elaboradas antes do trabalho de campo, associando-as com as hipóteses e objetivos da pesquisa e readequadas após sua realização, verificando a adequação com o material obtido das entrevistas. Foram criadas as seguintes categorias e subcategorias:

- Motivação: apresentando subdivisão em convicção e obrigação – foram identificadas subcategorias dentro dessas, conforme os motivos que direcionaram a elaboração do plano de saneamento: atenção conferida ao planejamento, necessidade de refletir sobre a realidade futura do saneamento, busca pela continuidade das ações e projetos de saneamento, dedicação à gestão integrada do saneamento e peso do fator obrigatoriedade;
- Processo de planejamento: dividido em três subcategorias: participação social, envolvimento dos setores do poder público municipal e metodologia de elaboração do plano (que, por sua vez, apresenta as subcategorias diagnóstico, visão de futuro e definição de diretrizes);
- Conteúdo do plano de saneamento;
- Efetividade potencial do plano: apresenta subcategorias que informam as ações do plano já implementadas e os fatores chave que podem contribuir para a efetividade.

O texto transcrito que compõe as falas de cada entrevistado foi analisado cuidadosamente, separando-os segundo o município ao qual se refere e classificando as informações conforme as categorias e subcategorias a que pertence cada trecho, independente de a que pergunta se refere cada fala. A seguir foram agrupados os trechos de cada categoria segundo os temas tratados, independente dos entrevistados, e organizados em falas que dialogam entre si e apresentam mesma direção e posteriormente apresentadas as falas discordantes das demais.

A estratégia utilizada para apresentação dos resultados obtidos nos estudos de caso desenvolvidos foi a sistematização e síntese das informações, apresentando falas dos entrevistados que exemplifiquem as informações obtidas, utilizando quadros comparativos para sistematizar os resultados. Após apresentação dos quadros no quinto capítulo, procede-se à sua discussão, utilizando situações verificadas nos municípios analisados como argumentos que justifiquem os resultados obtidos.

1.5 – Estrutura da tese

Esta tese foi estruturada em seis capítulos. Este primeiro, intitulado *Elementos Introdutórios*, apresenta o tema do trabalho e aponta os rumos da pesquisa, contemplando as seções de hipóteses, objetivos do estudo e aspectos metodológicos.

No capítulo dois, desenvolveu-se a revisão de literatura sobre os temas centrais da pesquisa, no qual o saneamento é apontado como iniciativa setorial de políticas públicas. Na seção referente ao planejamento foram apresentadas metodologias possíveis de serem utilizadas para elaboração do plano e algumas tendências de planejamento. Foi realizada, ainda, reflexão acerca do planejamento do setor de saneamento no Brasil, apresentando as tendências e necessidades de adoção de iniciativas planejadas.

O terceiro e quarto capítulos apontaram os resultados dos estudos de caso do Plano Municipal de Saneamento Ambiental de Penápolis/SP e ao Plano de Saneamento Básico de Itapira/SP, respectivamente. Neles foram apresentadas caracterização geral dos municípios, situação do setor de saneamento e o contexto no qual foi desenvolvido o planejamento. A seguir, discutiu-se o processo de elaboração do plano, em consonância com as dimensões do planejamento apresentadas nas hipóteses. Foram identificados os fatores que motivaram a elaboração do plano, apresentada a maneira como foi conduzido o processo de planejamento e informações relativas ao conteúdo do plano estabelecendo os temas abordados e comparando à proposta da legislação. A possibilidade de efetividade dos planos foi discutida a partir da apresentação de ações implementadas, expectativas futuras e fatores chave que favorecem a aplicação do

plano e, a seguir, foram apresentadas as considerações finais a respeito do plano de saneamento.

No capítulo cinco, foi realizada uma análise comparativa dos dois estudos de caso, apontando suas semelhanças e diferenças. Também, retornou-se às hipóteses da pesquisa, visando a analisá-las a partir dos resultados da pesquisa, decidindo ou não pela refutação de cada uma delas. Ao final, apontam-se as considerações relativas à pesquisa realizada, tecendo considerações sobre o planejamento do saneamento nos municípios estudados e na realidade brasileira.

CAPÍTULO 2 – MARCO CONCEITUAL DA PESQUISA

O presente trabalho adota como tema a política pública de saneamento, dedicando-se mais precisamente sobre o planejamento do setor. O marco teórico da pesquisa buscou propiciar embasamento para desenvolvimento do estudo e discussão dos resultados. O setor de saneamento é apresentado como área das políticas públicas, voltado para o atendimento dos serviços básicos prestados à população, e o planejamento como um instrumento auxiliar da gestão, apresentando as metodologias que podem ser utilizadas na elaboração dos planos. A evolução histórica da política pública de saneamento no Brasil é apresentada, ressaltando o marco legal do setor, que demanda a adoção de ações planejadas, e indicando algumas experiências de elaboração de planos.

Toda política pública específica como a de saneamento, está contida no conjunto de políticas governamentais, contribuindo de maneira setorial para a busca final do bem-estar coletivo. Para alcançar várias mudanças no desenvolvimento brasileiro, é preciso também avançar no setor de saneamento, com ampliação do acesso da população aos serviços e melhoria de sua qualidade. Esforços de diferentes naturezas são necessários a fim de se alcançar essa meta, sendo importante buscar a conjugação de adequadas abordagens tecnológicas, mudanças estruturais e práticas na prestação dos serviços com investimento na gestão do saneamento. As iniciativas de implementação de mudanças materiais e avanço tecnológico não são suficientes para a resolução dos problemas do setor, uma vez que o saneamento encontra-se na esfera da política pública, “uma área de atuação do Estado que demanda formulação, avaliação, organização institucional e participação da população como cidadãos(ãs) e usuários(as)” (HELLER e CASTRO, 2007, p. 284).

A falta de coordenação entre políticas é dura e permanentemente criticada, particularmente entre as políticas com abordagens econômicas ou sociais, pois produzem efeitos negativos o que pode ser percebido através do fato de que “os indicadores da educação, da saúde, da previdência social, da habitação, do emprego e de outros setores sociais mostram a existência de uma situação difícil, que se agrava com o tempo” (SARAVIA, 2006; p 36). Os planos de saneamento podem ser elaborados considerando intersetorialidade com outras áreas correlacionadas, como saúde, educação e meio ambiente, contribuindo para que alcance maior efetividade.

2.1 – A importância do planejamento

Ao se deparar com a incerteza em relação ao futuro é possível adotar diferentes maneiras de lidar com os acontecimentos que virão, variando o grau de ação e reflexão e a inclusão do planejamento nas atividades diárias. A primeira opção é a adoção de uma postura de *passividade*, sofrendo as mudanças à proporção que elas acontecem, sem refletir ou agir de forma premeditada diante dos acontecimentos. A segunda atuação diz respeito à *reatividade*, utilizando a ação emergencial ao se deparar com os fatos e as necessidades do momento. Nos dois casos há ausência de iniciativas para planejar a realidade ou reagir aos acontecimentos. Outra possibilidade é agir de maneira *pré-ativa*, preparando-se para as mudanças previsíveis, de modo que a realidade não se constitua como uma surpresa totalmente inesperada. A quarta opção é a adoção de uma postura *proativa*, utilizando ferramentas de planejamento para conhecer as possibilidades de mudanças no futuro, permitindo atuar na realidade presente para alcançar e promover as alterações da maneira desejada (GODET e DURANCE, 2009).

Ao utilizar o planejamento para organizar as atividades e lidar com as incertezas da realidade futura, a adoção de uma atitude *proativa* ou ao menos *pré-ativa* é necessária, a fim de obter maior possibilidade de alcançar o êxito desejado. Planejar é um ato que o ser humano pratica, consciente ou inconscientemente, de maneira formal ou informalmente, desde que a visão racional passou a predominar como hegemônica na sociedade. Está comumente presente em várias organizações públicas, privadas ou comunitárias, que pensam o futuro, definem objetivos e estabelecem estratégias para atingi-lo.

Matus (MATUS, 1996 apud ADUM, 2010) defende o uso do planejamento por ser a improvisação uma atitude completamente ineficiente. O ato de planejar é apresentado como um instrumento de liberdade, pois se abandona a situação de estar refém das possibilidades futuras, tornando possível enumerá-las e refletir sobre elas, libertando-se da cegueira ou da prisão de não saber o que se pode escolher ou não tentar escolher dentre algumas alternativas. Sem o planejamento, entende-se que se está condenado à improvisação (HUERTAS, 1996). O planejamento também é percebido como contrário à improvisação por Giovanella (1991), Monteiro (2007) e Ferreira (1981), afirmando que uma ação planejada é uma ação não improvisada. O uso do planejamento é feito quando a ação improvisada não alcança resultados, quando diferentes pessoas ou grupos participam de determinada ação comprometidos com a realização de um objetivo comum, quando há objetivos de difícil alcance ou há escassez de recursos, sendo preciso usar os meios disponíveis buscando maior rendimento (FERREIRA, 1981). A escassez de recursos também é um fator considerado

como uma justificativa para a necessidade uso do planejamento (HUERTAS, 1996). No entanto, o autor chama a atenção para o fato de que muitas vezes apenas os recursos econômicos são considerados, ignorando outros que podem ser igualmente escassos, como os administrativos, políticos e organizacionais.

Desde o início do século XIX o planejamento é considerado como a incorporação da razão científica aos assuntos humanos, sofrendo influência do positivismo. A fé na ciência evoluiu para um conjunto de disciplinas científicas na qual a maior parte confiava na faculdade de prever o futuro com base nas leis naturais e sociais, entendendo o planejamento como uma maneira de controle das forças sociais e econômicas através da razão (FRIEDMANN, 1992), tendo esta ideia sido questionada, no decorrer do desenvolvimento das práticas de planejamento. Conciliando o conhecimento e a intervenção na realidade no decorrer da história do planejamento surgiram variadas propostas inicialmente influenciadas pelo pensamento positivista e posteriormente por outras abordagens (COSTA, 2008).

O planejamento organiza a atuação dos atores e agentes de determinada situação visando orientar iniciativas e gerar convergência e articulação de diversas formas de atuar e intervir na realidade. Também contribui para a mobilização social e se constitui como referência para ações transformadoras, sendo importante para “sistematizar e conferir racionalidade e interação lógica às ações e atividades diversificadas no tempo, aumentando a eficácia e eficiência das ações e seus impactos positivos na realidade” (BUARQUE, 1999, p. 43). Matus apresenta o planejamento como um cálculo que antecede e preside a ação a fim de criar o futuro da maneira desejada, pensando antes de agir de maneira sistemática e utilizando um método. Este cálculo não busca prever o futuro, mas visa à preparação para que se tente instituí-lo, e para que, a partir da explicação das possibilidades sejamos capazes de idealizar e descobrir, com análise das respectivas vantagens e desvantagens (HUERTAS, 1996).

O planejamento e a análise do futuro são ferramentas importantes para exercer com responsabilidade a gestão, permitindo tomar decisões em uma perspectiva de antecipar-se ao futuro examinando os problemas que afetam a realidade (YÉVENES-SUBIATRE, 2010). Nesta busca por compreender o futuro não raras vezes se adota uma postura em que se pensa ser capaz de prever e determinar os acontecimentos vindouros, assumindo uma visão determinista dos fatos, tomando como certeza que determinadas coisas podem ou não acontecer (SCHWARTZ, 2006). Estruturar o planejamento sobre esta concepção torna-se questionável uma vez que a história surpreende constantemente e é marcada por

descontinuidades devido à natureza dos acontecimentos, às forças sociais e econômicas (FRIEDMANN, 1992).

O planejamento foi amplamente utilizado nos regimes socialistas, nos quais o Estado assumiu o papel de planejador, implantando a coletivização dos meios de produção a partir da Revolução Russa de 1917 e inexistência das leis de mercado (GIOVANELLA, 1991; PAGNUSSAT, 2006). Nos países capitalistas o planejamento foi adotado tardiamente, em parte associado à oposição ao regime socialista, e apresentou características distintas do caso anterior. Durante muito tempo, o planejamento socialista obteve resultados positivos, mas gradativamente o sistema foi demonstrando sinais de decadência (MAZAT, 2007). No capitalismo, o planejamento assumiu papel importante apenas quando o liberalismo gerou desigualdades intensas que a partir das forças do mercado levaram prosperidade a alguns (FRIEDMANN, 1991; KLOSTERMAN, 2003), gerando enormes desigualdades sociais e inconvenientes de ordem higiênica, causados pela desordem e aglomeração nas periferias. Tal situação se tornou intolerável a partir das epidemias de cólera que proliferaram, fazendo com que a legislação e a preocupação de ordem sanitária precedessem às demais iniciativas da legislação urbanística (BENEVOLO, 1981).

2.2 – Metodologias de Planejamento

A fim de possibilitar a análise dos planos de saneamento dos municípios, serão apresentadas, a seguir, algumas metodologias de planejamento relacionadas com os processos que foram desenvolvidos. A metodologia tradicional tem sido utilizada em parte dos planejamentos desenvolvidos no Brasil, embora outras abordagens estejam disponíveis como o planejamento estratégico e o uso de cenários prospectivos.

O planejamento passou a ser entendido como uma ferramenta de ação útil diante das dificuldades e foi amplamente difundido, com a incorporação da razão científica ao conjunto de assuntos e atividades humanas (FRIEDMANN, 1992). Vários foram os pressupostos e escolas de planejamento utilizados, caracterizados conforme o contexto de surgimento e as ideias de seus criadores e defensores, cuja seleção baseia-se no conjunto de padrões de pensamento, preferências e comportamento do órgão planejador. A partir de 1945 ocorreu uma explosão da literatura sobre o assunto, com grande variedade de tendências de planejamento, com opções de técnica e prática e o predomínio de uma visão política e institucional (FRIEDMANN, 1991).

As escolas de planejamento têm origem em diversos contextos e países e suas metodologias podem ser escolhidas conforme o interesse e objetivo dos planejadores, havendo inúmeros enfoques que podem ser caracterizados como a liberal, socialista, participativa, tradicional e estratégica, além de ser possível uma mescla entre essas. Não há como indicar métodos piores ou melhores, bons ou ruins, uma vez que a escolha metodológica depende do conhecimento dos procedimentos e recursos disponíveis para desenvolver o plano, e da análise sobre o objeto de planejamento, as condições segundo as quais se planeja, sua dimensão temporal e seus executores. O planejamento governamental como mecanismo de intervenção na sociedade e na economia pode assumir configurações relacionadas ao grau de interferência, a ação governamental pode ser direcionada a mecanismos de apropriação dos recursos e distribuição da riqueza, ou por instrumentos regulatórios, atuando na construção da infraestrutura necessária, ou ainda suplementando a ausência do setor privado onde este não realiza investimentos (ALBUQUERQUE *et al.*, 2008).

O planejamento foi introduzido na América Latina a partir da década de 1940, por influência da Organização das Nações Unidas (ONU) (GIOVANELLA, 1991), associado aos esforços teóricos e práticos, para entender e superar a situação de subdesenvolvimento. Nesse processo, merece destaque a criação da Comissão Econômica Para a América Latina e o Caribe (CEPAL) (organismo internacional ligado à ONU) em 1948, que se tornou referência no pensamento econômico. Foram formuladas explicações para o subdesenvolvimento dos países periféricos e propostas teorias do desenvolvimento e houve incentivo para o planejamento governamental e difusão das ideias em favor da industrialização (PAGNUSSAT, 2006). O pensamento norteador era a superação das diferenças econômicas entre os países latino-americanos e os capitalistas centrais e o planejamento era entendido como instrumento capaz de promover o desenvolvimento através da aceleração do crescimento econômico, aumento do produto nacional, industrialização e modernização (GIOVANELLA, 1991). Através do planejamento, a tendência dos países subdesenvolvidos permanecerem em posição inferior no comércio internacional poderia ser rompida, promovendo a industrialização e alcançando o crescimento econômico, grande promotor do desenvolvimento (URIBE RIVERA, 1992).

O modelo de planejamento intervencionista do Estado na economia foi adotado para promover o desenvolvimento socioeconômico e introduziu conceitos e orientações sobre a maneira de planejar a ação do governo com atenção para os fatores econômicos como determinantes do desenvolvimento e predominância da presença do Estado como agente de transformação econômica. Esse modelo foi empregado nos setores de infraestrutura, e muitas

vezes dava pouca atenção aos mecanismos de gerenciamento e avaliação, além de possuir metas amplas e vagas, e apresentar descontinuidades associadas às mudanças de governo e baixo grau de integração intersetorial (ALBUQUERQUE *et al.*, 2008). As propostas de planejamento na América Latina foram primeiramente elaboradas para o setor da economia e a seguir o campo de atuação para o planejamento é ampliado progressivamente, sendo introduzido nos setores sociais (GIOVANELLA, 1991).

2.2.1 – Planejamento normativo

O modelo de planejamento difundido na América Latina pela CEPAL a partir da década de 1950 pode ser definido como normativo ou tradicional, considerado o mais adequado para superação dos problemas desses países (MEDEIROS, 2002). Nesta corrente de pensamento predomina a lógica economicista e administrativa, baseada na busca pela eficiência no uso de recursos e na otimização da relação custo-benefício e não considera a inter-relação entre os aspectos econômicos, políticos e sociais, não possibilitando planejar mudanças sociais. Segundo Matus, existe uma separação da vida social em compartimentos estanques e isoladas entre si, e o governo planeja as decisões usando conceitos econômicos e desconsiderando outros aspectos, como a viabilidade política diante da existência de potenciais oponentes (URIBE RIVERA, 1992). O planejamento tradicional também entende o presente como projeção dos acontecimentos passados, seguindo a trajetória em curso, pressupondo que o ator que planeja é o Estado e tem poder absoluto (MATUS, 1997). Esse modelo de planejamento tem etapas bem definidas como diagnóstico, definição de objetivos e metas, previsão do comportamento das variáveis econômicas, elaboração de programas e projetos. Os diagnósticos tendiam a circunscrever sua análise sobre a escassez de recursos, defendendo o planejamento para o desenvolvimento como planificação econômica (MEDEIROS, 2002).

Em meados de 1960, o método passou a sofrer descrédito, questionando-se que embora os países adquirissem maior ritmo de crescimento, continuavam dependentes e com problemas como concentração de renda e desemprego. Havia necessidade de mudanças no pensamento político, refletindo sobre a estrutura das relações de poder, o sistema de decisões, o padrão de relações com o exterior, etc (MATUS, 1978). Depara-se com a necessidade de incorporar o aspecto político como objeto do planejamento, iniciando as formulações do planejamento estratégico (GIOVANELLA, 1991). As principais críticas do modelo tradicional se devem a suas projeções limitadas, características voltadas para o determinismo positivista para explicar o futuro e seu viés autoritário e tecnocrático, tentando acomodar a complexa realidade em um modelo simples e restrito (HUERTAS, 1996; ADUM e COELHO, 2007).

2.2.2 – Planejamento Estratégico Situacional

Uma proposta alternativa ao modelo anterior foi o planejamento estratégico, por meio do qual foi introduzido o tema da governabilidade na década de 1980. É com a abertura política e o fim das ditaduras militares na América Latina que formas mais democráticas e participativas de planejamento e gestão são concebidas (MEDEIROS, 2002). O enfoque estratégico é apresentado como uma nova possibilidade para o planejamento público incluindo a questão social e considerando a viabilidade política do plano como uma importante variável. Essa abordagem foi inicialmente desenvolvida para o setor de saúde e posteriormente incorporada a outras áreas da administração pública (URIBE RIVERA, 1992).

O Planejamento Estratégico Situacional (PES) é uma metodologia de planejamento de governo, desenvolvido pelo economista chileno Carlos Matus. Está fundamentado na experiência de Matus como Ministro do Planejamento no governo do Presidente Chileno Salvador Allende (1970-1973), e em estudos e críticas às metodologias de planejamento “tradicionais”, em particular o planejamento normativo e o estratégico empresarial (ADUM e COELHO, 2007). O PES propõe uma ampliação do horizonte de planejamento para além do aspecto econômico, pois considera este como apenas um dentre os recursos escassos, adotando o conceito de situação - uma categoria compreensiva que permite ampliar o objeto da planificação para a percepção de situações integrais considerando o envolvimento de vários atores além do planejador (HUERTAS, 1996).

O PES definiu um conjunto de dez pressupostos que dão embasamento ao planejamento das ações para serem aplicadas no presente, em face ao futuro desejado. O “decálogo para a planificação” (MATUS, 1989; HUERTAS, 1996) considera que o planejamento estratégico deve respeitar os seguintes princípios:

1. Planeja quem governa: o planejamento deve ser realizado por quem governa, tem a capacidade de decidir e a responsabilidade de conduzir;
2. O planejamento refere-se ao presente: tudo o que se faz para explorar o futuro não tem importância se as explorações não orientam a ação no presente;
3. O planejamento exige um cálculo da situação: isso porque a situação é afetada por múltiplos recursos escassos que cruzam muitas dimensões da realidade;
4. O planejamento se refere a oportunidades e a problemas reais: em uma situação real existem diversos atores sociais, que possuem distintos planos, perseguem diferentes objetivos, não havendo uma "verdade" única para eles. Para enfrentar o seu oponente,

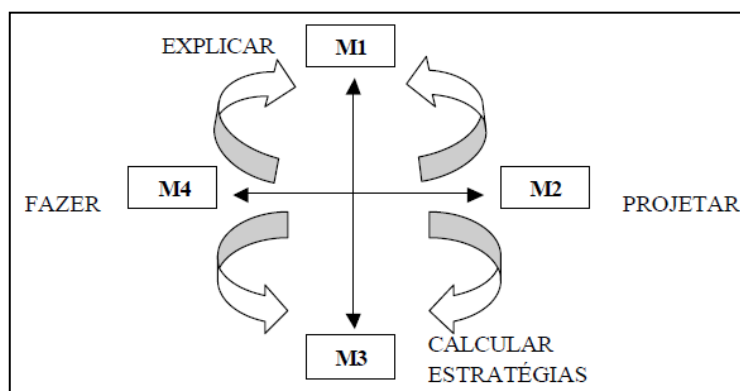
- o planejador deve superar os obstáculos políticos para entender a explicação do oponente e incluí-la na sua explicação da realidade;
5. O planejamento é inseparável da gerência: a única maneira de fazer com que o planejamento funcione é que responda às necessidades de quem gerencia;
 6. O planejamento situacional, por definição, é necessariamente político: o planejamento não pode ignorar o problema político, porque um dos recursos que restringem a produção social de ações são as restrições de poder;
 7. O planejamento não focaliza a adivinhação do futuro, mas deve considerar a incerteza de possíveis variantes que escapam à vontade e poder do planejador;
 8. O plano é "modular": é composto por unidades ou células que podem agregar-se, dimensionar-se e combinar-se de maneiras distintas;
 9. O planejamento não é monopólio de quem o elabora, já que os oponentes também planejam com objetivos diferentes: é imprescindível contar com a resistência ativa e criativa de oponentes e dos ganhos na negociação;
 10. O planejamento não domina o tempo nem se deixa enrijecer por ele: o plano comprime o tempo visando simular a realidade para além do presente, mas também joga com o eixo do tempo, movendo-se do presente para o passado e futuro, o tempo torna-se uma variável crítica de otimização.

Essa metodologia de planejamento possibilita a articulação com a sociedade e não se restringe a simplificações ou adaptações metodológicas. Trata-se de um cálculo que antecede e preside a ação a fim de criar o futuro, sem ter como objetivo a previsão, tentando instituir o futuro a partir da imaginação e das possibilidades (COSTA, H., 2004; ADUM e COELHO, 2007). A essência do PES é acompanhar a realidade e avaliar as decisões e a adequação dos resultados ao que era esperado. O planejador passa a influenciar os resultados futuros ao desenvolver a capacidade para reagir rapidamente alterando o cálculo sobre o futuro, permitindo realizar correções permanentes dos rumos das ações definidas (ADUM e COELHO, 2007).

A realidade pode ser interpretada como um jogo em que diversos atores atuam no mesmo espaço, porém em sentidos diferentes, podendo ocorrer situações de conflito e cooperação. Dessa maneira, aceita-se que outros atores sociais interferem na ação do governo, que existem opositores e adversários ao plano elaborado, que os demais atores também realizam seu planejamento (ADUM e COELHO, 2007). Análise situacional é uma importante contribuição do PES, pois ela permite visualizar a arena (onde se encontram os atores e suas ações e se estabelecem as relações de contradição e conflito) na qual está inserido o planejador que coexiste opositores ao plano ou colaboradores (MATUS, 1989).

O Planejamento Estratégico Situacional está estruturado em quatro etapas denominadas momentos (ver Figura 3), organizado como uma espiral, em que os momentos se repetem, alterando o conteúdo, contexto e tempo, envolvendo elementos como aprendizagem, cálculo, explicação, desenho e uma ação persistente no dia-a-dia (URIBE RIVERA, 1992). A distinção entre os momentos do PES e as etapas do planejamento tradicional diz respeito à possibilidade de desenvolvimento simultâneo e coexistente, à interferência de um momento sobre os demais, não sendo estanques nem excludentes, ajustados durante o processo (COSTA, H. B., 2004).

Figura 3 – Os momentos do Planejamento Estratégico Situacional



Fonte: COSTA, 2004, p.11.

O momento **explicativo** (representado na figura como M1) é equivalente ao diagnóstico; nele são identificados e analisados os problemas e os atores relevantes. São discutidas as causas dos problemas ao nível dos fenômenos e das estruturas sociais básicas e finaliza-se com uma explicação sistêmica de cada problema através da elaboração de um fluxograma situacional. Esta etapa tem como objetivo compreender o jogo social através da análise situacional a partir da qual se constrói uma árvore explicativa e são selecionados os nós críticos (GIOVANELLA, 1989; HUERTAS, 1996). O momento **normativo** (M2) é a instância do desenho do plano que busca produzir as respostas de ação em um contexto de incertezas e surpresas. Os atores são estudados, considerando-se o peso de cada um e os recursos de que dispõem. Traça-se um direcionamento da situação inicial para a realidade a que se quer chegar identificando-se os nós críticos que se tornarão os pontos de ação do planejador. Além disso, desenvolvem-se os cenários possíveis a partir de condições e premissas que consideram as surpresas que possam acontecer no decorrer do processo, os planos de contingência e orçamento das operações exigidas (GIOVANELLA, 1989; HUERTAS, 1996; HOURNEAUX JUNIOR *et al.*, 2007).

No momento **estratégico** (M3) se realiza a análise e construção da viabilidade política do plano identificando ações e operações que são viáveis ou inviáveis; são formuladas propostas estratégicas para tratar as operações como uma realidade política que pode ser cooperativa e conflitiva. As interações entre os atores e as oportunidades e limitações delas decorrentes são identificadas. A viabilidade política precisa ser considerada, buscando interação com os aspectos técnicos do planejamento, a fim de se obter poder suficiente e utilizá-lo pensando nas consequências de sua aplicação (GIOVANELLA, 1989; MATUS, 1989; HUERTAS, 1996; HOURNEAUX JUNIOR *et al.*, 2007). Segundo Matus (MATUS, 1989) os momentos explicativo, normativo e estratégico se constituem como análises, desenhos e simulações cujo objetivo é apoiar o momento decisivo da ação. O momento **tático-operacional** (M4) se assemelha à fase de execução do plano no planejamento tradicional, no qual ocorrem as tomadas de decisão e a realização da ação concreta com implementação das ações propostas, objetivando criar a continuidade do processo entre os três momentos anteriores e a ação diária. O plano é aplicado, necessitando ser recalculado e aperfeiçoado conforme a situação e cotidiano em que a ação acontece, adequando-se às necessidades operacionais (GIOVANELLA, 1989; HUERTAS, 1996).

2.2.3 – Planejamento com uso de cenários prospectivos

Outra corrente corresponde ao planejamento com o uso de cenários, método que busca uma visão prospectiva de longo prazo, com base na visualização de distintos cenários futuros. Trata-se de uma postura que os seres humanos utilizam cotidianamente quando o cérebro compõe cenários, interpreta os sinais do ambiente e reenquadra-os em imagens significativas para definir as trajetórias para o futuro (LINDGREN e BANDHOLD, 2009). As incertezas do mundo atual são administradas desenvolvendo a capacidade de perceber como o mundo funciona e questionar suas suposições para enxergar melhor as situações. A construção de cenários contribui para alterar a visão sobre a realidade propiciando a tomada de decisões acertadas (SCHWARTZ, 1996).

Esta corrente metodológica busca perceber diferentes panoramas possíveis no futuro de longo prazo a fim de orientar o planejamento no presente. Essas técnicas realizam um exercício de prospecção, sendo denominadas prospectivas, e são utilizadas para minimizar os riscos ligados a incertezas e facilitar a definição de estratégias, procurando superar o determinismo da futurologia e a simples extrapolação de tendências. Essa escola visa desenvolver atitudes pré e proativas em relação ao futuro (GODET, 1994). A construção de cenários é uma ferramenta para ordenar as percepções relativas aos ambientes futuros alternativos nos quais

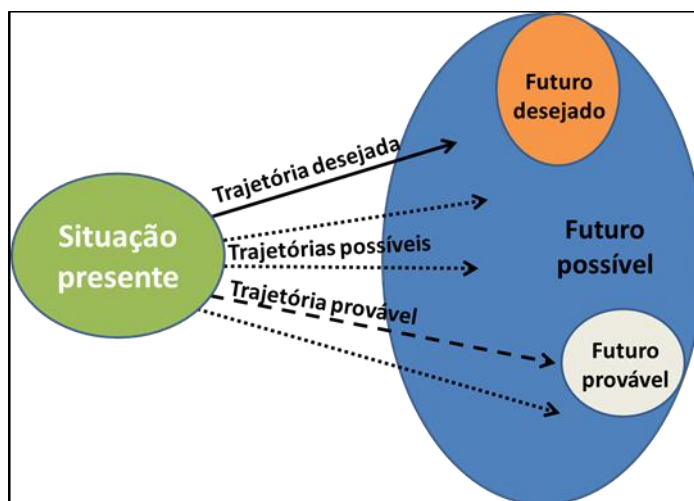
as consequências de cada decisão tomada no tempo presente vão se desenvolver, adotando um conjunto de formas organizadas que permite vislumbrar o futuro desejado a partir de abordagem disciplinada de pensar (SCHWARTZ, 1996).

A ferramenta de cenários ajuda a adotar uma visão de longo prazo numa realidade de grande incerteza, refletindo sobre como o mundo pode se constituir no futuro, sendo capazes de reconhecer mudanças do ambiente e promover adaptações. Os cenários formam um método para articular os diferentes caminhos futuros possíveis, permitindo identificar os movimentos e ações apropriados para cada situação e realizando escolhas no presente a partir de reflexões sobre as possíveis repercussões no futuro (SCHWARTZ, 1996). Trata-se de uma ferramenta para antecipar e gerir as mudanças vindouras, conectando a reflexão sobre o futuro e desenvolvendo a habilidade de interpretar os sinais externos e criar estratégias (LINDGREN e BANDHOLD, 2009). A importância dos estudos de futuro e do pensamento em cenários está na abertura de possibilidades e alternativas de gestão, particularmente diante das contínuas alterações da realidade, pois dão origem a novas experiências, acentuam a sensibilidade diante de intensos processos de mudança, estimulam a imaginação diminuindo a rigidez dos sistemas complexos, excitam a aprendizagem social a partir das experiências passadas e avaliam as repercussões das ações (YÉVENES-SUBIATRE, 2010).

A prospectiva como possibilidade de desenvolvimento de estudos do futuro apresenta três aspectos fundamentais. O futuro é entendido como espaço de liberdade, pois ele não está concluído nem pré-determinado, mas se manifesta como um espaço aberto a diversas possibilidades; não faz sentido prever o futuro, mas sim construí-lo utilizando a gestão a fim de reduzir as angústias e incertezas através das decisões tomadas. O futuro é um espaço de poder devido à possibilidade de agir de maneira pré-ativa ou proativa diante das incertezas e potencialidades do futuro. O futuro é também espaço da vontade, no qual se concentram esforços para construir um futuro desejado, não sendo este apenas reflexo do passado, pois o homem pode projetá-lo e construí-lo com criatividade (YÉVENES-SUBIATRE, 2010).

Os cenários são histórias alternativas de como o mundo poderá evoluir, não representando, entretanto, predições da realidade (ALVARENGA e SOEIRO DE CARVALHO, 2007), uma vez que não é possível prever o futuro com um razoável grau de certeza. A construção de cenários se difere da previsão, prognóstico ou visão do futuro, que constitui como descrições reais de futuros possíveis (ver Figura 4).

Figura 4 – Relação entre futuro possível, provável e desejado



Fonte: Adaptado de Lindgren, 2009, p. 24

Os cenários possíveis de serem traçados para o futuro considerando a realidade de longo prazo são numerosos, conforme pode ser observado na Figura 4, e dentre eles, alguns são mais prováveis de ocorrer do que outros. Os cenários desejados podem estar inseridos dentro dos possíveis ou ultrapassá-los. Esse planejamento é um instrumento efetivo e estratégico em condições incertas, possibilitando criar estratégias para direcionar a trajetória rumo ao cenário de futuro desejado (LINDGREN e BANDHOLD, 2009).

O desafio da gestão estratégica está no equilíbrio entre a estabilidade necessária para conduzir o planejamento e a instabilidade que permite continuar mudando e adaptando à dinâmica do ambiente. Sendo assim, deve-se buscar uma flexibilidade estratégica, que pode ser testada mediante o potencial de sucesso, considerando diversos cenários de futuro e a habilidade de identificar rapidamente as mudanças, responder à nova situação e reconfigurar recursos para executar a resposta (LINDGREN e BANDHOLD, 2009). Os estudos de futuro se constituem como uma área abrangente que contempla abordagens diversificadas, além da construção de cenários, que também lidam com a análise do futuro em um amplo campo de estudos. O planejamento estratégico tende a avançar em relação ao planejamento com o uso de cenários, visto que o segundo está contido no primeiro, sendo a cenarização parte do planejamento estratégico que se relaciona com as ferramentas e tecnologias que auxiliam ao lidar com as incertezas em relação ao futuro (ALVARENGA e SOEIRO DE CARVALHO, 2007).

2.3 – Tendências do planejamento

As tentativas formais do Estado de adotar medidas de planejamento e promover mudanças sociais passaram por discussões controversas, particularmente após a crise de 1929, em debate entre defensores do planejamento governamental e do livre mercado. Durante algumas

décadas esse debate foi substituído pela discussão da modalidade de planejamento a ser adotada, seus objetivos, condições e instrumentos e ressurgiu a discussão que aponta aspectos favoráveis e contrários ao planejamento, no contexto da influência do neoliberalismo (KLOSTERMAN, 2003).

O planejamento focalizado na previsão do futuro não satisfaz as necessidades de contextos mais recentes, devido às críticas pelas quais vem passando o positivismo, afetando o planejamento, pois este se baseava em noções de uma verdade científica estabelecida de forma objetiva (FRIEDMANN, 1992). A equação elementar de conhecer e prever o futuro não é mais aceita como válida já que a história surpreende constantemente e é marcada por descontinuidades não favoráveis a tais práticas. Os elementos que intervêm na realidade atual são múltiplos e apresentam características cada vez mais complexas, sendo percebidos avanços técnicos e científicos, mudanças de ordem política, social e cultural, mudanças nos estilos de vida, a globalização e seus efeitos sobre o emprego. Esses atuam sobre a estrutura organizacional e o planejamento, dificultando a elaboração de estratégias de longo prazo, pois o fluxo e a velocidade dos impulsos das mudanças impõem limitações ao modelo de planejamento tradicional (YÉVENES-SUBIATRE, 2010). O planejamento realizado no decorrer do século XX, nas abordagens teóricas e nas práticas adotadas, marcam a influência e domínio positivista em que a hegemonia da racionalidade instrumental se contrapõe à construção de perspectivas críticas e novas práticas de planejamento que valorizam a razão comunicativa (COSTA, 2008).

Friedmann (1992) chama a atenção para os problemas sem precedentes enfrentados, enquanto Farmer (2006) identifica uma crise global segundo uma percepção comum entre planejadores experientes de diversos países. A diferença do tempo atual é apresentada como o colapso da ordem mundial euclidiana de entidades estáveis e do senso comum que governou nossa compreensão de mundo nos últimos duzentos anos (FRIEDMANN, 2003). O mundo está em processo de mudanças com velocidade superior ao já observado e tendendo a aumentar. É preciso destacar a importância de abordar a realidade sobre o futuro como um espaço a ser construído que demanda investimento em planejamento, particularmente no que se refere à implementação de estudos do futuro e visão estratégica (YÉVENES-SUBIATRE, 2010). O novo milênio tem apontado para a necessidade de preparar para o não preparável devido às inúmeras e imprevisíveis mudanças a que estão sujeitas as realidades atuais (LINDGREN e BANDHOLD, 2009).

Diante desta realidade, o planejamento exige abordagens novas e mais adequadas a esta complexidade. O modelo tradicional e técnico de planejamento utilizado durante muitos anos não é mais válido devido a sua tendência de tomar decisões e projetar antecipadamente, embora sua superioridade às vezes chega a ser reivindicada com respeito a outras formas de processos de decisão, justificado pelo caráter científico. As recentes mudanças de controvérsia epistemológica minaram a demanda científica do planejamento como a ciência mestra para governar, demandando um modelo não tradicional de planejamento (FRIEDMANN, 1992).

Klosterman (2003) apresenta ideias que questionam a maneira como o planejamento vem sendo adotado, tendo particularmente o Estado como protagonista, podendo-se inferir que a competição de mercado poderia ser mais eficiente e equitativa do que as formas tradicionais de planejamento e regulação do setor público, visto que estas vêm adotando modelos centralizados, inadequados para a realidade de uma sociedade democrática descentralizada. O planejamento tradicional apresenta lacuna entre o seu potencial e o tímido desempenho que vem alcançando. Os argumentos favoráveis ao planejamento defendem a ruptura com a maneira como vem sendo empregado, de valorização da aprendizagem com os erros e de construção de uma ampla concepção de planejamento considerando o interesse público, informação e ação política para realizá-lo em todo o seu potencial (KLOSTERMAN, 2003).

Muitas das iniciativas de elaboração de políticas têm sido apenas de caráter reativo, indicando a falta de planejamento ao adotar práticas programadas para falhar, chamando atenção para a necessidade de adotar o planejamento de maneira mais proativa, voltado para a busca da sustentabilidade, ampliação da abordagem das realidades sociais, oportunidades econômicas e aspectos ambientais, não se restringindo a considerar a realidade das estruturas físicas (GODET, 1994). O planejamento deve ser um aspecto central para a gestão do território que busca a melhoria da qualidade de vida nos assentamentos humanos, voltando-se para o aspecto proativo, criando oportunidades, antecipando o desenvolvimento de possíveis impactos futuros e reduzindo os riscos de resultados inesperados (FARMER *et al.*, 2006).

No que se refere à questão espacial, tem disso verificada demanda de que o planejamento priorize as realidades regionais e locais, descentralizando o planejamento. A priorização da escala local pode ser justificada por alguns aspectos: a) os problemas e as condições de planejamento não são sempre as mesmas, sendo maior a especificidade local e regional; b) o crescente envolvimento da sociedade civil nas decisões públicas tem se destacado na vida pública de cidades e regiões, desenvolvendo-se melhor na escala local na qual vivem as pessoas e os moradores têm maior possibilidade de influenciar (FRIEDMANN, 1992;

FRIEDMANN, 2003). A adoção da escala local como foco do planejamento das políticas públicas também potencializa a adoção de alternativas participativas lidando com as dificuldades e contratempos e avançando na solução dos problemas. As políticas voltadas para o saneamento devem ter especial atenção na escala local por se tratar de um assunto de vital importância para a sobrevivência e qualidade de vida das comunidades (AVRITZER, 2005).

A abertura para participação de grupos e representantes da sociedade civil no planejamento é uma das principais mudanças necessárias, promovendo um processo de negociação e colaboração de atores da comunidade local, governantes e organizações do setor privado e sociedade civil. As iniciativas dos atores não governamentais tendem a produzir melhores resultados, aproximando o planejamento de um árbitro imparcial do interesse público. Essa ideia de planejamento é menos um instrumento de governo e mais um processo de boa governança que promove qualidade e inclusão na tomada de decisão, buscando melhores formas de tornar o desenvolvimento mais participativo, com demandas do planejamento mais dinâmicas e efetivas devido à atuação da pressão pública. Dentre as estratégias encontra-se a abertura para a participação e avaliação da população e utilização de mecanismos de fiscalização como a realização de audiências públicas (FARMER *et al.*, 2006).

Lahera (2006) defende a necessidade de que a política pública envolva ações e fluxos de informação relacionados com um objetivo político definido de forma democrática, sendo desenvolvidos pelo setor público e frequentemente com a participação da comunidade e do setor privado. A participação social destacada como importante na gestão das políticas públicas é um dos itens a serem considerados no planejamento municipal do saneamento, embora ela não seja apresentada de maneira obrigatória, levando vários municípios a alcançarem tímidos resultados nesse quesito (LAHERA, 2006).

A participação passa a ocupar um importante lugar a partir das décadas de 1960 e 1970, em que se observa no planejamento a “co-presença de abordagens e práticas racional-instrumentais de base positivista e abordagens que procuram constituir-se em alternativas” (COSTA, 2008, p. 94). O planejamento participativo visa reduzir os níveis de injustiça social e democratização dos processos de planejamento e da gestão, por meio de um conjunto articulado de políticas públicas (SOUZA, C., 2003) e tende a se expandir para a gestão de diversas políticas públicas.

A gestão participativa tem vencido o distanciamento entre sociedade e política, provocado por certa “inércia institucional” aliada à visão de curto prazo e à aversão ao risco por parte de

representantes das elites políticas (AVRITZER, 2005). Na América Latina, o exercício do direito político ficou historicamente concentrado na classe dominante. Com o fim das ditaduras abriu-se para a constituição de espaços mais amplos para a participação efetiva da população na vida política (GUTMANN e THOMPSON, 2007). No Brasil, Dagnino (2011) apresenta a Constituição Federal de 1988 como o marco que consagrou o princípio da participação da sociedade civil através da inclusão de mecanismos de democracia direta e participativa.

A participação tem avançado significativamente, sendo considerada nas concepções, abordagens e práticas do planejamento, tornando-se gradativamente resultado de uma dinâmica social baseada na reflexão crítica da realidade da sociedade moderna e de suas contradições. Inicialmente, o planejamento participativo era uma decisão do Estado relacionado ao protagonismo governamental, embora baseado em argumentos democráticos, no qual as primeiras propostas de participação contemplaram a possibilidade de interação direta entre os planejadores e a população. A partir de 1980 desenvolveram-se contribuições voltadas para abordagens alternativas de planejamento, com avanço do pensamento crítico e valorização da dimensão cultural e da vida cotidiana que já vinha se desenvolvendo desde a década de 1960 (COSTA, 2008).

Ao analisar diferentes situações da gestão do saneamento no mundo, Castro e Lacabana (2005) recuperam situações históricas nas quais o modelo de gestão adotado se posiciona de diferentes maneiras quanto à participação social. Um primeiro modelo de gestão é marcado pela presença de serviços privados não regulados que se difundem da Inglaterra para os demais países. O segundo modelo aponta para a gestão centralizada no poder público que promoveu avanço no acesso aos serviços e conseguiu alcançar melhor qualidade e erradicação de doenças, embora não tenha garantido a universalização e vários problemas tenham permanecido. Este modelo foi marcadamente autoritário e especializado, exercido apenas para os técnicos envolvidos, representando um isolamento dos cidadãos e mecanismos de monitoramento e controle social, promovendo um distanciamento em relação ao usuário e cidadão e gerando apatia dos mesmos, podendo suscitar uma cultura de desperdício e falta de cuidado no uso da água. Em alguns casos a gestão dos serviços de saneamento se tornou um mecanismo de influência e controle político sobre a população (AGUIAR, 2011).

A partir da década de 1980, o modelo de controle público dos serviços passa a ser questionado por dois enfoques, um que deseja reduzir a escala de funcionamento dos sistemas públicos a partir de uma perspectiva da privatização dos serviços e outro que defende o pleno exercício

da cidadania, propondo um avanço nos níveis de participação social efetiva (DAGNINO, 2004). O avanço do enfoque neoliberal ressalta a tendência de aumento do movimento que visa aprofundar a democratização do Estado, apresentando exemplos de situações nas quais o controle dos cidadãos através da participação na concepção e tomada de decisões contribuem para desenvolver a responsabilidade e a construção de cidadania social nas comunidades (CASTRO e LACABANA, 2005).

Subirats (2006) considera que apenas com a participação social é possível avançar para formas de gestão que atendam a critérios de sustentabilidade ambiental. As dinâmicas participativas podem ajudar a melhorar as políticas, particularmente as relacionadas à água, visando a alcançar consenso no levantamento da situação e dos problemas a serem enfrentados. A participação social se realiza com a identificação e adoção de canais de comunicação que permitam agrupar as percepções sociais, propiciando analisar os riscos, examinar os custos e benefícios, distribuindo responsabilidades e assumindo os deveres exigidos pelas dinâmicas participativas (AVRITZER, 2005).

Destacam-se numerosos exemplos de enfoques inovadores de participação dos cidadãos em países em desenvolvimento, demonstrando como a participação social tem melhorado a receptividade e os benefícios sociais empreendidos por empresas públicas de saneamento, caracterizando-se como formas integrais de democratização da gestão da água. Experiências de gestão do saneamento na América Latina demonstram que a democratização conduz a maior controle político por parte da população pobre, multiplicando as possibilidades de atendimento de suas necessidades (HABERMAS, 1987).

A defesa da gestão democrática com garantia da participação social na definição de políticas e controle social da prestação de serviços é uma das demandas apresentadas por entidades ligadas ao setor de saneamento (HELLER, 2011), caminhando para promover democratização da gestão dos serviços, atrelada aos princípios de cidadania e governança dos bens coletivos através da participação e controle social (GUTMANN e THOMPSON, 2007). Castro e Lacabana (2005) ressaltam que os modelos participativos de gestão dos serviços de saneamento, embora limitados em relação ao tempo e aos espaços por eles geridos, detêm capacidade de mobilizar o apoio dos cidadãos e oferecem soluções concretas para resolver carências acumuladas durante anos (AGUIAR, 2011).

A participação social pressupõe interação entre os diversos atores, o que é dificultado pela constituição de uma sociedade dominada pelo particularismo e pela fragmentação. Além

disso, as relações contraditórias entre os atores exigem condições que podem favorecer ou dificultar a participação social, em relação ao Estado, aos demais atores sociais e às condições estruturais e cultura política da localidade (TEIXEIRA, 1997). Os vários tipos de relação desenvolvidos entre a sociedade civil e o Estado contribuem para a construção da cidadania e para afirmar os direitos políticos dos cidadãos, facilitando também a quebra da “inércia da cultura política brasileira” (HELLER, 2011, p. 48). A participação também assume um caráter educativo relevante, ao transformar a relação entre a sociedade e o Estado, aproximando-os (BORDENAVE, 1995) e promove um processo de capacitação e conscientização individual e coletiva no desenvolvimento da cidadania (PATEMAN, 1992). Permite também questionar a soberania da visão técnica ao propiciar a formação de grupos de participantes ativos que adquirem conhecimentos sobre os temas abordados, passando a fornecer maior esclarecimento para a população e discutir questões pertinentes com os profissionais qualificados (AVRITZER, 2005).

Os mecanismos de participação social podem ser institucionais, com variados graus de real influência nas políticas públicas. Os mecanismos institucionais são permanentes e regularmente estabelecidos, no entanto há o risco da submissão dos agentes sociais à lógica do poder e à lógica de funcionamento do Estado. Os meios de participação não institucionalizados são criados em função de situações específicas e apresentam maior autonomia, liberdade, flexibilidade e menor formalização (TEIXEIRA, 1997). Castro (2007) exemplifica a existência de conselhos gestores como uma instância formal de institucionalização de práticas participativas que muitas vezes não tem condições de influenciar o processo decisório cuja representação é contraditória ao ser composto majoritariamente por representantes do poder público. A existência de espaços públicos autônomos nos quais os diversos atores tenham direito de informação e opinião acerca dos temas em questão favorece o sucesso da participação, permitindo articulação coletiva que se posicione quanto às decisões políticas do Estado e seja capaz de propor alternativas (TEIXEIRA, 1997).

Um dos fatores que dificultam a participação social é o descrédito da população na política, compreendendo-a como algo distante que escapa às possibilidades de ação, conferindo uma sensação de impotência diante da fluidez das mudanças globais e suas repercussões na sociedade (CORDEIRO, 2009), promovendo distanciamento entre o Estado e a sociedade civil. Outro fator é a cultura de um mundo globalizado com ritmo de vida acelerado, no qual os espaços públicos são substituídos pelos impulsos individualistas, gerando uma situação na qual a política se vê impotente (BRUGUÉ, 2011). Os cidadãos se concentram em

preocupações individuais, não se ocupam dos projetos coletivos voltados para construção da sociedade. Embora haja necessidade de recuperar a importância política e sua credibilidade, modificando as formas de governar os assuntos públicos, depara-se com a dificuldade de efetivar tais mudanças, devido à complexidade e diversidade da sociedade (CORDEIRO, 2009).

A população menos favorecida tem clara dificuldade de acesso aos ambientes decisórios, reproduzindo as desigualdades sociais estruturais, situação verificada na América Latina, na qual o exercício dos direitos políticos fica restrito a frações da classe dominante, “as desigualdades sociais seguem constituindo a barreira fundamental, que determina a exclusão de amplos setores da população do exercício da cidadania” (GUTMANN e THOMPSON, 2007, p. 424).

O conhecimento técnico e especializado, comum nos ambientes participativos, nem sempre são apreendidos pelo conjunto dos atores sociais, embora tenham se mostrado insuficientes para garantir o sucesso dos projetos. Identifica-se a necessidade de compatibilização da participação dos especialistas com os atores sociais, criando situações em que ambos possam discutir diferentes visões acerca dos problemas (AVRITZER, 2005). No saneamento, a participação social na gestão dos serviços mostra-se importante, pois acadêmicos e técnicos não dispõem de modelos que garantam a viabilidade das decisões e não há consensos em relação às opções disponíveis para intervenções nas áreas do saneamento (HELLER, 2011).

Em áreas de grande relevância social como o saneamento, a participação social torna-se mais importantes, dando suporte à tomada de decisões nas políticas públicas e promovendo maior alcance dos seus objetivos. A participação pode contribuir para melhoria da eficiência dos resultados, aumentando a transparência na definição de prioridades de investimento, influenciando e acompanhando a decisão a respeito do destino dado aos recursos públicos (FARIA, 2006; AGUIAR, 2011). Outras vantagens dos processos participativos são identificados: redução da corrupção e de irregularidades ocorridas em processos de licitação, agilidade na implementação das políticas públicas, aumentar a eficiência e transparência da administração pública (AVRITZER, 2005; MORAES, 2009; AGUIAR, 2011).

A área de saneamento básico tem se mostrado resistente ao controle social nos processos decisórios, limitando a participação da sociedade na gestão dos serviços; “tem sido tradicionalmente relegada à dimensão técnico-administrativa” (HELLER, 2011, p. 45). No Brasil ocorre um déficit de participação social na política de saneamento (HELLER *et al.*,

2007) e a gestão democrática é algo ainda distante, uma vez que existe um “passivo de democratização” em vários períodos históricos do saneamento a sociedade não tem participado das decisões das políticas públicas do setor (REZENDE e HELLER, 2008).

A área de saneamento tem exemplos de soluções técnicas definidas e implementadas unilateralmente sem considerar a participação da população, que geram prejuízos econômicos, sociais e ambientais, por falta de adesão aos serviços ao serem ignorados pelos usuários, gerando ações “inadequadas, onerosas do ponto de vista do custo/benefício e que não respeitam os princípios de equidade e integralidade” (AGUIAR, 2011, p. 13). Por outro lado, há registros de experiências de participação da sociedade na gestão de políticas públicas de saneamento demonstrando a importância da “superação das barreiras institucionais e da necessidade da criação de esferas públicas de participação cidadã para a formulação e controle de políticas públicas” (AGUIAR, 2011, p. 2).

A partir da constituição do marco legal do saneamento através da Lei nº 11.445/2007, o setor passou a vivenciar um contexto favorável à participação social (HELLER *et al.*, 2007), apontando para a possibilidade de ampliar os debates e a democratização. A Lei aponta a necessidade de controle social com apresentação de políticas de saneamento pelos titulares dos serviços, formuladas com apoio da elaboração de planos de saneamento participativos e estabelecimento de mecanismos participativos que incluem a população e os setores que possuem interface com o saneamento (HELLER, 2011). O controle social é apresentado na legislação como um dos princípios fundamentais dos serviços públicos de saneamento no país, sendo obrigatória sua incorporação nas etapas de planejamento, regulação e fiscalização, mas também é apresentado segundo uma postura tímida no que se refere às propostas de controle social voltada para os órgãos colegiados, apontando esses órgãos como facultativos e indicando que eles assumam caráter consultivo e não deliberativo. Mesmo com essa ressalva, de maneira geral “esse instrumento legal representa um marco para governança da gestão dos serviços de saneamento básico no Brasil [...] ao estabelecer o controle social como um princípio fundamental” (HELLER, 2011, p. 49).

O planejamento participativo do saneamento “leva a uma reformulação da posição dos técnicos na definição de prioridades e à necessidade de uma estrutura de mobilização da sociedade para a tomada de decisões” (MORAES, 2009, p. 38). O plano participativo, ao contribuir para a construção de um projeto coletivo reconhecido pela sociedade, conta com o apoio e compromisso dos atores envolvidos e dos segmentos por eles representados, potencializando sua implementação à medida que apresenta fundamentação técnica acrescida

de sustentação política e confere transparência ao processo de planejamento (MORAES, 2009).

2.4 – O Planejamento do Saneamento no Brasil

Na evolução do planejamento governamental adotado no Brasil, destaca-se o aspecto do atendimento aos objetivos de desenvolvimento da nação, com foco principal nos aspectos econômicos. Nesta seção, a trajetória da política setorial de saneamento é brevemente apresentada, considerando a gestão dos serviços e seus avanços históricos. A seguir são apresentadas informações que caracterizam a situação atual da prestação de serviços no país. Por último, é realizada as ações voltadas para o planejamento do setor e a demanda de elaboração de planos municipais de saneamento.

2.4.1 – Histórico do saneamento no Brasil

Embora algumas medidas intervencionistas estiveram presentes no Brasil antes de 1930, é a partir desse período que o poder público passa a adotar diretrizes elaboradas e tecnicamente mais rigorosas para estimular e proteger setores econômicos nacionais e controlar relações sociais de produção. O pensamento governamental se volta para questões como a interferência estatal nos assuntos econômico-financeiros, planificação da política econômica, atuação do Estado na diversificação e expansão do setor privado (IANNI, 1979; PAGNUSSAT, 2006). A demanda por iniciativas de planejamento no Brasil se deve ao aumento da concentração industrial e populacional nas áreas urbanas (MONTE-MÓR, 2007). Vários órgãos de planejamento foram criados, associados à origem a diversos planos econômicos desenvolvidos no país, culminando mais recentemente com a elaboração dos Planos Plurianuais, instituídos a partir da Constituição Federal de 1988 como o principal instrumento de planejamento vigente ao longo de quatro anos, buscando a continuidade do planejamento governamental e das ações públicas (ALMEIDA, 2006; PARES e VALLE, 2006).

Nas décadas de 1960 e 1970, o processo de industrialização e substituição de importações demandou um conjunto de ações planejadas. O Brasil passou por um rápido processo de urbanização que inverteu a concentração populacional em áreas rurais e urbanas em menor intervalo de tempo do que ocorreu nos países desenvolvidos. Na década de 1950 a população urbana brasileira representava 32% do total e em 2010 a taxa de urbanização alcançou 84%, mudança que demandou avanço no planejamento urbano. A partir do avanço da industrialização e da intensa urbanização, surgiram e se agravaram os problemas urbanos, sendo necessário buscar soluções, o que foi feito em muitos casos com base nas propostas

elaboradas nos países desenvolvidos. Essas mudanças demandam investimento em vários setores, particularmente no setor de infraestrutura e serviços básicos como os de saneamento (MONTE-MÓR, 2007).

O saneamento no Brasil passou por períodos distintos em relação à atenção conferida às suas ações, origens de financiamento e atuação do governo federal, estadual e municipal. Além disso, pode ser confirmada a hipótese de que “a trajetória do saneamento no país é inseparável de e, muitas vezes, determinada por outros aspectos do desenvolvimento, sobretudo os econômicos, sociais, políticos e culturais” (REZENDE e HELLER, 2008, p. 27).

Desde o período colonial até a metade do século XVIII o Brasil se caracterizou pela predominância no desenvolvimento das ações de saneamento individualizadas, com raras intervenções coletivas, uma vez que “o Estado brasileiro era praticamente ausente nas ações relativas à saúde e ao saneamento” (REZENDE e HELLER, 2008, p.81). A população adotava iniciativas para atender suas demandas, como obtenção de água nos mananciais, uma parcela restrita da população era atendida por fontes e chafarizes e a atividade estatal ocorria apenas por intermédio das câmaras municipais que tinham atuação quase exclusiva na drenagem urbana (COSTA, 1994). Nas atividades que exigiam soluções coletivas o Estado realizou intervenções relacionadas ao desenvolvimento econômico e garantia da exploração colonial, como nos centros mais dinâmicos da economia nacional, nas áreas de mineração de ouro e centros comerciais como áreas portuárias, uma vez que “à administração portuguesa não interessava a realização de melhorias, apenas as práticas da atividade econômica” (REZENDE e HELLER, 2008, p. 80). A manutenção dessa situação por longo período gerou um precário quadro de condições sanitárias no qual apenas uma parcela da população tinha acesso aos serviços (BRASIL, 2004).

A vulnerabilidade da população a doenças e a necessidade de melhoria das condições sanitárias levou o poder público a realizar intervenções no setor de saneamento (BRASIL, 2004). A partir da metade do século XIX, o Brasil vivenciou mudanças em relação a sua inserção no capitalismo mundial, exigindo modernização das cidades (REZENDE e HELLER, 2008). O Estado passou a entender o saneamento como uma de suas atribuições, porém limitou-se ao papel de poder concedente. Os serviços de água e esgoto passaram a ser prestados a partir de concessões à iniciativa privada, que construíram redes para fornecimento de água e captação de esgotos, mantendo a restrição da população atendida a grupos privilegiados devido à centralidade voltada para a obtenção de lucro (COSTA, 1994; REZENDE e HELLER, 2008).

Os rumos das políticas de saneamento foram alterados na etapa seguinte (1910-1945) e “a centralização das políticas sanitárias” era vista “como o único instrumento capaz de garantir a realização de ações abrangentes e eficientes” (REZENDE e HELLER, 2008, p. 153). Grandes contingentes populacionais excluídos foram considerados nas ações mais abrangentes, mas continuaram vinculadas ao aumento do potencial econômico produtivo e comercial brasileiro que focalizou locais estratégicos e deixou grande parte da população rural sem acesso aos serviços (REZENDE e HELLER, 2008). A intervenção estatal passou a ser entendida como uma necessidade diante da qual o poder público tinha capacidade de administrar os serviços, com tendência de rompimento das concessões à iniciativa privada, retomada da prestação dos serviços com criação de repartições e inspetorias de saneamento (COSTA, 1994).

A década de 1950 foi marcada pela ascensão dos mecanismos de financiamento para o abastecimento de água e constituição de autarquias municipais através dos serviços autônomos de água e esgoto, criados pelo Serviço Especial de Saúde Pública (SESP) a fim de reduzir a burocracia e minimizar a dependência de recursos orçamentários e do caixa único. A busca por maior autonomia na prestação de serviços marcou o “período de transição entre o modelo de gestão centralizado e empresas de caráter autônomo” (REZENDE e HELLER, 2008, p. 193). Os financiamentos potencializaram o desenvolvimento do setor, assim como a atuação de órgãos federais constituídos no período: Departamento Nacional de Obras contra as Secas, (DNOC), Departamento Nacional de Endemias Rurais (DNERu) etc. “Nesta fase foi criado também o primeiro mecanismo para financiamento do setor saneamento no Brasil, através do Plano de Financiamento de Serviços Municipais de Abastecimento de Água” (COSTA, 1994, p. 79). Na década de 1960 foi criado o Departamento Nacional de Obras de Saneamento (DNOS) inaugurando a presença de engenharia institucional e financeira voltada para o setor de saneamento. Em 1968 surgiu o Sistema Financeiro de Saneamento (SFS), gerido pelo Banco Nacional de Habitação (BNH) (BRASIL, 2004).

O Plano Nacional de Saneamento (PLANASA) foi lançado em 1971, como nova diretriz para a política nacional de saneamento, e se estendeu até 1990, repercutindo enormemente nos serviços. Esse plano foi responsável pela elevação na cobertura prioritariamente nas áreas urbanas mais importantes no contexto de industrialização e urbanização do país, nas cidades mais populosas e em locais com segmentos sociais de maior renda, gerando manutenção das desigualdades sociais no país. Os melhores resultados foram alcançados no abastecimento de água, mas o mesmo avanço não se estendeu ao esgotamento sanitário e os demais componentes do saneamento foram praticamente desconsiderados. O modelo incorporou valores como: autonomia dos serviços, financiamento com recursos retornáveis (como a

grande canalização ocorrida de recursos do FGTS) e atuação do Banco Nacional de Habitação e dos governos estaduais; busca pela auto sustentação financeira que remetia para a cobrança de tarifas os gastos do setor a fim de buscar o retorno do capital investido; e o foco da gestão centralizada na atuação das Companhias Estaduais de Saneamento Básico (CESBs) que haviam sido criadas recentemente e às quais os municípios concediam a prestação dos serviços (COSTA, 1994; BRASIL, 2004; REZENDE e HELLER, 2008). As Companhias Estaduais de Saneamento Básico (CESBs) obtiveram concessão dos serviços de muitos municípios, planejando e assumindo diretamente a política setorial (GALVÃO JUNIOR *et al.*, 2012). Houve enfraquecimento das autarquias municipais, sendo o período marcado por centralização autoritária nas companhias estaduais “excluindo o poder local de qualquer participação no processo decisório” (COSTA, 1994, p. 80). Embora o PLANASA tenha sido implementado de maneira “autoritária e excludente, foi um divisor de águas na história do saneamento, tendo propiciado a ampliação dos sistemas de saneamento, principalmente nas regiões Sul e Sudeste, com destaque para o aumento da cobertura por abastecimento de água” (REZENDE e HELLER, 2008, p.281). Ao final de sua vigência a partir de 1986, deixou algumas pendências como a necessidade de uma visão integrada do saneamento considerando seus quatro componentes, a expansão dos benefícios do saneamento a todas as classes sociais, a aplicação da visão sobre a saúde pública nas ações sanitárias, o avanço para uma gestão intersetorial e democrática do setor (REZENDE e HELLER, 2008).

A partir da década de 1990 verificam-se iniciativas no sentido de retorno da prestação de serviços por meio de concessões privadas de água e esgoto, concretizada através da primeira concessão completa, ocorrida em 1994 no município de Limeira/SP (COSTA, 1994). O governo adotou estratégia de convencer a população “da pertinência da privatização através de uma campanha de desqualificação [...] das operadoras públicas de saneamento, propagando a ideia de que [...] são incompetentes e não tem mais capacidade de contrair empréstimos” (REZENDE e HELLER, 2008, p. 289), defendendo a transferência à iniciativa privada dos serviços bem estruturados e viáveis e ficando a cargo dos governos os sistemas deficitários. As empresas públicas estaduais e municipais teriam que direcionar esforços para alcançar estabilidade e qualidade dos serviços, assumindo os investimentos, ou deveriam ceder à pressão pela concessão à iniciativa privada (OLIVEIRA, 2005).

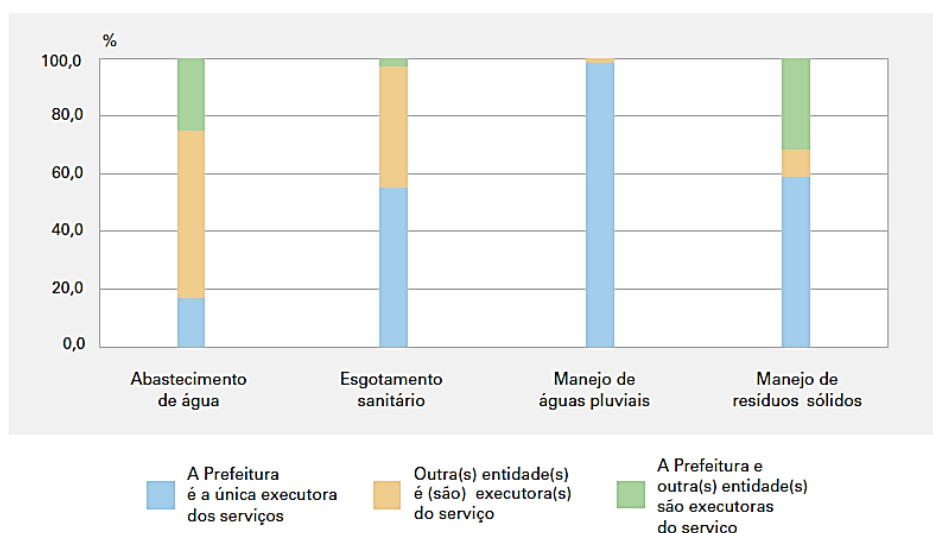
2.4.2 – Situação do saneamento no Brasil

Apesar dessa tendência de privatização, ela não aconteceu de maneira ampla, havendo resistência à prestação de serviços através das companhias estaduais e autarquias municipais.

O Estado adota posturas diferenciadas no decorrer do tempo, passando a assumir as atividades do setor de saneamento que eram realizadas mediante soluções individualizadas, dando um caráter de atendimento mais coletivo. Ainda assim, a universalização da prestação de serviços não foi atendida e historicamente uma parcela da população ficou excluída do atendimento (COSTA, 1994). Embora o setor ainda apresente significativas deficiências, houve investimento dos governos federais mais recentes, no sentido de superar os problemas e propiciar serviços mais amplos e de qualidade à população, a exemplo dos recursos destinados ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

Atualmente verifica-se a predominância da participação direta das prefeituras municipais na prestação de serviços de saneamento em seus quatro componentes (ver Figura 5).

Figura 5 – Proporção de municípios segundo os tipos de serviços de saneamento, por forma de execução – Brasil – 2008



Fonte: PNSB, 2008, p. 29. Fonte original: IBGE, Diretoria de Pesquisa, Coordenação de População e Indicadores sociais, Pesquisa Nacional de Saneamento Básico 2008.

Ao apresentar outras entidades executoras do serviço, são consideradas diversas possibilidades: autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista, consórcios públicos, empresas privadas, fundações, associações, etc. Sendo assim, a participação da gestão municipal é ainda mais significativa quando o serviço é prestado através de autarquias. Destaca-se ainda o papel das concessionárias estaduais de saneamento, que embora tenham papel relevante na prestação de serviços de água e esgoto, não foram apresentadas de maneira individualizada na pesquisa.

Segundo informações do Panorama do Saneamento Básico no Brasil (volume 2), embora a maior parte da população brasileira tenha acesso aos serviços de saneamento, o déficit apresentado ainda é muito significativo, havendo “milhões de pessoas vivendo em ambientes

insalubres e expostos a diversos riscos que podem comprometer a sua saúde”, fato que demonstra que “as políticas públicas não foram capazes de propiciar a universalização do acesso às soluções e aos serviços públicos de saneamento básico de qualidade (MORAES, 2011, p.116).

Como pode ser observado a seguir (ver Quadro 1), 71% da população brasileira possui atendimento de abastecimento de água adequado e 24,5% é atendida inadequadamente, restando 4,5% sem atendimento. No que se refere ao esgotamento sanitário, a situação é mais grave, uma vez que apenas 47,8% da população recebe atendimento adequado. Do total de esgoto coletado a maior parte não recebe tratamento, sendo devolvido *in natura* aos cursos hídricos.

Quadro 1 – Atendimento e déficit por componente do saneamento básico no Brasil adotado pelo Plansab, 2008

Componente	Atendimento adequado		Déficit			
			Atendimento precário		Sem atendimento	
	(hab.)	%	(hab.)	%	(hab.)	%
Abastecimento de água	134.244.670	71	46.323.865	24,5	8.508.465	4,5
Esgotamento sanitário	90.137.850	47,8	44.624.150	43,7	8.325.000	8,4
Manejo de resíduos sólidos domiciliares	125.969.070	66,6	37.957.316	20,1	25.316.000	13,4

Fonte: (MORAES, 2011). Fontes originais: Ministério das Cidades, 2011; IBGE, 2000; PNAD 2001 a 2008; PNSB 2008; Ministério da Saúde, 2007-Siságua.

A pesquisa ressalta que, do total da população que vivencia a situação de déficit em abastecimento de água, 73% encontram-se em áreas rurais, evidenciando a situação um pouco mais favorável das áreas urbanas. Outra informação relevante diz respeito ao rendimento das famílias que são afetadas pelo déficit, sendo que 75% do total possui renda familiar mensal de até ½ salário mínimo por morador.

A gestão de resíduos sólidos no Brasil apresenta o maior número de pessoas sem atendimento (13,4%), sendo apenas 66% da população atendida de maneira adequada. Em relação a esse componente do saneamento, a maior parcela da população atendida com soluções adequadas encontra-se na região Sudeste, com 88,5% de cobertura. Em Penápolis os serviços de resíduos sólidos são geridos pelo mesmo órgão que atende a população em relação à água e esgoto, o Departamento Autônomo de Água e Esgoto de Penápolis (DAEP), a coleta é feita em 100% dos domicílios urbanos, além de outras iniciativas existentes como coleta seletiva, cooperativa

de catadores e coleta de resíduos especiais. Em Itapira os serviços são atendidos pelas Secretarias de Agricultura e Meio Ambiente e de Serviços Públicos, sendo a coleta terceirizada e também apresentando iniciativas adicionais. Nos dois casos a disposição de resíduos é feita em aterro sanitário.

Em relação ao componente de drenagem urbana, segundo informações da Pesquisa Nacional de Saneamento Básico (PNSB, 2008), 27,4% dos municípios brasileiros declararam sofrer com inundações e alagamentos na área urbana nos cinco anos anteriores. Segundo Moraes (2011), dentre os municípios que apresentaram problemas dessa natureza no ano 2000, cerca de 43% pertenciam à região Sudeste. As dificuldades de drenagem urbana têm sido recorrentes e significativas no Sudeste, associados a alterações nos cursos hídricos e impermeabilização das áreas urbanas. No entanto, os municípios de Penápolis e Itapira não apresentam grandes problemas em relação à drenagem. Em Itapira foram recentemente realizadas obras para correção de situações de inundação em pequenas áreas, assim como obras menores com caráter preventivo.

2.4.3 – Planejamento do setor

Na maior parte história do saneamento no Brasil as decisões foram tomadas principalmente diante de situações de crise e emergenciais, atendendo às necessidades à medida que apareciam, não havendo planejamento formalizado das ações. A preocupação mais presente diz respeito à organização dos serviços e à busca por uma autonomia administrativa e financeira, no entanto, as diferentes iniciativas adotadas não foram capazes de promover o atendimento às necessidades do setor nem às aspirações de universalização dos serviços (COSTA, 1994). Embora o saneamento não tenha adotado amplamente o planejamento, a consideração do setor em alguns planos nacionais foi identificada por Rezende e Heller (2008): desenvolvimento de programas de saneamento em cidades acima de 20 mil habitantes por meio do Plano de Ações Econômicas de Governo (PAEG), realização de diagnóstico do saneamento em cidades de diferentes portes durante o Programa Decenal de Desenvolvimento Econômico e social e identificação de escala de prioridades para investimentos pelos gestores dos serviços segundo orientações do Plano Estratégico de Desenvolvimento (PED).

O PLANASA, na década de 1970, foi o primeiro plano brasileiro do setor, dos quais alguns benefícios foram obtidos, ampliando a oferta de serviços de esgotamento sanitário e, sobretudo de abastecimento de água. Experiências mais recentes de planejamento do setor foram desenvolvidas em âmbito municipal, com programas, projetos e planos diretores abrangendo os serviços de saneamento, embora tenham ocorrido de isoladamente. A partir do

ano 2000 identifica-se a ocorrência de planejamentos mais integrados de saneamento básico considerando os quatro componentes: Alagoinhas/BA, Belo Horizonte/MG, Guaíba/RS, Jaboaticabal/SP, Porto Alegre/RS, Santo André/SP e Vitória da Conquista/BA (LIMA NETO e SANTOS, 2012). A adoção do planejamento como ferramenta de gestão, sobretudo com base na legislação do saneamento, pode contribuir para alcançar avanços necessários na prestação de serviços do setor, buscando direcionar intervenções para as áreas mais deficientes. A Lei do Saneamento nº 11.445 de 2007, que estabelece as diretrizes nacionais para o setor de saneamento básico e apresenta, dentre outros direcionamentos, o planejamento como aspecto fundamental da gestão dos serviços, abrindo o saneamento no país para novas perspectivas (BRASIL, 2007). Essa lei preenche lacunas existentes em relação aos marcos para o setor, tendo como consequências a “afirmação do papel do poder público na área, uma visão sistêmica de gestão, incluindo etapas de planejamento e avaliação dos serviços [...]” (REZENDE e HELLER, 2008, P. 337).

O advento da Lei nº 11.445/2007 propiciou o delineamento de um novo quadro institucional na área, com afirmação dos conceitos de regulação, planejamento e avaliação dos serviços de forma articulada (REZENDE e HELLER, 2008). Nesse contexto, a elaboração de planos plurianuais municipais tem o potencial de vir a se constituir em importante meio de envolvimento da sociedade na problemática do setor (HELLER *et al.*, 2007). A partir dessa legislação, o setor passou a buscar a implementação das políticas e dos planos de saneamento, previstos como exigência legal, demandando mobilização dos gestores e das empresas prestadoras de serviços. Em nível nacional ocorreu a elaboração do Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANSAB) e alguns municípios buscam alcançar o mesmo objetivo, ainda que lentamente e de forma tímida.

A Lei 11.445/2007 aponta a elaboração dos planos de saneamento básico, que apresenta importância central na gestão dos serviços, pois deles dependem: a validade dos contratos de prestação de serviços, os planos de investimentos e projetos dos prestadores, a atuação da entidade reguladora e fiscalizadora, a alocação de recursos públicos federais e os financiamentos com recursos da União ou geridos por órgãos ou entidades da União (GALVÃO JUNIOR *et al.*, 2012). Os municípios, como titulares dos serviços de saneamento, são responsáveis pelo seu planejamento e podem fazê-lo com base em estudos fornecidos pelos prestadores de serviço (BRASIL, 2007). O plano deve utilizar indicadores de desempenho para análise dos resultados, possibilitando trabalhar com muitas variáveis e informações, facilitando a elaboração e a gestão do plano através de acompanhamento de sua execução, cuja responsabilidade será das agências reguladoras (SILVA *et al.*, 2005).

Os recursos públicos disponibilizados para a universalização dos serviços de saneamento frequentemente são escassos em relação às necessidades, tornando-se inevitável fazer opções acerca das prioridades das ações a serem implementadas e do uso de tecnologias que resultem em maior custo-benefício, contexto no qual o planejamento torna-se imprescindível. Este contexto facilita a criação de uma política de Estado de longo prazo, que coordene, planeje e viabilize as ações do governo de forma intersetorial, abrangendo os três níveis federativos, na direção da ampliação do acesso da população a boas condições sanitárias e consequente universalização dos serviços de saneamento básico no Brasil (BRASIL, 2004). A adequada provisão dos serviços de saneamento básico, além da correta abordagem tecnológica, depende da compreensão de que o saneamento se encontra na esfera da política pública, implicando na necessidade de que o Estado atue na organização institucional, bem como na sua implementação (HELLER e CASTRO, 2007).

Apesar dos avanços que vem sendo verificados, o planejamento no setor de saneamento é ainda uma necessidade incompletamente satisfeita, sendo fundamental que os planos recebam olhares e perspectivas de outras áreas de conhecimento e da própria sociedade, no sentido de oxigenar a visão endógena com outros pontos de vista (HELLER e NASCIMENTO, 2005). O número de estudos sobre o planejamento do saneamento tende a aumentar a partir da legislação e da elaboração de planos em nível municipal (LIMA NETO e SANTOS, 2012).

A demanda do planejamento tem aberto novas perspectivas para os municípios, incluindo a possibilidade de ampliação de aspectos relevantes para a gestão dos serviços como os mecanismos de participação social. Os novos planos, diferente dos anteriores, apresentam maior tendência de serem instrumentos de planejamento participativo que podem contribuir para o desenvolvimento sustentável (LIMA NETO e SANTOS, 2012). A participação pode ser implementada em diferentes níveis que vão desde a informação à população quanto a situação e procedimentos adotados, até a co-gestão e auto-gestão do processo, passando pela possibilidade de que representantes da população sejam consultados e emitam opiniões (BORDENAVE, 1995; BRASIL, 2006). A tradição de mobilização social tem se tornando mais relevante, na medida em que a tomada de decisão adota um método participativo, com consultas aos membros da organização ou aos usuários a fim de que as decisões não resultem apenas da visão de conjuntura dos gestores. Quanto mais democrático for o processo de tomada de decisão, maior a chance de os interesses dos usuários serem contemplados e menor a probabilidade de prevalecer uma visão pessoal e distorcida.

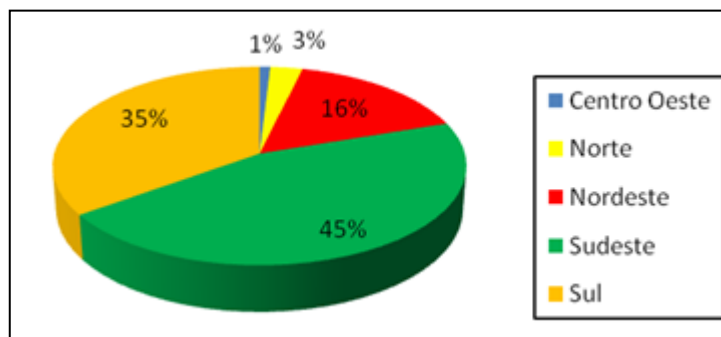
Antes de proceder à seleção dos municípios para compor os estudos de caso, foi realizado um levantamento das experiências de planejamento em saneamento básico na escala local no Brasil através de contato com a Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental do Ministério das Cidades, com alguns consórcios intermunicipais de saneamento, além da realização de pesquisas na internet e contato direto com vários municípios visando obter informações mais detalhadas. Diante dos numerosos municípios que compõem o território brasileiro percebe-se que as iniciativas de planejamento são ainda escassas, principalmente quando consideradas as que foram objeto de divulgação pública e encontram-se amplamente acessíveis. A divulgação das experiências de planos municipais pode contribuir para inspirar novas iniciativas de planejamento, motivando proposições semelhantes ou indicando superações necessárias dos obstáculos verificados nas experiências prévias.

Além das definições legais apresentadas pela Lei do Saneamento, esforços normativos vêm sendo desenvolvidos no país visando aprofundar os marcos metodológicos para a elaboração dos planos municipais e estabelecer orientações para que municípios avancem na elaboração de seus planos. A fim de auxiliar a elaboração dos planos de saneamento, iniciativas governamentais têm sido dedicadas à preparação de guias metodológicos (BRASIL, 2006), relatos de experiências (BRASIL, 2005). Também foram elaboradas resolução do Conselho das Cidades sobre o conteúdo mínimo dos planos (BRASIL, 2009), orientações para o estabelecimento de política e elaboração do plano municipal de saneamento (BRASIL, 2010b) e recomendações para os planos financiados pelo governo federal (BRASIL, 2010c).

No primeiro semestre de 2011, foi realizado um levantamento no qual foram identificados 106 (cento e seis) municípios brasileiros, correspondendo a cerca de 2% do total, dedicados à elaboração do plano de saneamento, considerando os que já haviam concluído o planejamento e os que estavam em andamento. O levantamento foi realizado através de pesquisas pela internet, contato com representantes da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental do Ministério das Cidades e com consórcios públicos de saneamento, além de contatos telefônicos especificamente com os representantes dos municípios e com empresas de consultoria envolvidas no planejamento do saneamento. A seguir será realizada uma análise das informações obtidas, embora, devido ao tempo decorrido desde a realização do levantamento, para ter melhor noção a respeito do panorama atual da situação dos planos de saneamento no Brasil, já se torne necessário realizar uma atualização da pesquisa.

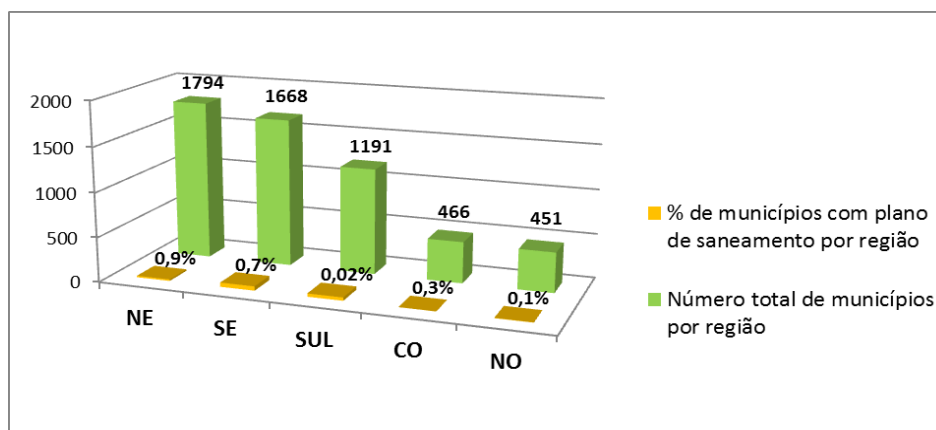
A maior parte dos municípios identificados encontrava-se na região Sudeste (45%), sendo seguido pelas regiões Sul (35%) e Nordeste (16%), enquanto as regiões Norte e Centro Oeste têm pequena participação no total (ver Figura 6).

Figura 6 – Municípios com planos de saneamento segundo região geográfica



Considerando o total de municípios por região, percebe-se que a porcentagem de municípios que tem dedicado esforços para a elaboração dos planos de saneamento é muito baixa, chegando a menos de 1% na região Sudeste e apresentando valores inferiores nas demais regiões (ver Figura 7).

Figura 7 – Número total de municípios por região e porcentagem de municípios com plano de saneamento em 2011



Embora poucos planos de saneamento municipais tenham sido concluídos no Brasil – parte deles com elaboração anterior à legislação – e alguns ainda estejam em desenvolvimento, as iniciativas apontam possibilidades e dificuldades no âmbito do planejamento. O planejamento pode compreender integralmente os componentes do saneamento ou considera-los individualmente ou parcialmente. A maior parte dos planos identificados (60%) aborda os quatro componentes do saneamento, seguidos pelos planos que consideram os componentes de água e esgoto (23%), o que pode ser justificado pelo fato de que em muitas situações são responsabilidade do mesmo órgão prestador de serviços. Os demais planos apresentam um ou

três componentes (3% e 6% respectivamente), ou ainda abordam temas afins não considerados dentre os componentes do saneamento como educação ambiental, controle de vetores e questões relacionadas à gestão (8%).

A maneira como os planos foram desenvolvidos também difere entre as experiências que foram identificadas. Alguns planos são realizados em ação conjunta entre gestores municipais e instituições de ensino e pesquisa como as universidades ou ainda com Organizações Não Governamentais (ONGs); outros municípios elaboram o plano de forma independente, utilizando o corpo técnico disponível; e em outros casos o poder público supervisiona o processo, mas delega a execução do plano a uma empresa de consultoria. Embora ainda não tenha sido identificada iniciativa com essa configuração, também é possível que os planos de saneamento se beneficiem de estrutura estabelecida pelos consórcios intermunicipais, principalmente os consórcios específicos de saneamento, a fim de facilitar a sua elaboração em uma ação conjunta dos municípios em escala microrregional e a gestão compartilhada dos serviços (SILVEIRA e PHILIPPI, 2008). Nesse caso, tanto os consórcios podem atuar na facilitação da estruturação de equipe e mobilização para o desenvolvimento de planos municipais, como podem ser desenvolvidos planos com escala regional.

No estado da Bahia, em 1995, o município de Salvador, com quase três milhões de habitantes, firmou convênio com a Universidade Federal da Bahia (UFBA), para elaborar o Plano de Saneamento para a Cidade de Salvador, a fim de “definir estratégias de ações integradas para o saneamento, ordenar atividades, identificar serviços necessários e estabelecer prioridades” (BRASIL, 2005, p. 54). Por sua vez, em Alagoinhas, município de aproximadamente 130.000 habitantes, a iniciativa da Prefeitura Municipal em 2003 contou com o apoio da UFBA e contribuição do Serviço Autônomo de Água e Esgoto. Em ambos os planos, a participação da universidade foi fundamental para auxiliar o processo, fomentando o envolvimento de representantes de setores relacionados ao saneamento, órgãos governamentais e não-governamentais. A participação de diversos segmentos da população promoveu um processo de discussão organizada, participativa e democrática através de conferências, representantes da população, levantamento de problemas e identificação de propostas para os serviços públicos de saneamento.

O plano municipal de saneamento de Belo Horizonte, com população em torno de 2,3 milhões de habitantes, foi elaborado com a participação de equipe técnica das secretarias da Prefeitura Municipal (PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 2008). Segundo Silveira (2012), fica evidente a metodologia tradicional utilizada nesse plano, no qual há

predominância da visão técnica dos especialistas, sem agregar o saber experimentado, exemplificado pelo fato dos aspectos sociais serem considerados a partir de dados quantitativos.

O Plano Municipal de Saneamento de Blumenau/SC também foi desenvolvido, em sua maior parte por iniciativa própria, sem apoio de instituições de pesquisa ou contratação de empresa de consultoria, o que foi possível graças à disponibilidade de recursos e equipe técnica comprometida e capacitada para trabalhar com os temas de saneamento (PREFEITURA MUNICIPAL DE BLUMENAU, 2010). A aprovação do plano de Blumenau na legislação municipal ocorreu através de um Decreto Municipal em 2009. Em Florianópolis/SC, verificou-se a situação oposta, houve contratação de uma empresa de consultoria para elaborar o plano sob a supervisão da Prefeitura Municipal, “dado a complexidade do tema e a necessidade de contar com o apoio de profissionais altamente especializados” (PREFEITURA MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS, 2008, p. 10).

O financiamento da elaboração dos planos municipais de saneamento brasileiros aponta para três situações principais. No primeiro caso, os próprios municípios arcam com os custos necessários para desenvolvimento do plano, frequentemente utilizando recursos públicos advindos das organizações de prestação de serviços de saneamento como as autarquias de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Alguns municípios foram beneficiados com financiamento da Fundação Nacional de Saúde (FUNASA), que atende particularmente municípios com população inferior a 50 mil habitantes. Mais recentemente, em 2010, o Ministério das Cidades também recebeu inscrições para os municípios a fim de selecionar os contemplados com recurso para elaboração do plano.

No que se refere às metodologias de planejamento utilizadas em âmbito municipal, percebe-se que ainda há deficiência na seleção e aplicação de métodos na elaboração do PMSB. Algumas instruções são fornecidas pelas orientações metodológicas apresentadas pela FUNASA e pelo Ministério das Cidades (BRASIL, 2010b; c), no entanto estes roteiros não informam o referencial teórico metodológico que confere embasamento aos procedimentos indicados. Os municípios que desenvolvem o planejamento com recursos próprios tem maior liberdade metodológica e podem definir seus próprios trajetos, como foi o caso dos municípios de Belo Horizonte/MG e Penápolis/SP. Percebe-se, pelas experiências relatadas, que existe dificuldade nos municípios quanto à orientação dos procedimentos para desenvolver o planejamento, apontando para a necessidade de investir em desenvolvimento metodológico, de forma a tornar os planos municipais de saneamento mais efetivos.

A lei de saneamento prevê que o planejamento seja realizado de maneira participativa, criando instrumentos efetivos para o envolvimento e o controle social. Verifica-se no Brasil que tal pressuposto legal tem sido seguido em alguns municípios em que os planos têm como destaque a participação de segmentos da sociedade civil. Dentre os exemplos de planos participativos encontra-se o de Alagoinhas/BA, apresentando-se coerentes com as diretrizes do governo federal para a elaboração de planos municipais. No entanto, outros planos pouco participativos foram identificados, como o de Belo Horizonte/MG, o que pode ser justificado pela falta de abertura dos planejadores seja e falta de envolvimento efetivo da sociedade.

Como o esforço de identificação dos planos concluídos e em laboração no Brasil não atingiu nível significativo de profundidade das informações individualmente sobre cada um dos planos, são apresentadas apenas observações gerais relacionadas à metodologia adotada. Um aspecto comum dos planos é o esforço concentrado na etapa de diagnóstico, com o levantamento de informações em número e em profundidade possivelmente excessivos, face às necessidades do planejamento. Por outro lado, tem sido pequeno o investimento em métodos de construção de cenários e visualização de situações futuras possíveis, e também na definição de planos adaptáveis às mudanças da realidade.

CAPÍTULO 3: O PLANO MUNICIPAL DE SANEAMENTO AMBIENTAL DE PENÁPOLIS

O Estado de São Paulo se divide em 15 regiões administrativas e 53 microrregiões; o município de Penápolis está localizado no noroeste do estado, na Região Administrativa e Microrregião de Araçatuba (ver Figuras 8 e 9), à 480 km da capital São Paulo.

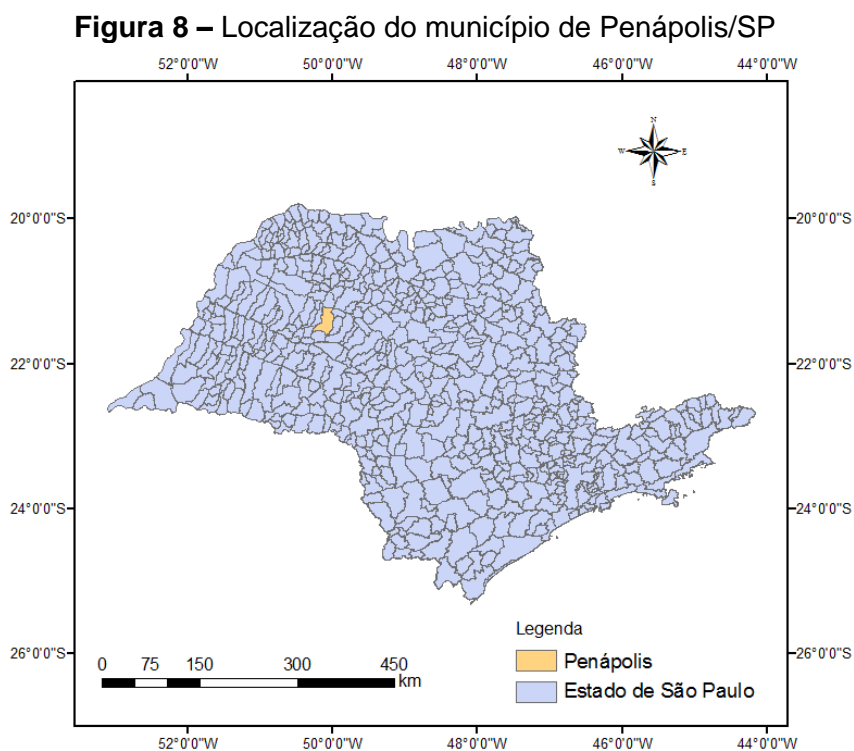


Figura 9 – Vista parcial de Penápolis.



Fonte: <http://www.penapolis.sp.gov.br/>

Segundo informações do Censo Demográfico, o município de Penápolis possuía 58.529 habitantes em 2010, ocupando área de 708 km² e apresentando densidade demográfica de 83,1 habitantes por km². Nesse mesmo ano a taxa de urbanização do município alcançou 95,5%, sendo que apenas 2.647 pessoas residiam em áreas rurais, representando 4,5% da população

total. A evolução da população total de Penápolis, desde a década de 1970, é apresentada a seguir (ver Quadro 2).

Quadro 2 – Evolução da população total do Município de Penápolis.

Ano	1970	1980	1991	2000	2010
População Total (número de habitantes)	34.737	40.322	48.575	54.635	58.510

Fonte: IBGE

Segundo informações disponíveis no site da Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (SEADE), a mortalidade infantil de Penápolis em 2011 era de 11,95 por mil nascidos vivos, inferior à taxa da região de Araçatuba (13,06). Segundo informações referentes ao ano de 2010, o Produto Interno Bruto (PIB) do município é de 979,92 milhões de reais e o PIB *per capita* de R\$ 16.757,36. O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) alcançou 0,81 no ano 2000. Considerando o Índice Paulista de Responsabilidade Social (IPRS)¹, criado para promover melhor detalhamento para os componentes definidos pelo IDH (renda, escolaridade e longevidade), o município de Penápolis alcançou em 2010 os valores 34 na dimensão riqueza, 68 na dimensão longevidade e 51 na dimensão escolaridade, levando-o a ser classificado no Grupo 3 (municípios com nível de riqueza baixo, mas com bons indicadores nas demais dimensões).

As atividades econômicas desenvolvidas no município de Penápolis são diversificadas, embora haja concentração em alguns setores. O setor agropecuário é o menos representativo dentre as atividades econômicas municipais, sendo que sua participação no total do valor adicionado do PIB é de 4,7% (em 2009) e ocupa 4,5% dos vínculos empregatícios do município (em 2010), com destaque para o cultivo de cana de açúcar, café, eucalipto, milho, arroz, algodão e hortaliças e para a pecuária bovina, ovina, suína e aves. O setor industrial ocupa expressivamente as atividades econômicas municipais, representando 32,3% do total do valor adicionado do PIB (em 2009) e agregando cerca de 24,1% dos vínculos empregatícios do município (em 2010), desenvolvendo atividades diversificadas em seus quatro distritos industriais: indústria de papelão, brinquedos, mecânica, máquinas agrícolas, transformação de madeira e usina de açúcar. O comércio e prestação de serviços englobam mais de 1.200 empresas, além da atuação de aproximadamente 2.450 autônomos e profissionais liberais de

¹O índice permite maior detalhamento das condições de vida existentes no município, fundamental para o desenho de políticas públicas específicas para áreas com diferentes níveis e padrões de desenvolvimento. Ele varia de 0 a 100 quanto melhor a condição do município.

diversas áreas. Este setor representa as atividades econômicas mais expressivas de Penápolis, com participação de 60,3% (em 2009) no total do valor adicionado do PIB, sendo responsável por 71,4% dos vínculos empregatícios (em 2010).

3.1 – O saneamento em Penápolis

O município de Penápolis vem apresentando resultados positivos em várias áreas das políticas públicas: foi “a primeira localidade do Brasil a municipalizar o serviço de saúde e a ter um consórcio municipal de saúde” (PENPOL1), além de ter realizado o “primeiro projeto de mutirão habitacional feito pela própria população” (PENPOL1). “Historicamente Penápolis está avançada nas discussões de políticas públicas no Brasil, no estado de São Paulo e na nossa região” (PENPOL 2). A história da política de saneamento é antiga e tem indicado caminhos promissores, apresentando como marco importante na década de 1920, a construção de uma estação de tratamento de água. Pode ser identificada em Penápolis “uma vocação para o saneamento que antecede o departamento de águas” tendo o próprio departamento sido criado como “uma consequência da vocação que a cidade já tem” (PENTEC 5).

O Departamento Autônomo de Água e Esgoto de Penápolis (DAEP) é uma autarquia criada pela Lei Municipal nº 935 de 18 de maio de 1978 e atualmente tem sob sua responsabilidade os serviços de saneamento do município. A criação do departamento ocorreu em um contexto no qual a Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (SABESP) realizava visitas aos municípios do Estado visando obter a concessão dos serviços (PENUSU 3 e PENTEC 3). Esse fato corresponde, em nível nacional, ao período da história do saneamento no qual esteve vigente o Plano Nacional de Saneamento (PLANASA), marcado pelo investimento nas Companhias Estaduais de Saneamento Básico (CESBs) e redução do apoio à prestação de serviços municipal (BRASIL, 2004; REZENDE e HELLER, 2008). Tal iniciativa se deparou com a precariedade na área de saneamento: “na maioria das prefeituras havia problemas na captação e no tratamento da água” (PENTEC 1), situação que foi agravada pela impossibilidade de acesso aos recursos do Sistema Nacional de Saneamento o que pressionou municípios a realizarem a concessão (BRASIL, 2004).

A administração local considerou que o município tinha condições de prestar os serviços e não realizou concessão à companhia estadual, criando o DAEP. Foram transferidos para a autarquia profissionais envolvidos no setor de abastecimento de água da prefeitura e no ano seguinte foi realizado o primeiro concurso público específico. O processo de criação do DAEP contou com o apoio do engenheiro civil Jair Bernardes, que atua há mais de 60 anos na área de saneamento, apoiou muitos municípios na prestação dos serviços e formação de seus

órgãos locais de saneamento e teve importante atuação na Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento (ASSEMAE) (PENTEC 1, PENTEC 3 e PENTEC 6).

O investimento em saneamento contou com “uma vontade política muito grande dos vários governos e partidos políticos, em ações contínuas, dado o impacto positivo que elas causaram” (PENPOL1). A gestão do prefeito João Carlos D’Elia (1983-1988), do PMDB, foi particularmente importante para o município de Penápolis e ficou marcada devido às transformações que provocou: “revolucionou as políticas públicas em Penápolis, e daí para frente a situação foi se desdobrando” (PENPOL1), focalizando a formulação e constituição das políticas públicas, “tendo sempre como um elemento fundamental a participação popular e da discussão democrática” (PENTEC 2). A gestão do governador de São Paulo, André Franco Montoro (1983-1987), do PSDB, foi “marcada pelo contexto de democracia participativa” (PENPOL1) e apresentava propostas de municipalização e descentralização das políticas públicas na qual o município detinha autonomia para definir os projetos prioritários: “sempre perguntava para os municípios qual o projeto mais importante [...] e eles normalmente pediam distrito industrial; o município de Penápolis pediu uma lagoa de tratamento de esgoto” (PENPOL1). Houve investimento de recursos e o município elegeu o saneamento como prioridade, trazendo muitos benefícios para o setor: modernização dos serviços, reestruturação do DAEP com modernização na estrutura administrativa, construção de novo sistema de captação da água e reformulação da estação de tratamento, construção de sistema de tratamento de esgoto, levando o município a um nível de grande diferenciação regional e estadual de saneamento (PENPOL1, PENTEC 1 e PENTEC 3).

Antes da criação do DAEP, os serviços de saneamento eram deficientes, principalmente com “dificuldade de universalização dos serviços de água e esgoto” (PENTEC 2). Alguns bairros sofriam com falta de água devida à precariedade da reservação; a água nem sempre apresentava boa qualidade, sendo seu controle deficiente, e também não recebia fluoretação. Foram registrados casos de hepatite, havendo suspeita de associação à má qualidade da água. O sistema de coleta de esgotos não atendia a todos os bairros e em alguns casos havia esgoto correndo em vala a céu aberto nas periferias e o lançamento dos efluentes era realizado sem tratamento, diretamente no Ribeirão Lajeado. Não havia conhecimento ou controle sobre o volume de água consumido, pois não havia sistema de micro medição. Os usuários pagavam uma taxa semestral pelos serviços, baseada na área construída, gerando um sistema tarifário inadequado para a cobrança (PENPOL1, PENTEC 1 e PENTEC 3).

A primeira iniciativa do DAEP foi a instalação de hidrômetros em toda a área urbana e a mudança no sistema de cobrança do sistema de taxa para a cobrança através da tarifa sobre o volume de água consumido. Foi alcançado grande avanço na prestação dos serviços, com destaque para o ano de 1992, quando se atingiu 100% na coleta e tratamento de esgoto na área urbana, tendo sido anteriormente alcançada a universalização do abastecimento de água (PENTEC 3). Um dos entrevistados informou que, como médico sanitário, teve oportunidade de acompanhar o impacto que o saneamento básico causou na mortalidade infantil nas décadas de 1980 e 1990: “na medida em que os domicílios iam sendo ligados e o saneamento implantado, a mortalidade foi caindo” (PENPOL1), situação que pode ter repercutido na queda da mortalidade infantil verificada no município.

A Lei Orgânica Municipal de Penápolis determina que os serviços de saneamento sejam prestados por órgãos específicos da administração indireta do município e veda a “sua concessão, permissão ou qualquer forma de transferência do controle para a iniciativa privada, ou para qualquer outro órgão ou entidade estadual ou federal” (PREFEITURA MUNICIPAL DE PENÁPOLIS, 1990). Outro importante aspecto em relação ao modelo de gestão seguido pelo DAEP é que a legislação que regula o saneamento local também define a característica dos profissionais que devem estar envolvidos na prestação de serviços, a fim de garantir sua qualidade: “para a adequada execução dos serviços públicos de saneamento, deles se ocuparão profissionais qualificados e legalmente habilitados” (PREFEITURA MUNICIPAL DE PENÁPOLIS, 1990).

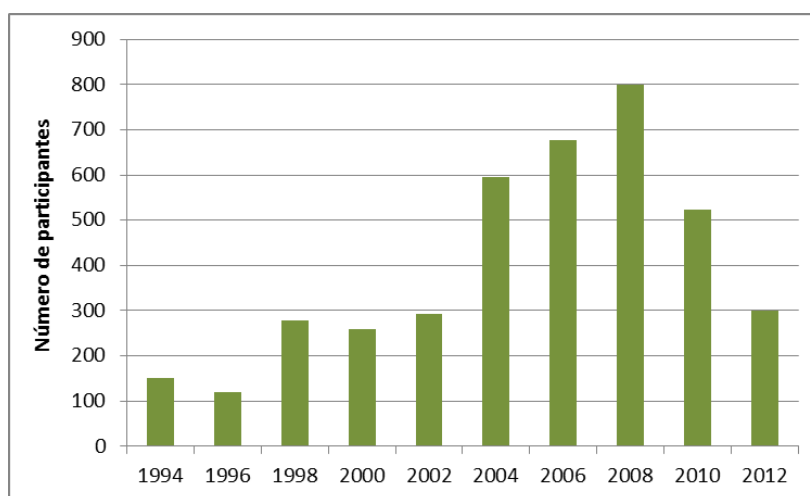
O Consórcio Intermunicipal do Ribeirão Lajeado (CIRL) é uma entidade jurídica criada em 1991, da qual participam os municípios de Alto Alegre, Barbosa e Penápolis. Dos trinta e oito quilômetros de extensão do ribeirão, a maior parte está localizada em Penápolis, as nascentes estão no município de Alto Alegre e a foz no município de Barbosa. O consórcio realiza serviços de proteção, recuperação e preservação do curso d’água que é o único manancial de abastecimento público de Penápolis, tendo como meta recuperar as áreas degradadas da bacia com ações de recomposição da mata ciliar, manejo adequado do solo e realização de atividades de educação ambiental, buscando manter a qualidade e quantidade de água para o abastecimento da população (PENUSU 3).

A partir de 1993, conforme a Lei Municipal nº 225, o DAEP passou a ser responsável pela coleta e disposição dos resíduos sólidos urbanos, apresentando um diferencial em relação aos demais órgãos de saneamento. No mesmo ano foi criado o Centro de Educação Ambiental (CEA), que funciona em parceria com a Secretaria de Educação, para realização de trabalhos

de conscientização em relação à preservação e recuperação do meio ambiente local através de um programa dirigido à rede escolar e à população mediante visitas, atividades lúdicas, formação de professores e eventos educativos (PENTEC 1 e PENUSU 3).

Em 1994, teve início a realização do Fórum de Saneamento e Meio Ambiente, constituindo um momento de participação social de grande importância para o planejamento do saneamento, tendo como objetivo avaliar a situação e propor diretrizes para o setor (PREFEITURA MUNICIPAL DE PENÁPOLIS, 2011). O Fórum foi instituído através da Lei Municipal nº 327 de 1993, sendo realizado a cada dois anos, abrindo espaço para a participação popular junto à administração do Departamento Autônomo de Água e Esgoto (DAEP), visando contribuir para o processo de planejamento e gestão dos serviços. O fórum é uma instância democrática de caráter deliberativo que atua na formulação de políticas públicas, definindo diretrizes para as áreas de saneamento e meio ambiente com envolvimento da população (PENPOL1, PENUSU 1 e PENPOL 2). Comparecem atores sociais de diferentes segmentos, como usuários residenciais, comerciais e industriais, entidades assistenciais e profissionais, políticos e servidores municipais. O objetivo dos fóruns é “mobilizar a população para participar das políticas públicas referentes ao saneamento ambiental do município” e estabelecer “um forte e bem estruturado canal de comunicação com o Poder Público” (PREFEITURA MUNICIPAL DE PENÁPOLIS, 2012). A participação da população nos fóruns (ver Figura 10) é intensa e varia conforme o tema discutido, com destaque para o fórum realizado em 2008 que recebeu 800 participantes para discutir o plano de saneamento.

Figura 10 – Número de participantes dos Fóruns de Saneamento e Meio Ambiente de Penápolis (1994-2012).



Fonte: DAEP

A participação nos fóruns de saneamento de Penápolis passou por um acréscimo a partir de 1994, culminando no ano de 2008 e apresentando uma redução posterior. A queda do número de participantes pode ser atribuída à deficiência no cumprimento das propostas advindas dos fóruns, uma vez que algumas delas são apontadas em mais de um fórum, sem ter sido dado o devido encaminhamento. Um dos entrevistados questiona o fato de que “se pegar os históricos dos fóruns de saneamento vai ver repetidas medidas que estão em todos [...] Ela foi implementada? Não, porque não vem ao encontro das forças políticas” (PENTEC 5). Tal fato pode contribuir para justificar a redução no número de participantes dos fóruns, uma vez que as demandas sociais não têm sido amplamente atendidas, reduzindo o potencial da participação da população intervir no direcionamento da política pública de saneamento. “O número de pessoas presentes nos fóruns é proporcional à implementação das medidas, [...] por isso hoje não tem mais a participação da população como tinha antigamente” (PENTEC 5).

Cada versão do fórum discute um tema específico (ver Figura 11), definido pelo DAEP, contando com palestras, momentos de plenária e realização de trabalhos em grupo. Além de revisar o andamento das propostas do fórum anterior, ao final é lançada uma lista de propostas aprovadas para serem executadas pelos órgãos.

Figura 11 – Temas dos Fóruns de Saneamento e Meio Ambiente de Penápolis



A histórica realização dos fóruns de saneamento propicia aumento do conhecimento da população em relação às ações promovidas no âmbito do saneamento e meio ambiente no município e melhora a participação social na formulação de ações do setor. No processo de

elaboração do plano, os fóruns tiveram atuação importante, sendo que um deles motivou as discussões sobre os temas do planejamento que estavam em curso e outro teve a função de assembleia pública para que a população fizesse análise do plano concluído.

No final dos fóruns é realizada a votação para os membros que comporão o Conselho Deliberativo do DAEP, que recentemente passou a ser denominado Conselho Gestor de Saneamento Ambiental. Trata-se de um órgão colegiado consultivo e deliberativo, lotado junto ao DAEP, que propicia condições físicas e funcionais para o seu bom desempenho. As funções exercidas pelo conselho são propositivas e fiscalizadoras, dentre as quais está a contribuição para a formulação, planejamento e execução da política municipal de saneamento (PREFEITURA MUNICIPAL DE PENÁPOLIS, 2011). O conselho é composto por 20 representantes e tem gestão de dois anos, possui composição paritária entre representantes do poder público e dos usuários, incluindo, nesses últimos, associações de classe e usuários residenciais, eleitos durante os Fóruns de Saneamento. O conselho é composto pelos seguintes membros: o Diretor Presidente do DAEP; um representante da Polícia Ambiental; três representantes do Departamento Autônomo de Água e Esgoto de Penápolis (setor administrativo, setor técnico e setor operacional); um representante do Consórcio Intermunicipal Ribeirão Lajeado (CIRL); um representante da Secretaria Municipal de Agricultura, Abastecimento e Meio Ambiente; um representante da Secretaria Municipal de Saúde; um representante da Secretaria Municipal de Educação; um representante da Secretaria Municipal de Obras e Serviços; um representante da Ordem de Advogados do Brasil (OAB); um representante da Associação dos Engenheiros e Arquitetos de Penápolis (AEA Penápolis); um representante da Associação Comercial e Empresarial de Penápolis (ACE Penápolis); um representante das entidades assistenciais e seis dos usuários residenciais eleitos no fórum (PREFEITURA MUNICIPAL DE PENÁPOLIS, 2011).

No ano 2000, o município iniciou a implantação da coleta seletiva de resíduos domésticos em parceria com a Cooperativa de Recicladores de Penápolis (CORPE), que atende cerca de 40 famílias. Em 2004 iniciou o processo de tratamento diferenciado de resíduos de serviços de saúde pelo processo de autoclavagem, em cumprimento à Resolução nº 31/2003 da Secretaria Estadual do Meio Ambiente.

No decorrer de história o DAEP evoluiu no padrão de gestão e administração, na estruturação do quadro de funcionários, no rigor na aplicação do recurso, no respeito ao controle social, dentre outros (PENPOL1 e PENTEC 2). O reconhecimento dos trabalhos desenvolvidos pelo

departamento também se manifesta por meio dos inúmeros prêmios recebidos, principalmente devido à qualidade da gestão dos serviços.

Alguns dados disponíveis no Sistema Nacional de Informações de Saneamento (SNIS) para o ano de 2010 apontam a boa qualidade do atendimento dos serviços no município de Penápolis. No que se refere ao abastecimento de água, o atendimento contempla toda a população urbana (55.882 habitantes), o que corresponde a aproximadamente 95% da população total (sendo que 2.647 pessoas residem em área rural). O consumo médio per capita de água na cidade é de 220 litros e o índice de perdas de água na distribuição é de 27,1%. A Pesquisa Nacional de Saneamento Básico (PNSB, 2008) informa que toda a água disponibilizada passa por tratamento convencional. Segundo o SNIS, a coleta de esgoto é feita em toda a área urbana e o total coletado passa também por tratamento, segundo a PNSB, através do uso de lagoa facultativa. O município possui 21.906 ligações de água e esgoto e a cobrança pelos serviços é realizada através de boleto mensal entregue nos domicílios e atualmente a leitura e emissão da conta são feitas simultaneamente (SNIS, 2010). O valor cobrado pela coleta e tratamento do esgoto encontra-se entre 75 e 100% do valor cobrado pela tarifa de água (PNSB, 2008).

O sistema de gestão de resíduos realiza muitas atividades para as quais dispõe de várias unidades. A coleta domiciliar é feita diariamente na região central da cidade e nos bairros é realizada três vezes na semana (SNIS, 2010; PNSB, 2008). O DAEP executa outras funções relativas à gestão dos resíduos sólidos e atividades adicionais, que contribuem para a melhoria da qualidade sanitária do município:

- Limpeza de vias públicas, bocas de lobo, feiras, mercados, mercados; remoção de animais mortos;
- Coleta de resíduos volumosos, pilhas, baterias, lâmpadas fluorescentes e resíduos eletrônicos, de óleo de cozinha (Projeto RecÓleo), resíduos de construção civil;
- Disponibilização de Ecopontos, para despejo temporário de resíduos inertes;
- Coleta seletiva de resíduos por profissionais da Cooperativa de Recicladores de Penápolis (CORPE);
- Armazenamento de pneus e entrega à Reciclanip, entidade sem fins lucrativos vinculada à Associação Nacional da Indústria dos Pneumáticos (ANIP);
- Realização de compostagem com resíduos resultantes de podas e jardinagem;
- Limpeza anual de caixa d'água dos imóveis urbanos;
- Serviços de controle de vetores (ratos e baratas) das redes de esgoto;

- Aferição de hidrômetros com limpeza, checagem e manutenção corretiva;
- Fabricação de tubos de concreto para uso nas redes e cultivo de mudas ornamentais para jardins e canteiros.

O município dispõe seus resíduos em aterro sanitário próprio, que está em funcionamento desde 1994. Os resíduos de serviços de saúde são coletados separadamente e recebem tratamento específico desde 2005 com o uso de autoclave e disposição final em valas especiais. A unidade de tratamento e disposição de resíduos de serviços de saúde atende também os municípios de Barbosa e Buritama. No sistema de gestão de resíduos o município emprega diretamente 178 profissionais, sendo 108 na coleta e 60 na varrição de vias públicas, além dos 28 catadores que fazem parte da cooperativa de recicladores. Segundo a PNSB (2008), todo o resíduo obtido através do processo de triagem é direcionado ao processo de comercialização em benefício da cooperativa.

O município apresenta grande porcentagem da área urbana pavimentada, entre 80 e 100% (PNSB, 2008). A gestão de águas pluviais e drenagem urbana está sob responsabilidade da Secretaria de Obras e Serviços e sua situação não é tão boa como a dos demais componentes do saneamento, uma vez que os “investimentos nessa área por parte da prefeitura não foram equivalentes” (PENTEC 2). Embora os recursos sejam provenientes da prefeitura e de convênios realizados, a secretaria não dispõe de maquinário apropriado nem mão de obra qualificada e acaba trabalhando em parceria com o DAEP, que disponibiliza máquinas e profissionais. A falta de planejamento de alguns loteamentos gera problemas de drenagem e de pavimentação das ruas que são afetadas pelas consequências dos novos loteamentos (PENTEC 3 e PENTEC 4). O município tem alguns problemas pontuais relativos à drenagem (PENUSU 1), para os quais a correção é realizada de maneira emergencial ou por meio de ações como a exigência de uso de grama nas calçadas, que não tem sido implantada de maneira generalizada (PENTEC 4).

A situação do saneamento em áreas rurais, onde residem aproximadamente 5% da população, não tem a mesma qualidade daquela na área urbana, uma vez que “não houve grandes avanços para atender a esse contingente rural” (PENTEC 2). O atendimento do saneamento à população rural tem melhorado a partir de iniciativas específicas, que se diferenciam da área urbana. Uma parte das áreas rurais é abastecida por água subterrânea (PENUSU 1), onde ocorre fiscalização - “quando vai fazer um poço numa propriedade tem que buscar uma autorização, são mapeados e de conhecimento do município, da administração” (PENUSU 1) - além acompanhamento e verificação da qualidade da água através de um laboratório móvel

(PENTEC 1). No esgotamento sanitário, há “um projeto para construção de fossa séptica, que segue os padrões sugeridos” (PENTEC 1). Essas áreas foram contempladas especificamente num planejamento municipal de drenagem rural, elaborado com envolvimento dos produtores rurais, diagnóstico dos problemas e identificação de ações realizadas pelo poder público “que estava sendo operado de forma errada” (PENTEC 3), e foram apontadas mudanças necessárias.

O DAEP é reconhecido por aplicar tarifas consideradas justas e pela qualidade dos serviços. “A cidade fez investimentos significativos para garantir água, esgoto e limpeza pública bem estruturada. A prestação dos serviços é abrangente e de boa qualidade” (PENTEC 6) “e a gente se orgulha muito por isso” (PENUSU 2). O reconhecimento do saneamento como prioridade no município conferiu ao DAEP “um nível de qualidade e prestação de serviço público que é referência” (PENTEC 2). A cidade “cuida bem do setor, o serviço é diferenciado, é uma referência na questão de saneamento” (PENUSU 1), “é uma referência para o Brasil inteiro” (PENTEC 3) “e bem avaliado pela população e comparando o serviço autônomo municipal com o estadual em São Paulo, ele tem melhor qualidade e abrangência” (PENPOL1). O atendimento deu credibilidade ao DAEP, “criou nos cidadãos orgulho pela cidade ter boas condições de salubridade” (PENTEC 6) e proporcionou “reconhecimento no que diz respeito à qualidade do serviço prestado” (PENTEC 2).

A população cobra a qualidade dos serviços prestados; o pagamento feito pelos usuários é um “elemento forte de ligação da população com a qualidade do serviço executado” (PENTEC 2). A qualidade dos serviços faz parte da rotina da cidade, o fato de o “departamento de água fornecer 100% de água, 100% de esgoto é normal e já faz parte do cotidiano, ninguém se espanta mais com isso” (PENTEC 5). No entanto, alguns entrevistados consideram que o setor ainda precisa avançar na qualidade dos serviços e no desenvolvimento de um mecanismo de “auxílio e cooperação para que os outros serviços da região possam melhorar, dentro de uma visão regional” (PENTEC 2).

3.2 – O plano de saneamento de Penápolis

O Plano Municipal de Saneamento Ambiental de Penápolis foi elaborado com envolvimento de diversos participantes e várias iniciativas conjuntas. Em 2004 foi celebrado entre o DAEP e a Fundação Nacional de Saúde (FUNASA) um acordo de cooperação técnica (nº1366/2004) com o objetivo de monitorar os serviços municipais. Em 2005 foi emitido o Decreto nº 2327/2005, para criação de um grupo executivo de trabalho, que iniciou a revisão do plano diretor urbano e elaboração do plano de saneamento composto por: três representantes do

DAEP e um representante de cada um dos órgãos: Fundação Nacional de Saúde, Secretaria Municipal de Obras e Serviços, Secretaria Municipal de Saúde; Secretaria Municipal de Educação, Coordenador do Núcleo de Gestão Estratégica da Secretaria de Governo, Secretaria Municipal de Agricultura, Abastecimento e Meio Ambiente. Houve, também, participação do Ministério das Cidades, formalizada por meio de acordo de cooperação técnica aprovado na Câmara Municipal em outubro de 2005. A equipe de planejamento trabalhou durante meses, realizando atividades de capacitação, diagnóstico técnico, debates em reuniões públicas etc.

O planejamento teve início em 2005, tendo sido finalizada a revisão do Plano Diretor Participativo de Penápolis em janeiro de 2007, aprovado pela Câmara de Vereadores no mesmo ano com poucas alterações. O processo de planejamento conjunto dos dois planos é entendido como aspecto positivo, uma vez que o planejamento urbano deve contemplar também os serviços de saneamento, sendo realizadas discussões conjuntas aproveitando a complementariedade dos temas. A elaboração do plano de saneamento seguiu-se à do plano diretor, estendendo-se até o final de 2007 ampliando as discussões com envolvimento da sociedade. As despesas foram custeadas pelo DAEP, constituindo-se como material de consumo e alimentação, pois não houve gastos com mão de obra, uma vez que o município dispõe de profissionais capacitados. Dentre os participantes, alguns eram funcionários do próprio município e outros eram voluntários da Fundação Nacional de Saúde (FUNASA), Ministério das Cidades e Universidade de Brasília.

As propostas aprovadas 7º Fórum de Saneamento e Meio Ambiente em 2006 foram consideradas nas discussões no decorrer do processo de planejamento. Em 2007, foi realizada uma audiência pública para apresentação do plano durante o fórum de saneamento de 2008, no qual o plano foi apresentado para avaliação da população, discutido e validado mediante significativa participação social (ver Figura 12).

Figura 12 – Fórum de Saneamento para validação do plano (2008).



Fonte: DAEP

A seguir, o plano foi enviado na forma de minuta de projeto de lei para o Prefeito Municipal, analisado pela equipe jurídica e encaminhado para votação na Câmara de Vereadores e foi aprovado em 15 de dezembro de 2011, segundo a Lei nº 1798. Algumas alterações foram realizadas pelo poder executivo antes do encaminhamento para o legislativo, gerando diferença entre o plano original e o aprovado, com a retirada de algumas diretrizes.

A demora de cerca de três anos para que o plano fosse aprovado esteve vinculada às mudanças propostas em relação à constituição do Conselho de Saneamento do DAEP e às suas atribuições. O plano “foi para a câmara por muita pressão, porque ficou na gaveta do presidente por muito tempo” (PENTEC 5). Nele propunha-se a transformação do conselho de saneamento do DAEP em um conselho municipal, cuja função seria deliberativa. Alguns entrevistados atribuírem a demora da aprovação ao fato de que o plano iria “dar muito poder ao povo” (PENTEC 3) uma vez que “tem medidas lá que, por exemplo, aumentam o poder dos conselhos, principalmente conselho dos departamentos [...] e quando retira o poder do político ele fica desesperado” (PENTEC 5). Os gestores avaliaram que tais propostas não deveriam ser implementadas, uma vez que representava a intenção de “cercear o direito do gestor, quer dizer, o gestor vem só para levar o título, seria igualzinho ao sistema do parlamentarismo [...] Exatamente aí é que está o perigo [...] e o gestor ficaria como figurativo, então [...] o jurídico alertou com relação a isso” (PENTEC 1). Embora o plano tenha sido contemplado na legislação municipal, percebe-se que “naquele apagar das luzes, foi aprovado o plano de saneamento, aí foram ver e aquelas medidas que foram propostas, foram retiradas” (PENTEC 5).

Dentre as alterações que foram realizadas no plano antes de sua aprovação, foi identificada a exclusão de itens contidos nas diretrizes, que representavam o aumento do poder de interferência da população na política de saneamento: criar um regulamento para nomeação de servidores em comissão; elaborar perfil de cargos para ocupar cargos de chefias (diretores e chefias); apresentar o Plano Municipal de Saneamento Ambiental à população antes de encaminhar a Câmara Municipal e criar metodologia de acompanhamento de implantação do Plano de Saneamento, utilizando o grupo que auxiliou na elaboração do mesmo.

A Lei dispõe sobre a Política Municipal de Saneamento Ambiental de Penápolis e apresenta os princípios que direcionarão a prestação dos serviços no município, “a fim de garantir a salubridade nas áreas urbanas e rurais e o bem estar ambiental de seus habitantes, devendo essa política ser implementada, através de ações integradas e continuamente planejadas” (PREFEITURA MUNICIPAL DE PENÁPOLIS, 2011). Através da Lei foi formalizado o

Sistema Municipal de Saneamento Ambiental, integrado pelos seguintes órgãos: a) Departamento Autônomo de Água e Esgoto de Penápolis (DAEP); b) Secretaria Municipal de Saúde; c) Secretaria Municipal de Agricultura, Abastecimento e Meio Ambiente; d) Secretaria Municipal de Educação; e) Secretaria Municipal de Obras e Serviços Públicos e f) Consórcio Intermunicipal do Ribeirão Lajeado (CIRL). A Lei apresenta os seguintes instrumentos e ferramentas para a gestão dos serviços: o Plano Municipal de Saneamento Ambiental, o Conselho Gestor do Saneamento Ambiental, o Fundo Municipal de Saneamento Ambiental, o Fórum de Saneamento Ambiental e Meio Ambiente de Penápolis e o Sistema Municipal de Informações em Saneamento.

3.3 – A motivação para a elaboração do plano

Esta seção é dedicada à análise do plano de saneamento do município de Penápolis, investigando a motivação e os fatores que contribuíram para a elaboração e aprovação na legislação municipal. A maior parte do planejamento ocorreu antes da Lei do Saneamento de 2007, não havendo relação direta do plano com o atendimento à exigência da legislação. Sendo assim, o fator obrigatoriedade não pode ser apontado como determinante para a elaboração do plano, como será abordado a seguir. O plano foi elaborado a partir de esforços conjuntos dos gestores municipais, profissionais do DAEP e representantes da população, e motivado pela busca por atender às necessidades apresentadas a seguir.

3.3.1 – Atenção conferida ao planejamento

O plano de saneamento nasceu das discussões relativas à revisão do plano diretor, tendo sido identificada a necessidade de tratar a situação do saneamento de maneira pormenorizada: “surgiu a necessidade de estar melhorando essa questão” (PENUSU 1). As históricas iniciativas de planejamento de Penápolis influenciaram a elaboração do plano de saneamento. O município realiza o planejamento urbano desde 1984 (PENTEC 1 e PENTEC 2), além de iniciativas recentes que contemplam as áreas de educação, cultura e habitação de interesse social (PENPOL 2). “No DAEP já existe a cultura de planejar” (PENTEC 1) desde sua criação: “ele foi concebido dentro da necessidade que o município tinha na época, foi feito um diagnóstico da demanda e um planejamento [...], embora não formalizado, para os próximos dez anos” (PENTEC 3), apresentado os avanços necessários, “tinha que crescer e avançar em relação à universalização de água e esgoto, e esta meta foi alcançada” (PENTEC 3).

Nesse contexto, o plano de saneamento surgiu como uma possibilidade de avançar na adoção de iniciativas planejadas e investimento na melhoria dos serviços, respondendo à ansiedade

dos funcionários do DAEP e manifestações da população (PENTEC 3 e PENTEC 5): “nós chegamos num momento em que a gente precisava de um planejamento mais longo [...] porque tem coisa que precisa caminhar mais” (PENTEC 3). Um aspecto que contribuiu significativamente para a motivação da elaboração do plano foi a histórica atenção conferida ao planejamento no município e no setor de saneamento.

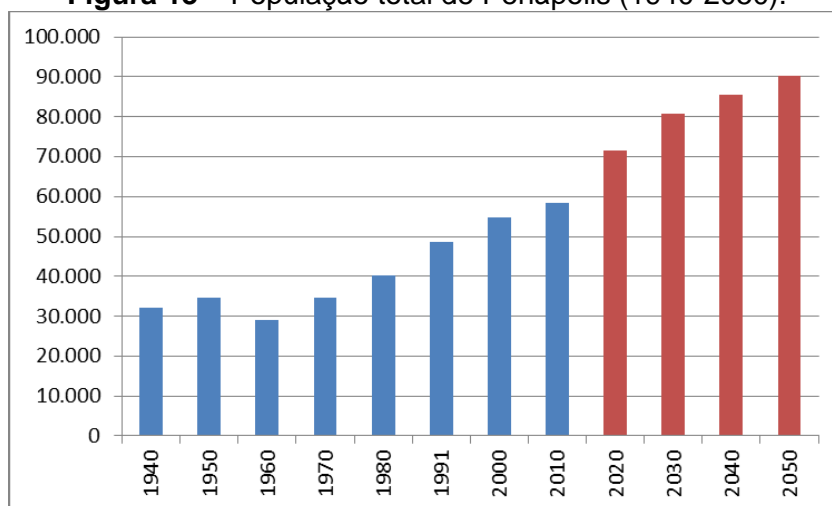
3.3.2 – Necessidade de refletir sobre a realidade futura do saneamento

O planejamento do saneamento insere-se num contexto mais amplo em que se verifica “a necessidade de trabalhar as políticas públicas de forma planejada, incorporando a ideia do planejamento, [...] que é o grande gargalo que se tem hoje nas políticas públicas” (PENTEC 2), considerando “ações de curto, médio e longo prazo, e ver de onde vamos tirar recursos para investir” (PENTEC 3). Sendo assim, o plano deve considerar ações de caráter imediato e de curto prazo, mas também as possibilidades relativas ao futuro mais distante, considerando os próximos vinte anos. O planejamento com variados horizontes temporais cria expectativa positiva em relação à manutenção e melhoria da qualidade dos serviços: “ao olharmos para o horizonte vemos uma luz, preparando para as próximas gerações um saneamento de qualidade” (PENTEC 1), buscando realizar “o que seria melhor para a cidade” (PENPOL1).

A realidade atual do saneamento municipal é reconhecida pelos entrevistados como uma situação favorável, com bom atendimento à população e avaliação positiva dos serviços por parte dos usuários. No entanto, o futuro do setor é visto com preocupação, motivando a demanda por um amplo processo de planejamento para manter a cobertura de atendimento e a qualidade dos serviços, buscar alternativas diante dos problemas enfrentados e desenvolver iniciativas de preservação ambiental e dos recursos disponíveis (PENPOL1 e PENUSU 1). Tal perspectiva chama a atenção para refletir sobre as consequências que cada decisão tomada no presente pode gerar no futuro, como aponta Schwartz (1996). Ao planejamento é conferida também a possibilidade de “evitar a ocorrência de alguns problemas [...], evitando transtornos para todos” (PENUSU 1).

O atual crescimento populacional é entendido como tendência para os anos seguintes, considerando os cenários da situação do saneamento no futuro (ver Figura 13). A capacidade de atendimento dos serviços passa a ser focalizada, em decorrência do aumento populacional e da concentração demográfica. “Apesar de toda a preocupação com o planejamento das atividades do DAEP, foi ficando evidente que o crescimento da cidade e da demanda não estavam sendo atendidos de forma adequada” (PENTEC 6).

Figura 13 – População total de Penápolis (1940-2050).



Fonte: elaboração a partir de dados dos Censos Demográficos (1940-2010) e projeção populacional utilizada no Plano Municipal de Saneamento Ambiental de Penápolis (2020-2050).

A tendência de crescimento populacional, com suas respectivas consequências para o futuro do saneamento, contribuiu para a identificação da necessidade de adoção sistemática do planejamento, sendo também consideradas as áreas de expansão do tecido urbano e suas características em termos de tipo de habitação, densidade de ocupação e “tipo de ocupação do solo que poderia ter nesses locais” (PENUSU 1). O crescimento populacional tem relação direta com a demanda pelos serviços de saneamento e o planejamento se torna uma necessidade visando ao atendimento universalizado, expandindo os serviços para atender às novas demandas sem prejuízo para as áreas já contempladas.

A demanda por ações planejadas visando o futuro manifestaram-se nos componentes específicos do setor. Verifica-se a necessidade de “cuidar do Ribeirão Lajeado, manancial de onde é captada a água para abastecimento” (PENUSU 3), vislumbrando as consequências que podem advir da deterioração do curso hídrico, como redução da qualidade e quantidade de água e a preocupação sobre as possibilidades futuras de captação de água diante das novas demandas da população a partir do crescimento demográfico e expansão urbana (PENPOL1 e PENTEC 5). Manifesta-se também a necessidade de implementar processos que mantenham e otimizem a coleta e tratamento dos esgotos (PENUSU 1 e PENTEC 5). Na gestão dos resíduos sólidos, a maior preocupação diz respeito à destinação final, atentando para a capacidade do aterro sanitário, visando à adoção de iniciativas para prolongar sua vida útil (PENTEC 1) e reservar áreas para expansão ou construção de um novo aterro. Sobre a drenagem foram manifestadas preocupações relativas à identificação de alternativas para redução da impermeabilização do solo, com consequente aumento do escoamento superficial de águas pluviais e geração de alagamentos na cidade (PENUSU 1 e PENTEC 4).

3.3.3 – A busca pela continuidade das ações e projetos de saneamento

O planejamento do saneamento contempla a elaboração de um plano e sua formalização como instrumento da política pública de saneamento do município, que pode acontecer via aprovação na legislação. Tais procedimentos vêm ao encontro da necessidade de estabelecer estratégias para viabilizar a continuidade das ações, tentando “garantir que os governos futuros continuem lutando pela melhoria do saneamento” (PENPOL1), uma vez que “a mudança de gestores é a nossa preocupação” (PENTEC 3). Quando ocorre alternância de poder, o direcionamento das ações tende a mudar, gerando descontinuidades. A existência do plano de saneamento reforça a “necessidade de ter uma política permanente, não importando os novos governantes e independentemente do partido político que estiver à frente da administração municipal” (PENTEC 5). O plano minimiza os riscos de descontinuidade das ações diante da possibilidade de que os futuros dirigentes políticos ou do DAEP deixem de priorizar o setor. O planejamento do saneamento, com elaboração de “um plano maior do que as administrações, com plano de investimento que possa transcender as administrações” (PENTEC 5), passa a se constituir como um instrumento para potencializar a melhoria dos serviços, fortalecendo “o departamento (DAEP) como um prestador de serviço à população, e não como uma ferramenta de programas políticos [...] sendo blindado com relação às vontades políticas de cada grupo” (PENTEC 5).

Ainda assim, reconhece-se que “mesmo estando na lei, não é garantia” (PENTEC 3) pois “nem sempre a lei garante a continuidade das ações” (PENPOL1), uma vez que o município vivenciou situação desafiadora no qual houve alterações no Plano Diretor visando atender interesses particulares.

3.3.4 – Dedicção à gestão integrada do saneamento

A necessidade de investir continuamente na gestão dos serviços de saneamento pode ser apontada como um dos aspectos que demandaram a elaboração do plano. A administração do DAEP tem alcançado avanços significativos (PENTEC 2) com utilização de ferramentas de apoio à gestão: o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GesPública), a ISO 9001 e a norma Saúde e Segurança (PENTEC 1). A elaboração do plano de saneamento também contribui para buscar a melhoria da gestão do setor, sendo o plano uma ferramenta de apoio ao administrador (YÉVENES-SUBIATRE, 2010). “Precisa ter um plano para a gente ter um norte [...], para que direcione as ações; sabendo os pontos críticos tem que buscar recursos e resolver” (PENTEC 4). O plano direciona o setor e apoia a gestão, incorporando reflexões realizadas na elaboração conjunta do plano pela equipe técnica, gestores e a

população e viabilizando a integração dos setores e das políticas, considerando a formulação de uma política permanente. O envolvimento de representantes de vários setores no planejamento favorece a continuidade desse processo, levando as secretarias e órgãos municipais envolvidos com as temáticas do saneamento a trabalharem em conjunto para obter maior sucesso (PENPOL 2).

3.3.5 – O peso do fator obrigatoriedade

A necessidade de definição de estratégias para facilitar a obtenção de recursos para o setor de saneamento pode ser apontada em Penápolis como o fator que mais aproxima o planejamento do caráter da obrigatoriedade da motivação. O fato de os serviços de saneamento apresentarem boa qualidade e amplo atendimento da população leva o município a uma situação desafiadora e de difícil superação, que é a dificuldade para obtenção de recursos para o setor. Ao avançar no nível de qualidade e atendimento da população, tornou-se mais difícil obter recursos oriundos do Governo Federal, mesmo com a elaboração de projetos e solicitação de recursos em vários órgãos, devido aos inúmeros municípios em grave situação sanitária, que recebem atenção prioritária. Nesse sentido, o plano de saneamento foi motivado pela possibilidade de potencializar a obtenção de recursos, cuja aplicação estaria baseada na proposta de planejamento formal do município.

A elaboração do plano de Penápolis teve início antes de sancionada a Lei do Saneamento. Os elaboradores do plano tinham noção da futura obrigatoriedade do planejamento, uma vez que “o coordenador sempre colocava que isso ia ser uma obrigação dos municípios e que haveria prazos” (PENPOL1), embora os entrevistados concordem que “a exigência não teve peso no plano” (PENTEC 1). O município se antecipou a essa obrigatoriedade e tem priorizado o setor de saneamento, não sendo necessária a obrigatoriedade para motivar ações para melhoria dos serviços (PENUSU 3 e PENTEC 5). Os entrevistados entendem que a obrigatoriedade não pode ser considerada uma motivação adequada para o plano de saneamento de Penápolis, “não foi por obrigação, foi um momento de reflexão que tivemos, por ansiedade de melhorar e isso levou a gente a planejar” (PENTEC 3), o plano nasceu “da necessidade de debater, avançar no saneamento [...] e não para se fazer cumprir uma obrigatoriedade da lei” (PENTEC 2), “é uma questão de consciência política e social” (PENUSU 1).

3.4 – O processo de planejamento do saneamento em Penápolis

A partir da descrição do processo de planejamento do saneamento em Penápolis, a presente sessão se dedica a analisar os três aspectos apontados na hipótese da pesquisa: a participação

da sociedade, o envolvimento de representantes do poder público municipal e os aspectos relativos aos procedimentos metodológicos aplicados na elaboração do plano.

3.4.1 – A participação social

A histórica atenção conferida às políticas públicas em Penápolis foi realizada com base na participação popular, elemento importante na sua formulação e construção das políticas. Os governos abertos à participação social elaboraram discussões sobre o saneamento e outras áreas das políticas públicas como saúde, educação e habitação, o que se verificou efetivamente através da realização de diversas conferências municipais (PENPOL1 e PENPOL 2). Desde a década de 1980, nas discussões sobre a área da saúde no município, através das quais foi implantado o Sistema Único de Saúde (SUS), a participação da sociedade é contemplada, “Penápolis tem uma cultura de participação” (PENTECA 3). A prática do diálogo com a população fez parte do perfil de muitos gestores e se tornou uma prática enraizada (PENUSU 1). Destaca-se o amplo envolvimento social em 1985, quando foi criada a lei de uso e ocupação do solo (PENPOL1 e PENTECA 2). O DAEP através da criação do Fórum de Saneamento e Meio Ambiente em 1994 efetivou a participação popular (PENTECA 3 e PENTECA 4), além de buscar em outras ações desenvolver um trabalho conjunto com a população, destacando a necessidade de discutir a gestão e participar dela. A partir da iniciativa de realização dos fóruns, “a participação social expandiu-se de tal maneira que não é possível contê-la” (PENTECA 3).

A população de Penápolis possui consciência participativa, “as pessoas comparecem nos fóruns” (PENTECA 1) e acompanham discussões de interesse coletivo. Cada um assume “uma responsabilidade, como cidadão, de participar das decisões” (PENUSU 1); os participantes representam e defendem os interesses da coletividade na qual estão inseridos. Embora cada um seja portador de interesses individuais, o avanço da tradição participativa no município vem contribuindo para que, nos espaços de envolvimento social, cada cidadão compreenda a situação coletiva e colabore para que as necessidades prioritárias do município sejam atendidas, ainda que não represente diretamente os seus interesses.

O plano de saneamento foi elaborado com amplo envolvimento da sociedade, uma vez que “a população tem tradição de acompanhar esse tipo de discussão” (PENTECA 5). As intervenções dos atores sociais no plano ocorreram de variadas maneiras: atuando diretamente como participante das reuniões do plano, participando dos fóruns de saneamento vinculados ao planejamento, participando de reuniões nos bairros ou audiência pública de apresentação final do plano, ou ainda sendo representados pelos membros do Conselho do DAEP. Foi realizado

“um trabalho de divulgação nos bairros da cidade, convidando e identificando pessoas que tinham interesse em participar e compor o grupo gestor” (PENTEC 2 e PENTEC 2).

Vários segmentos da sociedade estiveram presentes no planejamento: associação comercial, representantes de classe, população dos bairros, vereadores, funcionários do DAEP e representantes de secretarias municipais (PENPOL1, PENTEC 2 e PENTEC 3). “Sempre havia participação popular nas discussões do plano de saneamento” (PENTEC 5) e no decorrer de todo o processo “a participação foi satisfatória dúvida” (PENTEC 2). Ainda assim, ao final do processo percebeu-se que “as pessoas foram se distanciando” (PENTEC 1), “foi ficando pouca gente” (PENTEC 2), o que foi atribuído a intensidade e frequência das reuniões, que se estenderam por muitos meses (PENTEC 2 e PENUSU 2).

3.4.2 – O envolvimento de representantes do poder público municipal

Representantes de vários órgãos e secretarias do poder público municipal estiveram envolvidos no planejamento do saneamento. “Todo o apoio para o desenvolvimento das atividades do plano veio do DAEP e da Prefeitura Municipal”, uma vez que “o município dispõe de recursos humanos com capacidade técnica de desenvolver as atividades necessárias para o planejamento” (PENTEC 6). O DAEP concentrou a maior parte do trabalho e dos envolvidos, devido à responsabilidade para com a prestação de serviços de saneamento, o que lhe confere conhecimento sobre os componentes do setor e disponibilidade de informações detalhadas para o plano (PENTEC 3). O DAEP foi o “carro-chefe, mas de maneira geral, teve uma participação bem mista” (PENUSU 2), com amplo envolvimento de outros órgãos, enriquecendo o processo de discussão.

Várias secretarias e órgãos governamentais foram envolvidos: secretarias de planejamento, obras, educação, saúde e meio ambiente, setores de engenharia e fiscalização da prefeitura. Todos foram convidados a participar, pois “quando se fala em meio ambiente toda secretaria está envolvida” (PENTEC 4). A participação de órgãos municipais nos assuntos do saneamento faz parte dos esforços por realizar “integração entre o setor e as outras secretarias, mobilizando todos os secretários” (PENTEC 1), nos quais o município possui experiência, a exemplo do conselho do DAEP, que “já utiliza essa dinâmica” (PENTEC 1), promovendo discussões sobre o saneamento com participação de representantes de diversas áreas. Alguns entrevistados entendem que não foi feita “uma avaliação adequada de que haveria necessidade de um envolvimento maior da direção política, do presidente do DAEP e do prefeito, o que gerou impasses para a aprovação do plano” (PENTEC 2) por entenderem que se a participação desses atores tivesse sido mais intensa a aprovação do plano seria mais rápida.

3.4.3 – Aspectos metodológicos

Nesta seção serão abordados aspectos relativos à metodologia de elaboração do plano de saneamento de Penápolis: a) o modelo de diagnóstico utilizado com sua respectiva influência no plano; b) o estabelecimento da visão de futuro e as possíveis consequências dessa escolha, buscando identificar as correntes de pensamento que forneceram sustentação para as opções metodológicas adotadas e c) a definição de diretrizes focalizando a melhoria e ampliação dos serviços nos próximos anos.

O fato de o plano de saneamento de Penápolis ter sido iniciado antes da existência da Lei do Saneamento e de documentos normalizadores do plano fez com que sua experiência fosse pioneira e trouxesse algumas dificuldades na seleção metodológica. “A metodologia acabou sendo bastante interessante, mas a gente pagou o preço por ser pioneiro” (PENPOL1). Um estudo realizado anteriormente sobre o plano de Penápolis aponta que “a construção metodológica [...] foi direcionada pela cultura local, e contando com a participação da sociedade nas decisões relativas à política urbana municipal” (SILVEIRA, 2012, p. 117), caracterizando-se como um aperfeiçoamento de um planejamento participativo de saneamento que já vinha sendo realizado há cerca de vinte anos (SILVEIRA, 2012).

A característica participativa assumida pelo plano indica alguns aspectos em termos de abordagem metodológica adotada em sua elaboração. A metodologia tradicional pressupõe que o planejamento seja desenvolvido por uma equipe técnica, excluindo a participação direta da sociedade. O planejamento do saneamento em Penápolis, ao envolver a participação dos atores sociais descarta a adoção da metodologia tradicional, pois nela o poder decisório se concentra nos planejadores e se aproxima dos pressupostos do Planejamento Estratégico Situacional (PES), devido a seu caráter participativo e ao nível de contribuição conferida aos atores sociais. A metodologia manteve uma abordagem que considera os aspectos técnicos, econômicos e políticos, em concordância com as propostas de Matus para o PES, ao defender que os planos não devem considerar apenas o âmbito econômico, mas extrapolar essa perspectiva abrangendo o conjunto de situações políticas do município e incorporando-as no planejamento. O papel dos atores sociais evidencia a importância do fator político no plano de saneamento, ocupando o eixo central da metodologia utilizada, contradizendo a abordagem do planejamento tradicional, que privilegia o fator técnico e desconsidera os atores sociais (MATUS, 1989; GIOVANELLA, 1991; HUERTAS, 1996; MEDEIROS, 2002).

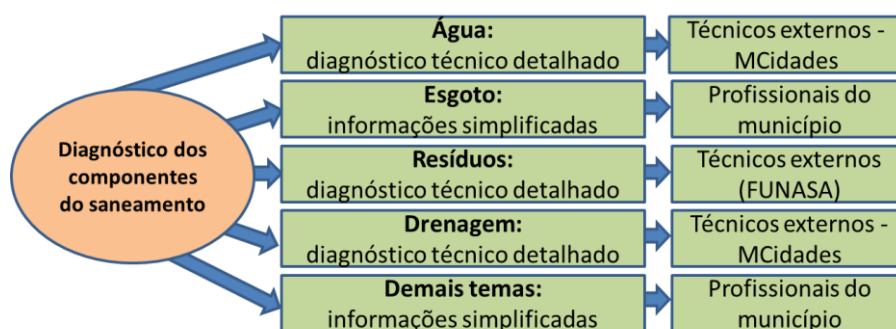
A metodologia utilizada também caminha no sentido de atender às ideias apresentadas por Godet e Durance, uma vez que o plano de Penápolis instaura um processo participativo e

permanece aberto às manifestações dos atores sociais interessados no tema durante todo o processo (GODET e DURANCE, 2009). A origem das diferentes seções do plano é composta por um conjunto de possibilidades distintas de atores: a participação social direta ou indireta; a iniciativa dos funcionários do DAEP ao buscar soluções para os problemas identificados na prestação de serviços e as contribuições dos representantes de diversos órgãos do poder público envolvidos; as interferências dos consultores técnicos que atuam como colaboradores e se constituem como membros externos ao processo; o direcionamento do grupo gestor do plano e as intervenções promovidas pelo Conselho Deliberativo do DAEP do qual participam diversos representantes da população, dos técnicos e do poder público.

3.4.3.1 – Diagnóstico dos serviços de saneamento

“A metodologia adotada para a construção do PMSAP está fortemente estruturada no diagnóstico, existindo uma relação direta e acrítica entre causa e efeito a partir dele” (SILVEIRA, 2012, p. 118). O modelo de diagnóstico escolhido deriva das opções metodológicas para a elaboração do plano e interfere na posterior identificação dos cenários futuros e definição de objetivos, metas e diretrizes do plano. O diagnóstico dos serviços apresenta características e atores diferentes para cada componente conforme representado a seguir (ver Figura 14).

Figura 14 – Atores envolvidos no diagnóstico do saneamento de Penápolis



O diagnóstico elaborado para o abastecimento de água foi desenvolvido com características técnicas por colaboradores externos, resultando no trabalho intitulado: *Estudo de viabilidade técnica, econômica e ambiental da ampliação da capacidade de captação de água no ribeirão lajeado e em outras fontes superficiais complementares para atendimento à demanda urbana de Penápolis-SP*, que tem como foco a “avaliação da limitada capacidade de abastecimento” (PREFEITURA MUNICIPAL DE PENÁPOLIS, 2011, p. 9), contemplando sugestões de alternativas para essa situação. O componente de esgotamento sanitário não apresenta informações simplificadas, comentando de modo sucinto problemas

pontuais da coleta e tratamento das águas residuárias, contemplando informações fornecidas por profissionais do DAEP e a indicação de problemas que são de amplo conhecimento.

O diagnóstico do componente resíduos sólidos apresenta caráter marcadamente técnico e foi desenvolvido através de um programa de cooperação técnica com a FUNASA, gerando o estudo técnico intitulado *Recomendações Operacionais para o Sistema de Limpeza Urbana de Penápolis – Diagnóstico preliminar*. Esse documento apresenta um panorama da situação da coleta de resíduos, varrição e disposição no aterro sanitário, além de sugerir a implementação de ações para o aperfeiçoamento desses serviços. O diagnóstico técnico referente à drenagem urbana apresenta detalhadamente a situação no município, concentrando particularmente nas áreas mais atingidas por problemas de escoamento de água das chuvas, apresentando análises e sugestões para ações, visando reduzir a impermeabilização, estimular a adoção de sistemas de infiltrações nas residências e calçadas e trincheiras de retenção.

O diagnóstico dos demais temas abordados no plano (meio ambiente e educação ambiental, controle de vetores e planejamento e gestão) teve participação de variados atores, não se concentrando no caráter marcadamente técnico. As informações foram fornecidas pelos órgãos do setor e são apresentadas de maneira superficial e sucinta.

O modelo tradicional admite apenas uma explicação da realidade, destacando a importância da visão técnica (URIBE RIVERA, 1992; MATUS, 1997). No plano de Penápolis, na maior parte do diagnóstico, a presença da visão técnica acaba por se manifestar predominantemente, aproximando as seções de diagnóstico de uma abordagem metodológica tradicional. Sendo assim, a metodologia de diagnóstico caminha no sentido inverso ao que propõem o pensamento de Godet e Durance (2009), sem incorporar conjuntamente o conhecimento dos especialistas e dos usuários dos serviços.

O diagnóstico do plano assume características tradicionais devido ao predomínio da visão dos planejadores representados por consultores externos, pequena participação de envolvidos do poder público municipal e nenhuma participação social. A elaboração do diagnóstico pressupõe a existência de conhecimentos específicos e detalhados sobre a situação do saneamento no município, o que favoreceu a atuação de técnicos que realizam levantamentos no local, além de funcionários do DAEP e de outras secretarias que lidam diretamente com a prestação dos serviços, havendo maior dificuldade da participação da sociedade, diferentemente do que acontece em outras etapas, nas quais ela passa a ser predominante.

A centralidade do diagnóstico do plano de saneamento de Penápolis voltada para aspectos técnicos promove uma dificuldade de compreensão por parte da população, a exemplo do que defende Habermas, de que um dos fatores limitadores da participação social na gestão das políticas públicas é a falta de informação e conhecimento, que diminui as possibilidades de argumentação dos atores envolvidos (HABERMAS, 1987 apud AGUIAR 2011). Foram adotadas estratégias para ampliar os conhecimentos representantes da população sobre a realidade municipal como o uso de uma linguagem simples nas reuniões conjuntas entre técnicos e atores sociais e a realização de visitas para conhecer as etapas pelas quais passa cada componente do saneamento, para “conhecer as instalações e equipamentos de saneamento da cidade, pois grande parte da população não conhece” (PENTEC 2) propiciando uma aproximação entre técnicos e a população.

3.4.3.2 – Visão de futuro

A referência ao horizonte temporal do planejamento não foi mencionada explicitamente no texto do plano, embora tenha sido apontada na convocação do fórum a referência ao futuro de 20 anos do saneamento, e tal informação tenha sido confirmada nas entrevistas realizadas (SILVEIRA, 2012). A visão de futuro adotada no planejamento limita-se ao estudo de apenas uma situação construída a partir de projeções de informações, considerando a dinâmica demográfica e o comportamento de cada componente do setor para “enxergar a questão do futuro do saneamento” (PENPOL1). As questões do “crescimento populacional e o tipo de ocupação urbana, com suas respectivas consequências para o saneamento foram a origem da discussão” (PENTEC 6), foram analisados os componentes do saneamento e “as projeções do crescimento da população com relação à quantidade de água consumida, pensando se o fluxo do rio seria suficiente para atender a demanda” (PENPOL1), “o que poderia acontecer com a ocupação do solo na cidade, infiltração e escoamento de água da chuva” (PENUSU 1).

Destaca-se a participação de docente da Universidade de Brasília (UnB) na definição de uma visão de futuro e construção de cenários, contribuindo para a metodologia de planejamento, na medida em que “fez toda a parte da visão de futuro do saneamento em Penápolis” (PENTEC 2), ao mesmo tempo em que foi observador da elaboração do plano, a fim de relatar a experiência no Guia para Elaboração de Planos Municipais de Saneamento. A visão de futuro foi elaborada por participantes externos ao município e os demais atores foram envolvidos nas discussões sobre a projeção elaborada, refletindo acerca do futuro desejado para o setor. A visão de futuro é apresentada brevemente na introdução, construída a partir de projeções populacionais considerando a tendência de crescimento, e também está presente em cada componente, elaborada a partir da extrapolação das informações obtidas no diagnóstico:

“cruzando a esperada evolução da população [...] com as capacidades instaladas dos diferentes setores, na água (desde captação, tratamento, reservação, distribuição), no esgoto (captação, afastamento e tratamento), no lixo (coleta e disposição final, capacidade de aterro sanitário), que apontam diferentes períodos de estrangulamento das instalações e serviços” (PENTEC 2).

Embora tenham sido tratados como cenários futuros, ressalta-se que foi apresentada apenas uma opção de cenário para cada componente, não tendo sido discutidas possibilidades e trajetórias diferentes para a realidade no futuro.

No estudo de águas de abastecimento é mostrado o provável estrangulamento da capacidade instalada de captação em 2015 em termos de equipamentos, bem como a impossibilidade de o manancial suprir a demanda de captação de água em 2025. De forma semelhante, é mostrada a necessidade de ampliar a capacidade de tratamento de esgoto a partir de 2015, prevendo ações até 2030 (SILVEIRA, 2012, p. 123).

O plano não apresenta a construção de um conjunto de visões de futuro de forma sistematizada, que, segundo Matus, deveria conter uma visão de curto prazo, para direcionar a ação do cotidiano, bem como outra de médio prazo, para direcionar as ações dos planos anuais e conjunturais, além de outra de longo prazo, com o objetivo de vislumbrar o futuro desejado. Os cenários propostos não apresentam imagens alternativas do futuro, como defende Schwartz (1996), e é realizada segundo extrapolação de tendências utilizada nas previsões tradicionais.

A visão de futuro utilizada no plano de Penápolis caminha na direção contrária do que pretende o planejamento utilizando cenários, ao indicar situações futuras estáticas, ao invés de considerar as forças que direcionam o futuro para diferentes caminhos auxiliando na tomada de decisão de longo prazo para apoiar os gestores (ALVARENGA e SOEIRO DE CARVALHO, 2007). A visão de futuro do plano de Penápolis segue padrões do planejamento tradicional que entende o presente como projeção dos acontecimentos passados (MATUS, 1997) e não estando aberto a possíveis alterações. O futuro é tratado como decorrência das ações de saneamento planejadas e implementadas, não sendo considerados os contextos dos possíveis futuros no qual o plano se insere (SILVEIRA, 2012).

Ao adotar uma única visão de futuro, a iniciativa passa a entender os desejos dos planejadores como sendo a própria realidade, o que é considerado uma tentação relativamente comum (GODET e DURANCE, 2009). Ainda que seja o caminho mais fácil, essa estratégia pode não ser a mais produtiva do ponto de vista do potencial de efetividade do planejamento elaborado. Ao conceber apenas um futuro possível, o plano não contempla o reconhecimento de

mudanças e promoção de adaptações nas ações e estratégias propostas no decorrer da implementação do plano, reduzindo a possibilidade de identificar movimentos e readequações apropriados para cada situação (SCHWARTZ, 1996). A adoção de um futuro único conduz as ações para uma situação de rigidez, dificultando o gerenciamento das alterações contínuas da realidade (YÉVENES-SUBIATRE, 2010).

Embora o plano seja focalizado numa perspectiva política e, neste sentido, se aproxime do Planejamento Estratégico Situacional desenvolvido por Matus (MATUS, 1989; HUERTAS, 1996), a metodologia adotada para a construção da visão de futuro assume princípios do planejamento tradicional, entendendo-o como simples extrapolação da realidade vivenciada no presente (SCHWARTZ, 1996; MATUS, 1997). Dessa forma, a visão de futuro do plano não permite o estudo das incertezas e das variáveis de natureza política, econômica ou social, apresentando uma única saída e uma única chegada possíveis, não havendo outras possibilidades contempladas no planejamento.

3.4.3.3 – Definição de diretrizes para o setor de saneamento

O plano de saneamento de Penápolis não apresenta em seu conteúdo seção específica de objetivos e metas, mas condensa tais aspectos nas seções de diretrizes dos serviços. Tal procedimento foi adotado devido à intenção de dar continuidade ao planejamento após sua aprovação, desenvolvendo uma etapa posterior que consistiria em “detalhar as diretrizes, porque cada uma tem muito desdobramento, no plano são diretrizes macro, depois tem que descer no nível de ação e passar para um detalhamento maior [...] a gente ficou de fazer isso na segunda etapa” (PENTEC 3). Tal situação foi indicada devido à limitação técnica do município para desenvolvimento de definição de investimentos e estabelecimento de prazos para cumprimento das diretrizes. Além disso, considera-se que nos momentos de revisão do plano deve-se proceder a uma atualização da situação do saneamento e cumprimento das diretrizes com detalhamento das próximas ações, a fim de que o mesmo não se torne inoperante (PENTEC 3).

A elaboração das diretrizes do plano foi norteadada pelo cruzamento da visão técnica do cenário de futuro do saneamento com os desejos manifestados pelos atores sociais. Tal procedimento foi realizado com a presença e participação ampla de todos os atores do planejamento, no qual se estabeleceram discussões que “foram traduzidas em metas e suas consequências [...] e discutidas no fórum de saneamento do município” (PENTEC 6). O processo de elaboração das diretrizes propôs as “definições de ações necessárias para equalizar os problemas e

desejos” presentes no diagnóstico e na visão de futuro, no qual se “conseguiu definir um plano de ação, colocado em uma linha de tempo, indicando as prioridades” (PENTEC 2).

A sociedade foi ouvida através dos seus representantes com atuação direta no plano de saneamento e da incorporação da visão dos participantes de reuniões públicas realizadas nos bairros. Após definição das diretrizes do plano, estas foram submetidas à população através do fórum realizado em 2008 intitulado *Validação do Primeiro Plano Municipal de Saneamento Ambiental e Penápolis*, no qual foram apresentadas críticas e demandas, opinando acerca do saneamento, apontando as mudanças necessárias no planejamento. O objetivo dos fóruns é “elaborar propostas para que o DAEP trabalhe nos próximos anos e o que for aprovado lá tem que dar encaminhamento” (PENTEC 3). Toda a comunidade e interessados são convidados a participar e qualquer pessoa pode se manifestar nas atividades que são realizadas em grupo e nas plenárias. Ao final são identificadas propostas variadas e às vezes contraditórias, o que demanda o uso de mecanismos de compatibilização que acontecem na assembleia e posteriormente, quando a equipe organizadora se responsabiliza por trabalhar as propostas a fim de eliminar as possíveis contradições.

Além da importância da atuação dos representantes da sociedade no planejamento do saneamento, foi também direcionada atenção para as intervenções especificamente sugeridas pelos profissionais do DAEP através de um processo denominado planejamento estratégico, no qual foram realizados debates internos com significativa participação, dando origem a sugestões para “alterações internas e operacionais” (PENTEC 3).

A definição de diretrizes do plano de saneamento foi construída considerando o saber técnico dos especialistas e o saber experimentado da população e dos cidadãos usuários, incorporando alguns elementos do pensamento de que um problema bem colocado e coletivamente partilhado por aqueles a quem diz respeito terá maiores chances de ser resolvido (GODET e DURANCE, 2009). Tais iniciativas também caminham no sentido de atender à demanda pela participação da sociedade na definição de políticas públicas que permite aliar conhecimento técnico e experiência de vida (AVRITZER, 2005; SUBIRATS, 2006b). Os procedimentos para a definição das propostas têm características situacionais e interdisciplinares, tendo sido construídos incorporando as visões política, social e econômica. A opção metodológica adotada em relação à definição de propostas e diretrizes do plano o aproxima do Planejamento Estratégico Situacional, por se constituir como um espaço com forte caráter político no qual é possível manifestar múltiplas visões acerca da situação do saneamento (MATUS, 1989).

3.5 – O conteúdo do plano

O Plano Municipal de Saneamento Ambiental de Penápolis é composto por dois documentos: a Lei contendo dez páginas e o seu anexo (o plano de saneamento propriamente dito) que possui 132 páginas. O texto do plano contém uma breve apresentação, seguida de comentário metodológico e contextualização sobre origem do município, criação do DAEP, principais ações e prêmios de reconhecimento recebidos. Sob o título “Cenários Futuros” é apresentada projeção de crescimento populacional para os anos seguintes. O plano abrange os quatro componentes do saneamento básico (água, esgoto, resíduos e drenagem) e acrescentando outros temas: controle de vetores, educação ambiental, planejamento e gestão. Cada tema é apresentado em no mínimo duas das seguintes seções: diagnóstico da situação atual, cenário futuro, e diretrizes gerais para as ações, como apresentado no quadro a seguir (ver Quadro 3).

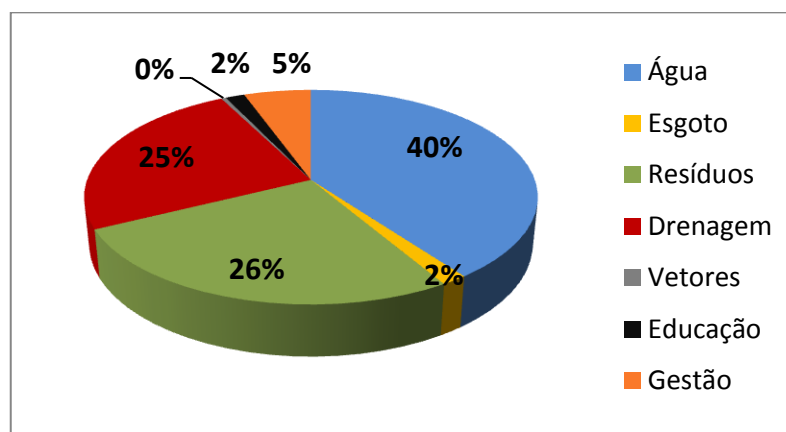
Quadro 3 – Conteúdo do Plano de Saneamento Ambiental de Penápolis segundo componentes e seções

Componentes	Cenário Futuro	Diagnóstico	Diretrizes Gerais
Serviço de Água Potável	Projeção para a captação, tratamento e reservação, indicando datas de estrangulamento do sistema	Relatório técnico intitulado “Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental da Ampliação da Capacidade de Captação de Água do Ribeirão Lajeado em Outras Fontes Superficiais Complementares para Atendimento à Demanda Urbana de Penápolis/SP”	Dez diretrizes
Serviço de Esgoto	Projeção com data de estrangulamento do sistema	Parágrafo explicativo relatando a situação e algumas dificuldades	Seis diretrizes
Resíduos Sólidos	Projeção com data de esgotamento da capacidade do aterro sanitário	Estudo técnico intitulado “Recomendações Operacionais para o Sistema de Limpeza Urbana do Município de Penápolis/SP”	24 diretrizes
Drenagem	-	Estudo técnico sobre a drenagem urbana	Sete diretrizes
Controle de Vetores	-	Descrição breve da realidade e dificuldades	Uma diretriz
Educação Ambiental	-	São informadas ações do Centro de Educação Ambiental e do Consórcio Intermunicipal do Ribeirão Lajeado	Seis diretrizes
Planejamento e Gestão	-	Informa-se a composição do DAEP e do conselho deliberativo; apresenta-se demonstrativo financeiro e evolução das ações desde a criação da autarquia	Oito diretrizes

Foi realizada uma análise quantitativa do texto com vistas a identificar o número de páginas correspondentes ao conteúdo de cada componente do saneamento e das suas seções. No caso dos componentes trabalhados, há nítida predominância do número de páginas destinado para o

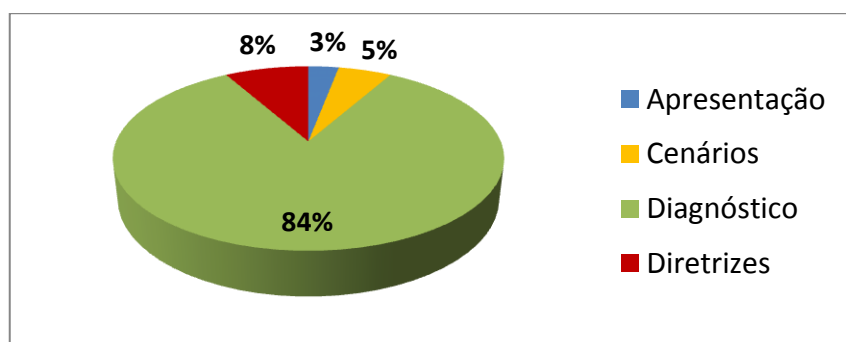
conteúdo de abastecimento de água (40%), seguido por gerenciamento de resíduos (26%) e drenagem urbana (25%) (ver Figura 15). Os demais temas juntos (esgotamento sanitário, controle de vetores, educação e gestão) ocupam apenas 9% do espaço do texto.

Figura 15 – Porcentagem de páginas ocupadas pelos componentes do saneamento no Plano Municipal de Saneamento Ambiental de Penápolis



O direcionamento de espaço muito superior a alguns componentes do plano em detrimento dos demais indica maior atenção conferida a determinados temas. A análise das seções desenvolvidas em cada tema também contribui para justificar sua extensão, já que o espaço ocupado por tema se concentra nas seções de diagnóstico, mais extensa que as demais, ocupando 84% do número de páginas do plano, seguida de longe pela definição de diretrizes (8%) e de cenários (5%) (ver Figura 16).

Figura 16 – Porcentagem de páginas ocupadas pelas seções do Plano Municipal de Saneamento Ambiental de Penápolis



Após a Lei do Saneamento, documentos normativos oficiais foram desenvolvidos para orientar o processo de planejamento municipal, apresentando proposta de etapas a serem seguidas e conteúdos mínimos que devem estar contidos no plano de saneamento, subdividido em sete itens (ver Figura 17).

Figura 17 – Conteúdo mínimo para elaboração de planos de saneamento

CONTEÚDO MÍNIMO DO PLANO MUNICIPAL DE SANEAMENTO BÁSICO
1 – Diagnóstico da situação dos serviços dos quatro componentes do saneamento
2 – Definição de objetivos e metas de curto, médio e longo prazo para ampliar e melhorar os serviços
3 – Estabelecimento de mecanismos de gestão apropriados para cumprimento dos objetivos e metas
4 – Definição de ações para emergências, contingências e desastres
5 – Estabelecimento de instâncias de participação e controle social na política de saneamento
6 – Criação de instrumentos para avaliação sistemática das ações e revisão do plano
7 – Inclusão de objetivos específicos conforme as peculiaridades locais

Fonte: Brasil, 2007; 2009; 2010

Dentre os itens apresentados, três não foram totalmente contemplados no plano de saneamento de Penápolis: definição de objetivos e metas de diferentes escalas temporais, definição de ações emergenciais e criação de instrumentos para avaliação e revisão do plano. Os demais foram atendidos completa ou parcialmente. O plano de saneamento não apresenta as metas do planejamento a serem alcançadas em horizontes de tempo pré-estabelecidos, não definindo a organização das diretrizes através de programas, projetos e ações. “Esse procedimento guarda semelhanças com alguns modelos do planejamento tradicional, que não priorizam o estabelecimento detalhado das metas” (SILVEIRA, 2012, p. 119). O estabelecimento de metas foi conscientemente ignorado na elaboração do planejamento uma vez que ficaram de “estabelecer as metas em uma segunda etapa. Pretendíamos construir primeiramente as diretrizes macro e, no seu desenrolar estabelecer as metas. Não era possível fazer simultaneamente, já que envolveria a parte técnica de diversos órgãos da Prefeitura e do DAEP” (PENTEC 3).

O plano também não cita a criação de instrumentos formais para seu acompanhamento e avaliação da execução. No entanto, esse aspecto foi apresentado como uma das diretrizes no plano de Penápolis a ser posteriormente trabalhada: “criar metodologia de acompanhamento de implantação do Plano de Saneamento, utilizando o grupo que auxiliou na elaboração do mesmo” (PREFEITURA MUNICIPAL DE PENÁPOLIS, 2011). No entanto, ao ser analisado pelos poderes executivo e legislativo, tal diretriz foi excluída, não estando presente na versão do plano aprovada. A definição de objetivos e metas, assim como de ações emergenciais, foi deixada para o segundo momento, após a aprovação do plano na legislação municipal, no qual haveria detalhamento do plano a fim de apontar as ações específicas a serem desenvolvidas, estabelecendo-se prazos e fontes de financiamento.

Em contato mais recente com o órgão de saneamento, verificou-se que as diretrizes não foram ainda detalhadas, como foi proposto, permanecendo o plano carente de definição de metas, prazos, programas, projetos a serem implementados. Os mecanismos de avaliação também não foram desenvolvidos. Tais instrumentos permanecem como um dos desafios a serem enfrentados pelo Conselho Gestor do Saneamento Ambiental de Penápolis na sua tarefa de auxiliar na formulação, planejamento e execução da política municipal do setor.

3.6 – A efetividade potencial do plano de saneamento

A efetividade de um plano de saneamento diz respeito à capacidade de promover mudanças nos serviços prestados à população e alterar a realidade municipal. Em se tratando da elaboração e implementação de um plano cujo horizonte de planejamento aponta para o longo prazo de 20 anos, as repercussões das ações propostas podem ser melhor analisadas no decorrer de alguns anos, sendo necessário tempo para promover as alterações e identificar os seus resultados. Devido à existência de um período de tempo definido para a realização desta pesquisa, depara-se com uma limitação no que diz respeito à compreensão da efetividade do plano no decorrer dos anos e uma dificuldade de analisar de maneira abrangente as mudanças que podem ocorrer no futuro. Sendo assim, são levantadas as iniciativas propostas no planejamento para as quais já tem sido dado encaminhamento, assim como os impactos visualizados nos serviços. Também serão discutidas as perspectivas dos atores entrevistados acerca da possibilidade de implementação das medidas do plano de saneamento. A aprovação do plano de saneamento ocorreu em dezembro de 2011 e a partir daí o órgão de saneamento e o conselho passaram a se concentrar na implementação mais efetiva do plano, “vamos começar a operar o plano [...], vamos pôr em prática as diretrizes, analisar as metas e colocar em andamento” (PENTEC 1).

3.6.1 – Ações do plano implementadas

O Plano Municipal de Saneamento Ambiental de Penápolis aguardou aprovação pelo poder público municipal durante quase quatro anos; ele foi finalizado e encaminhado para o executivo no início de 2008 e sua aprovação ocorreu no final de 2011. Durante esse período a prestação de serviços seguiu o curso normal, no qual algumas das iniciativas previstas no plano foram implementadas, fazendo com que no momento da sua aprovação ele já se apresentasse parcialmente desatualizado. Nesse período de espera o plano tornou-se operacional, apesar de permanecer por alguns anos na informalidade, no qual várias iniciativas foram adotadas; “embora ele não fosse uma lei, foi sendo obedecido [...] porque é um plano público, de conhecimento de todos e da sociedade. As pessoas sabem que ele existe

e que precisa ir nessa direção, o diretor do departamento tem consciência disso, o corpo de funcionários” (PENPOL1). “Mesmo antes de ter virado uma lei, o plano avançou, principalmente na parte administrativa” (PENTEC 2), “refletindo nos serviços” (PENPOL 2), e “impactando a realidade” (PENTEC 3), sendo realizadas “ações que demandam menor recurso” (PENTEC 1). Devido ao atraso na formalização do plano de saneamento, o município vivenciou dificuldades em relação à “captação de recursos” (PENTEC 2).

O abastecimento de água obteve várias melhorias recentemente, como o monitoramento da vazão do Ribeirão Lajeado, a substituição de mais de 6 mil hidrômetros, a implantação de um sistema de tratamento de lodo da estação de tratamento de água e aquisição de laboratório móvel. Apesar da realização de várias ações, a maior parte delas não havia sido apresentada como propostas para o abastecimento de água no plano. Algumas das propostas para esse componente apresentaram dificuldades associadas à obtenção de recursos verificada antes da elaboração do plano e à demora na formalização do plano para viabilizar a aquisição de recursos.

O esgotamento sanitário recebeu melhorias, com o início da troca de tubulações que apresentavam situação de risco para o sistema de coleta e afastamento dos efluentes, devido à apresentação de falhas técnicas e em função da idade das redes. Outras iniciativas em relação ao lançamento de resíduos industriais e objetos não permitidos na rede coletora ainda não foram implementadas, particularmente no que se refere à possibilidade de fiscalização e controle da situação pelo DAEP, especialmente quanto ao lançamento de resíduos industriais que sobrecarregam o sistema de tratamento, sendo necessário realizar uma etapa de pré-tratamento pelo gerador.

No que se refere à gestão de resíduos sólidos, muitas das diretrizes para os serviços foram direcionadas à coleta seletiva, ao funcionamento da Cooperativa dos Recicladores de Penápolis (CORPE) e a venda de materiais recicláveis. O DAEP tem realizado discussões e desenvolvido ações pontuais, sem, no entanto, alcançar o atendimento das diretrizes propostas. A fim de propiciar a disposição adequada de resíduos sólidos foi adquirida “uma área de três alqueires, pensando na necessidade de um aterro sanitário” (PENTEC 1). Ações relativas ao aproveitamento de resíduos como realização de compostagem de resíduos orgânicos têm sido mais bem discutidas a partir do fórum de saneamento ocorrido em 2012, que teve como tema os desafios da política municipal de gestão de resíduos sólidos. Outras ações importantes para este componente foram implementadas, como a coleta de resíduos especiais como pilhas e baterias e a aquisição de uma nova área para expansão futura do

aterro sanitário. Foram também adquiridos caminhões e máquinas e foram construídos Ecopontos para disposição de resíduos de construção civil, além de realização de capacitação com carroceiros que realizam o transporte deste material até os locais de disposição.

No componente drenagem foram desenvolvidas duas ações principais. A primeira delas é a elaboração de projeto de engenharia para solucionar problemas de alagamentos (macro e microdrenagem) nos locais identificados como prioritários no diagnóstico do plano. Foi também elaborado um plano de Drenagem Rural, a fim de direcionar ações para as áreas rurais. Estas duas iniciativas abrem caminho para a realização das demais como a divulgação do plano para a população com criação de mecanismos de fiscalização, a definição do órgão municipal para gestão dos serviços no município e a apresentação de possibilidades de financiamento para as ações.

Apesar de o plano ter servido para definir as “diretrizes para a prestação dos serviços” e de poderem ser identificados avanços em relação a muitos aspectos, “sua repercussão na política pública local de saneamento ainda deve ser vista com cuidado” (PENTEC 6). A título de exemplo, o plano ainda “não foi eficaz para dar amparo à incorporação pelo DAEP dos serviços de manejo de águas pluviais” (PENTEC 6). A implementação do plano não avança na “questão de assumir a gestão dos serviços de drenagem” (PENTEC 2) para aglutinar os serviços de saneamento no mesmo órgão. A junção dos serviços (água, esgoto, resíduos sólidos e drenagem) se constitui como uma reivindicação da população, apresentada pela primeira vez como diretriz em 2006 no 7º Fórum de Saneamento e Meio Ambiente, que, devido à sua recorrência, foi incorporada como diretriz do plano de saneamento. O DAEP não atendeu completamente a solicitação popular, alegando insuficiência de recursos e a responsabilidade oficial da drenagem permanece com a Secretaria de Obras e Serviços. A partir da aprovação da lei, a expectativa é de que o plano reflita na política de saneamento, incorporando o componente de drenagem no DAEP ou ao menos iniciando “debate sobre como fazer isso de forma planejada, debater fontes de financiamento etc” (PENTEC 2).

3.6.2 – Fatores-chave para a efetividade

A possibilidade de efetividade do plano de saneamento de Penápolis é atribuída a vários aspectos, como o fato de ter sido “elaborado cuidadosamente”, adequando-se às características locais, e “foi feito de acordo com situações e necessidades específicas do município” (PENUSU 1). O grupo gestor buscou adequar o conteúdo do plano e os instrumentos nele criados à “capacidade do município de trabalhar com o planejamento, planejar a política pública” (PENTEC 2), no sentido de tornar o plano mais efetivo e

vinculado à capacidade de gestão dos órgãos da administração local. “A nossa ideia era construir o plano como um instrumento, [...] compatível com a capacidade de gestão do município” (PENTEC 2). Em alguns casos, planos com relativa qualidade técnica podem ser pouco úteis se não se adequarem à capacidade de gestão do município ou dos órgãos do saneamento. Eles correm o risco de “não servirem para nada, só para cumprir a obrigatoriedade, e acabam virando um volume decorativo na estante ou na gaveta do diretor presidente, [...] sem aplicabilidade ou resolutividade, sem alterar os indicadores do saneamento” (PENTEC 2), por não promoverem avanços reais na situação sanitária.

As falas anteriores podem remeter a planos elaborados por profissionais externos ao município que os elaboram segundo foram contratados, podendo apresentar qualidade técnica, mas proporcionando pouca operacionalidade. Alguns planos são desenvolvidos a partir de um modelo pré-definido, padronizado e geral, utilizados independentemente das especificidades locais, no qual preenche-se o nome e as informações do município. Tais planos não são adaptados à realidade municipal, e tendem a ter a sua efetividade comprometida, por não representar a real necessidade da população. A ausência de envolvimento de representantes do poder público municipal e de participação efetiva de atores sociais pode comprometer ainda mais o processo, gerando até mesmo planos praticamente inúteis.

Um dos fatores que contribuiu para que a implementação do plano tivesse início antes da aprovação da lei foi o fato de que “embora ele não fosse oficial, quem esteve à frente da elaboração, e quem é responsável pela política de saneamento, é o próprio Departamento de Água e Esgoto” (PENPOL1). O envolvimento municipal teve significativa contribuição no início da implementação do plano e certamente permanecerá exercendo grande influência para que alcance sua efetividade. A participação dos funcionários dos órgãos de saneamento no processo de planejamento permite “aproximar a capacidade interna de gestão e de trabalhar com planejamento, com o tipo de plano desejado para o município” (PENTEC 2).

A garantia da aplicabilidade do plano de saneamento inicia-se com a participação da comunidade na avaliação da qualidade dos serviços prestados e no direcionamento de melhorias necessárias para avançar no atendimento da população (PENTEC 2), cujo primeiro passo é conhecer para “estar ciente das ações que estão sendo promovidas pelo poder público” (PENPOL 2). A participação da sociedade é considerada pelos entrevistados como o aspecto mais importante para garantir a efetividade do plano, na medida em que os cidadãos passam a ter conhecimento das ações propostas às quais eles mesmos contribuíram para a definição, e desta maneira exercem também pressão para que as mesmas possam ser cumpridas. Este

aspecto chega a ser entendido como mais importante que o próprio plano: “o segredo de tudo é a participação da população, independente do plano, o próprio DAEP deu certo porque desde sua criação ele chamou o povo para participar” (PENTEC 3).

A importância da participação social em Penápolis pode ser exemplificada por uma situação ocorrida no próprio município, no qual a tentativa de promover ações contrárias ao que havia sido acordado na elaboração do plano diretor sofreu pressão da população, “houve todo um movimento na sociedade para que fosse bloqueado, o que acabou acontecendo” (PENPOL1). Nos casos em que o “plano não seja só de papel, para cumprir tabela” e no qual tenha ocorrido “discussão com a sociedade” (PENPOL1), o peso de sua aprovação na lei se associa à pressão exercida pela população através da cobrança da evolução do processo de implementação, a fim de alcançar sua efetividade. A participação de atores sociais no planejamento exerce pressão para que ele seja efetivo, uma vez que “se for feita alguma coisa que estiver fora da meta, com certeza vai reverter em críticas, em questionamentos com relação à evolução [...] da política de saneamento” (PENPOL1).

Embora o município de Penápolis apresente grande potencial de contribuição da participação social para a definição da política pública de saneamento, cabe questionar a manutenção da presença de pessoas em ambientes de diálogo como os fóruns municipais, uma vez que o número de participantes tem reduzido a cada ano. Senso assim, cabe destacar a necessidade de “haver um comprometimento dos gestores” (PENTEC 5) no sentido de considerar as demandas apresentadas pela sociedade, uma vez que o não atendimento às propostas advindas dos fóruns tem propiciado seu esvaziamento gradativo.

A formalização da lei de saneamento no município é um passo importante para apoiar as reivindicações e intervenções da sociedade, pois através da lei a população poderá buscar “garantir a continuidade no decorrer dos anos” (PENPOL1). Apesar do reconhecimento da importância da lei do saneamento para a manutenção da qualidade dos serviços, o próprio município vivenciou situação na qual a legislação estabelecida pelo Plano Diretor não foi capaz de garantir a proteção de uma área de manancial, cujo uso era proibido, e o local acabou sendo direcionado para a realização de um loteamento para atendimento a interesses pessoais.

Outro importante fator associado à efetividade potencial do plano de Penápolis diz respeito à adequação do planejamento realizado à capacidade realidade municipal. Tal situação se verifica ao perceber que todo o plano foi elaborado especificamente para o município, considerando suas especificidades, além de terem sido realizados estudos específicos em

alguns dos componentes do saneamento. O plano também apresentou-se adequado, ao ser considerada a capacidade técnica e capacidade de gestão do município, com direcionamentos dentro das possíveis articulações dos órgãos envolvidos e seguindo o ritmo de trabalho presente no cotidiano. Além dos fatores já citados, cabe destacar a importância das ações de caráter intersetoriais propostas no plano e a experiência municipal neste assunto, uma vez que em Penápolis já se verificam ações realizadas intersetorialmente, a exemplo da integração entre o DAEP e a Secretaria de Obras e do desenvolvimento do trabalho conjunto realizado pelos membros do conselho de saneamento que é composto por representantes de diversas áreas.

A implementação do plano é uma expectativa constante dos atores que participaram do processo de planejamento, que já aguardaram com ansiedade sua aprovação na lei municipal: “esperamos que ele seja implementado” (PENTEC 5). “O segredo do plano dar certo não é o plano em si, são os esforços que fazem para colocar em prática” (PENUSU 2). Dessa maneira, além dos aspectos que já têm sido seguidos pelo município, haverá promoção de uma melhoria constante nos serviços prestados, pois “temos longo caminho a percorrer, temos que fazer essa melhoria a cada momento” (PENTEC 5). Com a aprovação do planejamento na legislação municipal “nossa perspectiva é de continuar seguindo o plano, mas agora trabalhar com um cronograma para propor a programação de metas e avanço nos resultados” (PENTEC 3). Devido à demora na aprovação, cabe realizar procedimentos para atualização, promovendo também uma “revisão das diretrizes” do plano (PENTEC 3).

Há uma expectativa de que o plano seja efetivo no sentido de facilitar a obtenção de recurso, pois muitas vezes “você quer fazer e não tem condição financeira” (PENTEC 4) e o município tem vivenciado a dificuldade de obtenção de recursos há alguns anos. Com a existência do plano formalizado, “ele ajuda para pedir verba” (PENTEC 4), há uma expectativa de que sejam identificadas fontes de financiamento para as ações necessárias, apontadas pelo planejamento. Além disso, a partir da aprovação do plano será discutida a criação de um fundo municipal de saneamento que deverá minimizar a dificuldade quanto aos recursos para investimento no setor. As ações futuras do saneamento, principalmente no que diz respeito às intervenções de drenagem, terão menor dificuldade de aceitação por parte da população e dos proprietários individualmente, uma vez que o plano dará respaldo às ações que foram pensadas coletivamente visando o benefício comum (PENTEC 4).

Considerações Finais

A qualidade dos serviços de saneamento prestados à população do município de Penápolis vem se destacando historicamente, com fatos importantes que marcam sua evolução: a inauguração do sistema de tratamento de água na década de 1920, o pioneirismo do tratamento do esgoto implantado na década de 1990, a incorporação da gestão de resíduos sólidos ao DAEP em 1994 ampliando a visão do saneamento integrado. A política pública de saneamento avançou no decorrer dos anos e proporcionou a universalização da prestação dos serviços, conferindo a Penápolis uma situação privilegiada em relação à realidade dos municípios brasileiros.

Mesmo vivenciando uma situação ímpar como a descrita anteriormente, o município não deixou de refletir acerca do desenvolvimento de ações planejadas para o setor de saneamento, sendo também pioneiro na elaboração do plano, antes mesmo da definição de sua obrigatoriedade advinda da Lei 11.445/2007. O Plano Municipal de Saneamento Ambiental de Penápolis surgiu como um instrumento para promover a organização das ações que vem sendo informalmente planejadas há várias décadas através de planejamentos de curto prazo e de uma política municipal participativa bem sucedida. O plano de saneamento foi motivado pela busca da melhoria no atendimento dos serviços, baseada em preocupações relativas ao futuro do setor, na busca pela continuidade das ações diante das mudanças de gestores e na necessidade de adotar estratégias integradas de políticas públicas, sendo também direcionado à obtenção de recursos para investimento.

O processo de planejamento contou com a participação direta e indireta de variados atores internos e externos ao município. Destaca-se a grande abertura à participação social proporcionada pelo grupo gestor do plano que se verificou a partir de envolvimento efetivo da sociedade. Além disso, atores do poder público de diversas secretarias e órgãos municipais tiveram destacada atuação no processo de planejamento, aproximando o plano da realidade local. Em relação aos aspectos metodológicos, o diagnóstico da situação dos serviços de saneamento foi realizado a partir de parâmetros marcadamente técnicos, os cenários futuros foram traçados seguindo metodologia tradicional e a definição de diretrizes foi realizada a partir de decisões participativas com grande envolvimento da população. O plano apresenta alguns aspectos relacionados ao planejamento estratégico, embora possa ser caracterizado como predominantemente tradicional. O diferencial do plano é a composição dos agentes do planejamento, que se constituem como equipe técnica e atores sociais envolvidos, abrindo para a perspectiva de um plano estratégico que considera o aspecto político do planejamento.

O conteúdo do plano apresenta certa deficiência, sobretudo quando comparado aos aspectos apontados pelas orientações oficiais sobre os conteúdos mínimos para compor o texto do plano. Neste sentido, algumas complementações e ajustes podem ser indicados no plano, promovendo aperfeiçoamentos de ordem técnica e metodológica. Algumas dessas alterações estão previstas no plano, considerando uma etapa posterior à sua aprovação na legislação municipal, constituindo-se como uma segunda etapa do plano, na qual as diretrizes serão analisadas e detalhadas, gerando ações específicas e definição de metas para cumprimento em para cada componente do saneamento.

Apesar de suas deficiências, o plano de saneamento incorpora valores de uma política exitosa em termos de alcance de resultados positivos na prestação de serviços, recebendo também apoio dos seus beneficiários. Mesmo com as limitações do plano e a demora em sua aprovação formal, algumas ações do planejamento para os serviços vêm sendo cumpridas, apontando para uma efetividade que já se manifesta. Considerando o longo prazo, há indicações de grandes possibilidades na implementação do plano de saneamento, com atendimento às demandas e reivindicações sociais. Alguns elementos podem ser identificados como principais fatores que contribuem para a efetividade potencial do plano: a participação da sociedade, o envolvimento de representantes dos órgãos públicos municipais e a realização do planejamento adaptado às especificidades realidade local.

A consideração apenas parcial da realidade rural nas ações do setor de saneamento em Penápolis se configura como um aspecto importante da situação do município, gerando a universalização da prestação de serviços na área urbana, mas não em relação à população do município como um todo, uma vez que, embora algumas iniciativas sejam direcionadas às áreas rurais, esses espaços permanecem sem adoção sistemática de medidas de promoção de saneamento. Tal postura reflete também a abordagem realizada pelo planejamento do saneamento, ao deixar de contemplar as áreas rurais por meio do diagnóstico, estabelecimento de objetivos e metas e inserção desse espaço no conjunto de ações a serem realizadas na implementação do plano. Nesse sentido, o município adota uma postura de restrição de suas áreas, deixando uma lacuna em relação à acessibilidade de todos os cidadãos aos serviços de saneamento e não abrangendo integralmente seu território nas políticas públicas do setor.

Através dos resultados sobre o Plano Municipal de Saneamento Ambiental de Penápolis é possível perceber a ocorrência de uma interação entre a motivação que leva o plano para a agenda de políticas públicas do município e a sua efetividade em promover alterações na prestação de serviços, originando também interferências na maneira como o processo de

planejamento é conduzido e no conteúdo final do texto. O processo de elaboração do plano e as decisões tomadas em seu interior também aparecem como fatores que influenciam sua efetividade, diferentemente do conteúdo apresentado no texto, que indica pequena possibilidade de tornar o plano mais ou menos efetivo.

CAPÍTULO 4: O PLANO MUNICIPAL DE SANEAMENTO BÁSICO DE ITAPIRA

O município de Itapira está localizado a nordeste do estado de São Paulo, na Região Administrativa e Microrregião de Campinas, à 160 km da capital, sendo limítrofe com o estado de Minas Gerais (ver Figuras 18 e 19).

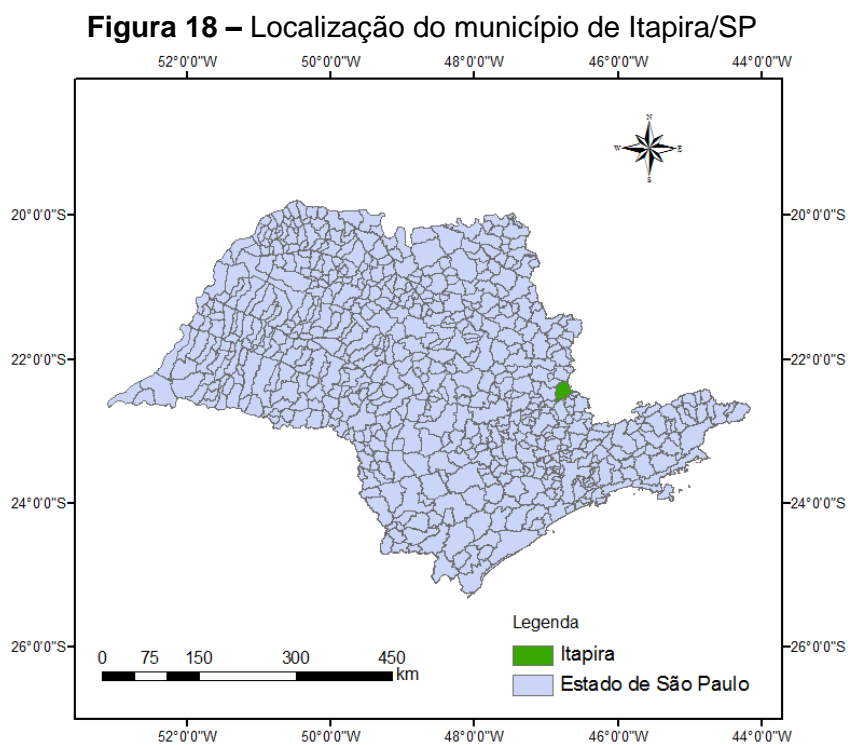


Figura 19 – Vista parcial de Itapira.



Fonte: http://pt.wikipedia.org/wiki/Ficheiro:Itapira_panoramica.jpg

Segundo informações do Censo Demográfico, o município de Itapira possuía 68.365 habitantes em 2010, ocupando área de 517 km² e apresentando densidade demográfica de 133,4 habitantes por km². Nesse mesmo ano a taxa de urbanização do município alcançou 92,8%, sendo que apenas 4.960 pessoas residiam em áreas rurais, representando 7,2% da

população total. A evolução da população de Itapira desde a década de 1970 é apresentada a seguir (ver Quadro 4).

Quadro 4 – Evolução da população do Município de Itapira

População (número de habitantes)	1970	1980	1991	2000	2010
Total	39.036	47.923	56.586	63.834	68.365
Urbana	26.545	37.146	49.802	58.042	63.405
Rural	12.491	10.777	6.784	5.335	4.960

Fonte: IBGE

Segundo informações disponíveis no site da Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (SEADE), a mortalidade infantil de Itapira em 2010 era de 9,14 por mil nascidos vivos, inferior à taxa da região de Campinas (10,13) e do estado de São Paulo (11,55), o Produto Interno Bruto (PIB) do município era de 1.738,17 milhões de reais e o PIB per capita R\$ 25.377,68. O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) atingiu 0,794 no ano 2000. Considerando o Índice Paulista de Responsabilidade Social (IPRS) em 2010, Itapira obteve valores 40 na dimensão riqueza, 67 na dimensão longevidade e 51 na dimensão escolaridade, levando-o a ser classificado no Grupo 1 (municípios com nível elevado de riqueza e bons níveis nos indicadores sociais).

Utilizando informações contidas na Revista sobre a Cidade de Itapira (ITAPIRA, 2009) e no site da Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (SEADE) é possível caracterizar as atividades econômicas desenvolvidas no município. Na produção agropecuária destaca-se o cultivo de cana de açúcar, seguido pela produção de café, eucalipto, milho, arroz e algodão, sendo também registrada produção de hortaliças; a pecuária se concentra na criação de bovinos, ovinos, suínos e aves. O setor agropecuário é o menos expressivo dentre as atividades econômicas municipais, cuja participação representa 2,08% (em 2010) no total do valor adicionado do PIB, ocupando 6,6% dos vínculos empregatícios formais (em 2010). O município de Itapira concentra, em seus quatro distritos industriais, atividades diversificadas: indústria de papelão, brinquedos, mecânica, máquinas agrícolas, transformação de madeira e usina de açúcar. O setor industrial apresenta expressividade dentre as atividades econômicas municipais, representando 46,4% do total do valor adicionado do PIB (em 2010) e correspondendo a 44,8% dos vínculos empregatícios formais (em 2010). Os segmentos comercial e de prestação de serviços representam as atividades econômicas mais expressivas do município, englobam mais de 1.200 empresas e atuação de aproximadamente 2.450

trabalhadores autônomos e profissionais liberais de diversas áreas. A participação do setor terciário no total do valor adicionado do PIB é de 51,53% (em 2010), sendo responsável por 47,9% dos vínculos empregatícios formais do município (em 2010).

4.1 – O saneamento em Itapira

O município vem apresentando amplo atendimento à população e qualidade na prestação dos serviços de saneamento. O Serviço Autônomo de Água e Esgoto (SAAE) é uma autarquia municipal, criada pela Lei nº 961 em 16 de julho de 1970, com personalidade jurídica própria e autonomia econômica, financeira e administrativa. A inauguração do SAAE foi uma ação de grande importância, tendo sido historicamente responsável por significativo aumento do acesso à água tratada (PREFEITURA MUNICIPAL DE ITAPIRA, 2010). O abastecimento de água e o esgotamento sanitário são de responsabilidade do SAAE; a limpeza urbana e gestão de resíduos sólidos são compartilhadas entre as Secretarias de Agricultura e Meio Ambiente e Serviços Públicos; e as ações de drenagem são realizadas pela Secretaria Municipal de Obras.

O município passou por situações de precariedade na prestação de serviços básicos há cerca de 30 anos: “era uma desgraça [...], tudo era deficitário: asfalto, esgoto, água, lixo. Mas com o passar dos anos a situação mudou e valorizou muito” (ITATEC 4). A precariedade da situação do saneamento pode ser exemplificada por alguns fatos: “o saneamento naquela época era complicado, uma parte da água era de poço, sem fiscalização, havia criação de porcos nos domicílios” (ITATEC 4). A realização de exames parasitológicos revelava uma situação preocupante: “quando começamos a fazer o exame de fezes, a quantidade de resultado positivo era muito grande [...] era frequente achar mais de um tipo de parasita intestinal, em geral dois, mas tinha até três, quatro tipos na mesma pessoa” (ITATEC 4). Além disso, “tinha hepatite que não acabava mais e eu dizia que era a água, e devia ter sido mesmo, porque quando melhorou a qualidade da água a situação se resolveu” (ITATEC 4).

Com o tempo, o problema foi sendo equacionado a partir da melhoria das condições do saneamento, repercutindo na qualidade de vida e de saúde da população. O avanço da situação “seguiu em ritmo acelerado [...] a evolução do saneamento de hoje [...] vem de muitos anos atrás” (ITATEC 4), tendo havido dedicação a todos os componentes do saneamento. As mudanças foram “acompanhadas pelo resultado de exame de fezes... ainda encontra algum resultado positivo, mas é muito pouco [...] os laboratoristas dizem que tem dia que não dá vontade de fazer os exames, porque é difícil achar alguma coisa” (ITATEC 4).

Em 2004 o município passou por mudança na gestão dos serviços de água e esgoto com a alternância do órgão prestador responsável, através de concessão à Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (SABESP) que ocorreu mediante a Lei nº 3.593 (PREFEITURA MUNICIPAL DE ITAPIRA, 2010). Tal fato gerou uma situação desagradável no município, uma vez que a qualidade dos serviços prestados pelo SAAE era satisfatória, “era cem por cento de água e esgoto, não tinha problemas” e a decisão de conceder os serviços foi tomada com base numa “opção política dos gestores” (ITATEC 8). A situação gerou grave tensão no município, a ponto de que, nas eleições municipais após a concessão dos serviços, os gestores responsabilizados por ela foram penalizados com a perda de apoio da população. “Eles perderam a eleição por vender o SAAE para a SABESP, e ainda por um preço absurdo” (ITATEC 5). Dessa forma, entrou no poder outro grupo, que passou a lutar para retomar a prestação de serviços através do SAAE, que “baixou uma portaria cancelando essa concessão, houve uma briga de liminares para lá e para cá [...] e então a concessão foi cancelada, e o município conseguiu retomar o sistema que ficou dois anos com a SABESP” (ITATEC 8). Houve grande mobilização no município em torno dessa situação, sendo que “os políticos se envolveram de corpo e alma nisso e o povo também” (ITATEC 4), foi uma disputa, “uma briga de uns dois anos e nós ganhamos” (ITATEC 5). De maneira geral, o saneamento ganhou mais atenção após esses episódios: “depois que o governo recuperou o SAAE, cancelou a tal concessão e a SABESP foi embora, todo mundo tirou um pouco da lição: o negócio da água e do saneamento é coisa séria” (ITATEC 4).

Os serviços permaneceram sob a gestão da Companhia Estadual até o ano de 2005, quando a concessão foi revogada pela Lei nº 3.730 de dois de abril, restabelecendo as competências do SAAE (PREFEITURA MUNICIPAL DE ITAPIRA, 2010). Atualmente, devido aos altos níveis de cobertura de atendimento dos serviços, principalmente dos componentes de água e esgoto, “o saneamento básico de Itapira é um dos maiores referenciais do município” (ITAPIRA, 2009). Os entrevistados também consideram a situação do saneamento em Itapira como de boa qualidade e destaque num contexto regional. “O serviço é bom. Dentro da nossa região nós estamos muito bem, na água e esgoto [...], não vamos falar que é tudo 100% porque de vez em quando aparece algum cidadão que abre uma fossa” (ITATEC 5) ou ainda aquele, “proprietário que em vez de destinar seu esgoto na rede coletora coloca na rede de água fluvial” (ITATEC 4).

O Serviço Autônomo de Água e Esgoto (SAAE) de Itapira é bem qualificado pelos entrevistados, o órgão “faz diferença na cidade, é muito bem montado, o pessoal trabalha com responsabilidade e comprometimento” (ITATEC 5). Este órgão “chega a ser referência na

região” devido aos serviços prestados na cidade e nos distritos, “é um órgão muito bom na cidade” (ITATEC 2). O SAAE “está sempre renovando a linha e os equipamentos, [...] tem tomado uma série de providências que produziram evolução, automatizaram alguns equipamentos” (ITATEC 4). Além da prestação de serviços normal, o SAAE realiza também um “trabalho com perdas de água que é muito importante, principalmente onde existe tubulação mais antiga” (ITATEC 5), além de estar implantando o “sistema de tratamento do lodo gerado na Estação de Tratamento de Água” (ITATEC 3).

A população avalia tão bem os serviços de saneamento e o SAAE no município que essa dimensão chega a definir os rumos das eleições municipais (ITATEC 5). “A população tem uma confiança muito grande no SAAE, que acaba tendo uma boa aprovação do pessoal” (ITATEC 2), o órgão “é bem visto no município, porque presta um bom serviço” (ITATEC 1). O fato de ter vivenciado a situação da concessão dos serviços para a SABESP, e “toda a luta para ter revertido a situação, acabou fazendo com que o SAAE tivesse uma força ainda maior, [...] o povo fala que ele é um patrimônio de Itapira, que ninguém mais põe a mão” (ITATEC 2). As pessoas passaram a ter “maior confiança no serviço e pesquisas realizadas uma ou duas vezes por ano apresentam notas altas da população em relação ao SAAE” (ITATEC 2). O povo passou a ver o “SAAE como patrimônio de Itapira: isso aqui é um patrimônio nosso, Itapireense, então não mexo” (ITATEC 4).

Atualmente, o município informa que “100% dos imóveis urbanos recebem água tratada e têm seu esgoto 100% coletado e tratado” (PREFEITURA MUNICIPAL DE ITAPIRA, 2009). Além do atendimento na área urbana, “o município ainda tem a Estação de Tratamento de Esgotos nos bairros rurais de Barão Ataliba Nogueira e Eleutério” (PREFEITURA MUNICIPAL DE ITAPIRA, 2009). “Se analisarmos o contexto nacional, Itapira é uma das poucas cidades no Brasil que apresenta 100% de coleta e tratamento do esgoto na área urbana e rural” (ITATEC 8). Alguns dados disponíveis no Sistema Nacional de Informações de Saneamento (SNIS) para o ano de 2010 apresentam a boa qualidade do atendimento dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário com atendimento de 99,8% da população total e 99,7% da população urbana nos dois casos. O consumo médio per capita de água na cidade é de 179,3 litros e o índice de perdas na distribuição é de 36,3%. Segundo a Pesquisa Nacional de Saneamento Básico (PNSB, 2008) o tratamento da água disponibilizada é realizado de duas maneiras: 97,7% da água passa por tratamento convencional e 2,23% sobre apenas desinfecção e cloração; esse segundo tipo provavelmente se concentra nas áreas rurais atendidas pelo SAAE. A coleta de esgoto é feita em toda a área urbana e nos distritos e o total coletado passa por tratamento. O município possui 22.771 ligações de água e

esgoto e a cobrança pelos serviços é realizada através de boleto mensal entregue nos domicílios. O valor cobrado pela coleta e tratamento do esgoto corresponde a 50% do valor cobrado pela tarifa de água (PNSB, 2008). O SAAE conta atualmente com 86 servidores, 12 lotados na administração, 64 no sistema de água e 10 no sistema de esgoto.

O município tem praticamente “100% de água tratada, distribuída sem nenhuma intermitência, e possui até uma capacidade de folga de produção e armazenamento” (ITATEC 8). O “forte aqui é o tratamento de água, todos os domicílios estão ligados à rede de água tratada e a água é de boa qualidade sim, porque a Vigilância Sanitária há alguns anos realiza um controle. São feitas coletas de água e analisadas no laboratório de saúde pública e pelas análises a qualidade da água é boa” (ITATEC 4). Além disso, são realizadas “vistorias e inspeções nas instalações do SAAE” (ITATEC 4). Verifica-se também que “são raros os locais com intermitência” (ITATEC 1), a população não sofre situações de interrupção no abastecimento; “a gente não tem falta de água, nos diversos bairros, é muito difícil faltar água” (ITATEC 7).

Uma das dificuldades vivenciadas recentemente pelo município diz respeito ao não atendimento direto das áreas rurais pelas unidades instaladas pelo SAAE, que são as “chácaras de recreio e de moradia e condomínios, que vão se tornando cada vez mais numerosos” (ITATEC 4). Nestes locais, a água é obtida de poços artesianos e o esgoto é destinado para fossas comuns construídas pelos moradores. Em algumas localidades “também há coleta de água para fazer análise, mas há poços que não são registrados” (ITATEC 4). Com relação ao esgotamento, em alguns casos, a fim de reduzir o volume das fossas, parte das águas residuárias “escorre para a via pública, água do tanque de lavar roupa, do chuveiro, da cozinha” (ITATEC 4).

De acordo com informações do SNIS em 2010, a gestão dos resíduos sólidos municipais é realizada via administração direta, mas há concessão de parte dos serviços, que são prestados através do envolvimento de duas secretarias: a) a Secretaria de Serviços Públicos é responsável pela execução dos serviços de limpeza de logradouros (varrição, capina, poda e serviços diversos), coleta e transporte dos resíduos e b) a Secretaria de Agricultura e Meio Ambiente é responsável pela atividade de tratamento e disposição final dos resíduos através da operação do aterro sanitário, além de gerenciar a disposição dos entulhos da construção civil e fornecer apoio à realização da coleta seletiva (PREFEITURA MUNICIPAL DE ITAPIRA, 2010). Os serviços de limpeza abrangem toda a área urbana do município, considerando a sede e os distritos, e nas principais estradas rurais há *containers* para

recolhimento dos resíduos. A coleta do lixo é terceirizada, realizada pela empresa Saneamento Ambiental Ltda (SANEPAV). A coleta é feita diariamente na área central da sede municipal e duas vezes por semana nos bairros, distritos e nos *containers* das estradas rurais (SNIS, 2010; PNSB, 2008).

“Um aspecto que o município pecava até algum tempo atrás (2010) é na situação do lixo” (ITATEC 5) e a maior dificuldade era lidar com os resíduos potencialmente recicláveis que eram destinados para o aterro sanitário ou coletados por catadores informais. Tal situação tornou-se preocupante quando o município vivenciou uma epidemia de dengue em 2002, na qual houve “confirmação laboratorial de mais de quinhentos casos e mais de mil casos sem confirmação” (ITATEC 4). A epidemia foi associada à proliferação do vetor transmissor da dengue nos resíduos que acumulam água, jogados em terrenos baldios e dispostos em locais inapropriados, inclusive nas residências dos catadores informais. Neste sentido, “depois da epidemia tomamos providência” (ITATEC 4), foi identificada a “necessidade de cadastrar e organizar esses catadores” (ITATEC 7). As primeiras iniciativas para mobilizar a coleta seletiva foram realizadas a partir de cadastro e caracterização dos catadores informais realizados por profissionais ligados à Vigilância Sanitária municipal e equipe de Controle da Dengue (ITATEC 4 e ITATEC 7). Posteriormente as iniciativas receberam respaldo da Secretaria de Agricultura e Meio Ambiente, e participação de membros do Conselho Municipal do Meio Ambiente de (CODEMA) e do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC).

Visando modificar tal situação, “a coleta seletiva foi efetivamente instalada em Itapira em 2011” (ITATEC 7), na qual a triagem de materiais recicláveis é realizada pelos profissionais ligados à Associação dos Coletores de Resíduos Sólidos de Itapira (ASCORSI). A entidade possui aproximadamente 170 associados, no entanto, apenas cerca de 60 se dedicam à atividade de triagem de resíduos como papel, papelão, plástico e vidro (PREFEITURA MUNICIPAL DE ITAPIRA, 2010). A coleta seletiva vem sendo ampliada progressivamente, considerando os cinco setores nos quais a cidade está dividida, “fizemos um setor como experiência e em 45 dias ampliamos para o setor seguinte” (ITATEC 5), durante a implantação são realizados trabalhos de educação ambiental nos bairros envolvidos. As condições de trabalho dos associados melhoraram consideravelmente em relação à situação anterior. “Esse pessoal deixou de ser catador e passou a ser agente ambiental; eles fazem o trabalho com bastante dedicação” (ITATEC 5). Atualmente os membros da ASCORSI trabalham em um galpão de triagem do município, que começou a funcionar em 2006. Eles contam com o apoio da Prefeitura Municipal através de repasse mensal de recursos e uso de

veículos do município, receberem apoio psicológico, assistência social, médica e odontológica (ITATEC 5). Além da contribuição para a situação sanitária geral do município, a implantação da coleta seletiva também propiciou uma “inclusão dos trabalhadores no mercado de trabalho e melhoria da condição de vida deles” (ITATEC 7). Após passarem por um processo de triagem, a totalidade dos resíduos oriundos da coleta seletiva do município é comercializada a fim de beneficiar a associação.

O município de Itapira dispõe seus resíduos em aterro sanitário próprio, que está em funcionamento desde 2005 e obteve Licença de Operação emitida pela Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental (CETESB). No sistema de gestão de resíduos o município emprega diretamente 164 profissionais, sendo setenta e quatro funcionários públicos e noventa de empresas privadas que prestam serviço ao município, além dos trabalhadores que fazem parte da associação de coleta de resíduos recicláveis (SNIS).

Os resíduos gerados pelos serviços de saúde são coletados separadamente e encaminhados para a unidade de Mogi Mirim da Empresa STERLIX Ambiental, a fim de serem submetidos a tratamento e disposição final adequados. O tratamento dos resíduos dos 33 prestadores de serviços de saúde no município é feito pelo método de esterilização por autoclave. “Os resíduos são provenientes de farmácias, consultórios odontológicos e hospitais e todos colaboram” (ITATEC 4). Os resíduos industriais gerados em Itapira também têm sido encaminhados para destinação final. As indústrias são responsáveis pelos seus próprios resíduos, os quais são encaminhados para o aterro industrial da ESTRE Ambiental S/A, localizado em Paulínea/SP (PREFEITURA MUNICIPAL DE ITAPIRA, 2010). O grande volume de resíduos da indústria farmacêutica Cristália passa por vistoria específica de profissionais da Vigilância Sanitária, descartando materiais como “resíduos de medicamentos controlados, entorpecentes e psicotrópicos” (ITATEC 4), entregando-os para a Empresa Silcom Ambiental, com sede em São Paulo.

Os resíduos de construção civil do município durante muito tempo foram ilegalmente despejados em “bota fora”. Tendo em vista a crescente produção desse tipo de resíduo, particularmente gerado na área urbana, a Prefeitura Municipal de Itapira adotou uma medida emergencial, sob coordenação da Secretaria de Agricultura e Meio Ambiente. Foi destinada uma área para recepção desses resíduos, evitando o seu descarte aleatório. A área opera sem rotina de manejo e controle de volume, sendo apenas realizado, periodicamente, o espalhamento dos resíduos com trator de esteira. Estão sendo realizados esforços a fim de promover o licenciamento da área de disposição (PREFEITURA MUNICIPAL DE ITAPIRA,

2010). Além das atividades já apresentadas, o município também realiza outros serviços: coleta de animais mortos e resíduos volumosos, coleta de materiais eletrônicos, pilhas e baterias, capina de vias públicas e privadas, poda de árvores, limpeza de feiras, mercados, boca de lobo e lote vago (SNIS, 2012).

A situação da drenagem é afetada pelo grau de pavimentação verificado na área urbana, estando esse valor entre 80 e 100% em Itapira (PNSB, 2008). Os serviços de drenagem e manejo de águas pluviais urbanas são executados pela Secretaria de Obras da Prefeitura de Itapira, especificamente através da Seção de Galerias, responsável pela construção e manutenção do sistema de drenagem. Esse serviço pressupõe a realização de manutenção preventiva efetuando a limpeza das galerias de águas pluviais e bocas de lobo em pontos prioritários. O município não dispõe de Plano Diretor de macrodrenagem, nem orientações técnicas para elaboração de projetos de sistemas de microdrenagem. Embora a cidade disponha de uma significativa rede de drenagem de águas pluviais, não há planta com cadastro da infraestrutura de microdrenagem, compreendendo as bocas de lobo, poços de visita, caixas de passagem e tubulações. O sistema de macrodrenagem da localidade sede é constituída por canais naturais e artificiais de escoamento das águas superficiais e pluviais (PREFEITURA MUNICIPAL DE ITAPIRA, 2010).

O relevo relativamente plano do município de Itapira favorece a ocupação de áreas de baixadas, que estão sujeitas à inundação. No entanto, de maneira geral, Itapira “não tem muito problema de enchentes, alagamentos” (ITATEC 6) e também não há registros de significativos “problemas de encostas e deslizamentos” (ITATEC 8). O município já vivenciou algumas situações, “tem um ou outro ponto problemático, mas não é uma situação complicada de resolver” (ITATEC 8). Recentemente foram realizados investimentos em construção de galerias de captação de água em alguns pontos prioritários, e a situação se encontra praticamente resolvida, “hoje não há mais o problema de algumas áreas de alagamentos” (ITATEC 6).

4.2 – O plano de saneamento de Itapira

A elaboração do Plano Municipal de Saneamento Básico de Itapira foi desencadeada por iniciativa dos gestores do Serviço Autônomo de Água e Esgoto, havendo apoio da administração do município e participação de representantes de algumas secretarias. Os representantes de Itapira compuseram o Comitê Gestor do planejamento com membros do SAAE e das secretarias, tendo como principal função apoiar o trabalho dos planejadores e tomar decisões centrais para direcionar o processo. A formalização do comitê foi realizada

através do Decreto Municipal nº 57 de 8 de junho de 2009. A coordenação e elaboração do plano foram realizados pela empresa de consultoria EQÜI Saneamento Ambiental Ltda, cuja contratação esteve vinculada a processo de licitação realizado pelo SAAE. A empresa obteve ajuda de profissionais do município para acessar as informações sobre os serviços a fim de elaborar o diagnóstico do setor e para desenvolvimento das etapas de planejamento.

O processo de elaboração do plano teve duração aproximada de um ano, entre 2009 e 2010, e a seguir foi encaminhado para o representante do Poder Executivo. Cada etapa de elaboração do planejamento foi acompanhada, discutida e avaliada pelo comitê gestor do plano, dando origem a um produto entregue pela empresa ao município, através de vários volumes temáticos. No decorrer do processo de planejamento foram realizadas reuniões entre o Comitê Gestor e os planejadores para discussão de metodologias desenvolvidas e utilizadas no decorrer dos trabalhos, a sistematização de propostas para as diversas áreas. O plano abrange o saneamento básico como um todo, apresentando informações acerca dos seus quatro componentes, além de envolver toda a área do município. Um dos aspectos centrais que norteou o planejamento foi o esforço em promover uma adequação entre o plano elaborado e as demandas da legislação: “é um plano que foi elaborado ao pé da lei, tudo que a lei exigiu está contemplado nele” (ITATEC 8).

Os recursos gastos durante o planejamento, envolvendo a contratação dos serviços da empresa e material de consumo, foram custeados pelo SAAE. Ao ser finalizada a elaboração do plano, foi realizada uma audiência pública aberta para participação social no dia 5 de março de 2010, na qual foi submetida, discutida e alterada a minuta de lei a ser encaminhada ao Executivo. Houve uma segunda audiência para apresentação da versão final do plano, ocorrida no dia 11 de junho de 2010.

Em contato telefônico recente com um dos entrevistados para obter informações acerca da tramitação da minuta de lei que foi encaminhada ao Poder Executivo a situação atual foi descrita como “problemática” (ITATEC 9). Após algum tempo em que a Câmara de Vereadores agiu de maneira a postergar a avaliação e aprovação do plano de saneamento, o resultado apresentado foi a rejeição da proposta no início do ano de 2013. Não foi apresentada justificativa formal para a decisão tomada, tendo sido interpretada como descontinuidade das ações que vinham sendo desenvolvidas e propostas pela administração anterior. Houve tentativa de reencaminhar o projeto, mas não se obteve sucesso. A postura atualmente adotada pelo SAAE de Itapira tem sido a de analisar o orçamento interno visando identificar a possibilidade de contratação de empresa de consultoria para realizar uma revisão do plano

elaborado, assim como buscar solicitar às empresas orçamentos para a prestação desse serviço. Essa iniciativa tem como objetivo reencaminhar o plano alterado para avaliação do município. Um dos motivos que pode ser citado como possível justificativa para a rejeição do plano está a proposta de junção do serviço de gestão de resíduos sólidos ao SAAE, que já administra o abastecimento de água e esgotamento sanitário.

A rejeição gerou dificuldades adicionais no município, já que ele não foi inserido na elaboração do plano de saneamento regional da Bacia do Rio Mogi Guaçu, coordenada pela Secretaria de Saneamento e Recursos Hídricos do estado de São Paulo, uma vez que já possuía o plano elaborado e estava apenas aguardando sua aprovação. Ao ter a aprovação do plano rejeitada o município tentou se inserir no plano regional, mas a inserção já estava encerrada. O município acabou sendo pioneiro na elaboração do planejamento, mas ficou sem perspectivas diante da rejeição da aprovação, enquanto outros estão sendo contemplados no planejamento regional sem terem sido os motivadores da iniciativa.

4.3 – A motivação para a elaboração do plano

Esta seção é dedicada à análise do plano de saneamento de Itapira, investigando a motivação e as circunstâncias que o levaram a ser elaborado e identificando fatores que contribuíram para sua elaboração e posterior encaminhamento para aprovação na legislação municipal.

O Plano Municipal de Saneamento Básico de Itapira foi iniciado em 2009, processo que ocorreu posteriormente ao lançamento da Lei nº 11.445 em 2007. Existe relação entre o plano de saneamento no município e o atendimento à exigência proposta na legislação, sendo significativo o papel do “prazo estabelecido pela regulamentação da lei” (ITATEC 1). Neste contexto, o fator obrigatoriedade pode ser apontado como aspecto que influenciou a motivação do plano, situação que é abordada a seguir, a partir das informações obtidas na coleta de dados.

A iniciativa da elaboração do plano de saneamento teve origem no Serviço Autônomo de Água e Esgoto (SAAE) de Itapira (ITATEC 5, ITATEC 6 e ITATEC 8). Dentre as justificativas para a liderança do SAAE destaca-se o fato dessa autarquia concentrar entre os serviços prestados dois dos componentes do saneamento (água e esgoto) e do direcionamento que vinha sendo dado pela gestão desses serviços. “Foi uma iniciativa do executivo, tanto do SAAE quanto da Prefeitura Municipal, pois houve anuência do prefeito” (ITATEC 8). Além disso, trata-se de uma autarquia que possui disponibilidade de recursos, pois “eles tem uma renda, ajudou mais nesse sentido” (ITATEC 5). O plano de saneamento de Itapira “foi licitado

pelo SAAE, que custeou a elaboração” (ITATEC 1), uma vez que no momento o órgão e a cidade “tinham uma capacidade financeira para isso” (ITATEC 8).

Também pode ser apontado como fator motivador do plano a ligação entre o gestor em exercício no SAAE e órgãos relacionados ao saneamento como a ASSEMAE. O superintendente do SAAE estava envolvido em ações do Comitê Gestor de Bacia Hidrográfica do Rio Mogi e participava da Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento (ASSEMAE) (ITATEC 2 e ITATEC 6). Tais ligações permitiram que o SAAE de Itapira tivesse maior conhecimento acerca da legislação e buscasse o seu cumprimento, uma vez que “em todo o processo de elaboração da Lei 11445/2007, a ASSEMAE teve participação” (ITATEC 8).

A elaboração do plano de saneamento em Itapira é considerada pioneira, levando-se em conta principalmente o fato de que poucos municípios haviam se dedicado ao cumprimento da legislação. Considerando o plano como algo que “teria que ser feito, mais cedo ou mais tarde, optamos por fazer desde já” (ITATEC 8). Os entrevistados consideram que o município “foi pioneiro [...]; a obrigatoriedade existia e nós saímos na frente” (ITATEC 5), o SAAE “contratou a elaboração do plano e adiantou isso” (ITATEC 5). O superintendente do SAAE “tinha conhecimento de que daqui a uns tempos todos os municípios teriam que fazer o plano, então ele já adiantou esse projeto de planejamento” (ITATEC 2).

O fator de maior destaque para a elaboração do plano de saneamento, citado nas falas dos entrevistados, é a importância da obrigatoriedade, o atendimento à legislação, que apresenta o planejamento como instrumento direcionador das ações municipais de saneamento. O plano é entendido como uma necessidade e obrigatoriedade do município, e a liberação de recursos federais, assim como a concessão dos serviços, tendem a estar vinculados à sua elaboração. Mesmo não sendo apresentado explicitamente como uma obrigação, “há uma indicação clara de que toda cidade faça” (ITATEC 5) e “a obrigatoriedade teve uma influência” (ITATEC 8) no plano de Itapira.

A necessidade de elaborar o plano era entendida como obrigatória “porque a partir de um momento dependia disso para a liberação de verba federal, a cidade estaria impossibilitada de receber enquanto não apresentasse o plano”, estava relacionada principalmente “ao repasse de verba” (ITATEC 4). Diante da expectativa de unificação dos serviços de saneamento num mesmo órgão há necessidade de grandes investimentos para realizar as devidas adequações, o que destaca a importância dos recursos quando o plano for colocado em prática (ITATEC 4).

Os envolvidos entendiam que o plano teria que ser feito devido a vários motivos, dentre eles o fato de que não haveria mais “recursos para o saneamento” (ITATEC 8) e caso o plano não fosse elaborado no momento em que estava sendo proposto, posteriormente ele contaria com um prazo mais curto.

A promulgação da Lei do Saneamento foi muito importante para a elaboração do plano em Itapira. Embora a lei tenha determinado a obrigatoriedade dos planos para o acesso aos recursos federais, ela não estabeleceu prazos para que o titular dos serviços finalizassem os planos. O Conselho das Cidades recomendou o estabelecimento do prazo de 31 de dezembro de 2010 como data limite para a conclusão da elaboração dos planos municipais de saneamento no Brasil através da Resolução Recomendada nº 33 de 1º de março de 2010. A obrigatoriedade da legislação exerceu pressão para o planejamento do saneamento em Itapira, mas a prorrogação do prazo atuou como fator inverso à motivação, uma vez que “a flexibilização desestimula totalmente” (ITATEC 8). O parágrafo segundo do artigo 26 do Decreto nº 7.217, de 21 de junho de 2010 modifica o prazo para a elaboração dos planos de saneamento definido pelo Conselho das Cidades, ao estabelecer que apenas

A partir do exercício financeiro de 2014, a existência de plano de saneamento básico, elaborado pelo titular dos serviços, será condição para o acesso a recursos orçamentários da União ou a recursos de financiamentos geridos ou administrados por órgão ou entidade da administração pública federal, quando destinados a serviços de saneamento básico (BRASIL, 2010a, p. 10).

Um dos entrevistados considera que a prorrogação dos prazos contribuiu para que Itapira passasse a não dedicar a necessária atenção para a aprovação do plano. Embora esteja concluído desde 2010, o plano ainda não foi formalizado na legislação municipal e está aguardando aprovação na Câmara de Vereadores do município, situação agravada por sucessivas mudanças realizadas na gestão do SAAE, em parte decorrentes da preparação para o período eleitoral no qual alguns dos gestores estiveram envolvidos. Na percepção dos entrevistados, caso houvesse manutenção dos prazos previstos, o plano já teria sido aprovado pelo município, passando a fazer parte da política pública de saneamento oficial de Itapira.

Além do aspecto relacionado à obrigatoriedade ter motivado o planejamento, quando teve início o plano de saneamento em Itapira o “SAAE já tinha um pouco da mentalidade de querer fazer alguma coisa a mais no município e isso influenciou um pouco” (ITATEC 3). O SAAE realiza melhoria dos serviços e havia elaborado, por exemplo, “o plano diretor de água” (ITATEC 3).

A experiência da concessão dos serviços de água e esgoto para a companhia estadual também contribuiu para motivar o município no direcionamento de esforços para implementar o planejamento no setor de maneira integral e formalizada. Houve “uma festa do povo quando soube que definitivamente a SABESP ia embora; eram os funcionários, o povo, todo mundo” (ITATEC 4). No momento da elaboração do plano de saneamento esse fator exerceu influência, visto que “Itapira já estava meio sensível, principalmente a administração municipal, que havia sentido de fato o que é mexer com essa situação” (ITATEC 4).

Mesmo o plano de saneamento sendo apontado como uma iniciativa voltada principalmente para o atendimento às instruções da legislação, devido ao condicionamento para a liberação de recursos, o município considera que será inevitavelmente beneficiado com as consequências do planejamento do setor de saneamento. O plano certamente “é um bem para o próprio município [...], não é só pela obrigatoriedade, é uma coisa boa para o município, então ela se torna um ponto positivo” (ITATEC 2). A obrigatoriedade é vista com bons olhos, na medida em que “é impossível elaborar o plano só para cumprir a legislação, sem atender todos os requisitos da lei [...], tem que fazer um diagnóstico do município, descrever a situação; tem que ser feito individualmente, não dá para copiar um do outro” (ITATEC 8). Alguns entrevistados consideram que o plano elaborado por obrigatoriedade produzirá efeitos benéficos, promovendo “uma certa estabilidade” (ITATEC 2) na gestão dos serviços. A obrigatoriedade de elaboração do plano permite chamar a atenção dos gestores para a necessidade de discutir um tema muitas vezes negligenciado, por se tratar de instalações que “são debaixo da terra” (ITATEC 4).

Devido à rejeição da aprovação do plano na legislação do município, atualmente está havendo investimento do SAAE para revisar o planejamento elaborado em 2009 e reencaminhar para a Câmara de Vereadores. A motivação nesse processo de revisão permanece a mesma inicial, sendo manifestada como principal preocupação a pressão do vencimento no final de 2014 do prazo definido nacionalmente para a finalização dos planos.

4.4 – O processo de planejamento do saneamento em Itapira

De maneira geral, o Plano de Saneamento Básico de Itapira “foi muito bem elaborado” (ITATEC 2) e deu origem a um “estudo completo contendo vários volumes” (ITATEC 3). O processo de planejamento estendeu-se por quase um ano e “foi um período longo de trabalho” (ITATEC 2). Além disso, o plano em si não apresenta uma “opinião política partidária de um ou outro gestor, não apresenta apenas a opinião de uma pessoa, mas concentra decisões conjuntas” (ITATEC 2).

4.4.1 – Envolvimento de representantes do poder público municipal

A coordenação do processo de planejamento do saneamento de Itapira foi realizada por um representante da empresa de consultoria contratada para elaborar o plano. Os demais envolvidos diretamente na elaboração foram os participantes do “Comitê Gestor para Acompanhamento, Discussão e Aprovação Inicial do Plano Municipal de Saneamento Básico de Itapira – SP” (PREFEITURA MUNICIPAL DE ITAPIRA, 2010, p. 3), composto por representantes de secretarias e órgãos públicos municipais. “Houve participação do pessoal do meio ambiente, resíduos sólidos, drenagem, planejamento, saúde” (ITATEC 8) e também “gente da secretaria de obras e limpeza pública” (ITATEC 4). O comitê gestor do plano, nomeado pelo Prefeito Municipal de Itapira, nos termos do Decreto nº 57 de 8 de julho de 2009 foi composto oficialmente pelos seguintes membros:

- Superintendente do SAAE;
- Secretário Municipal de Obras (SMO);
- Secretário Municipal de Agricultura e Meio Ambiente (SAMA);
- Secretário Municipal de Governo;
- Secretário Municipal de Saúde (SMS);
- Secretário Municipal de Planejamento.

Os representantes deste comitê são gestores responsáveis pela política municipal de saneamento básico e de segmentos intersetoriais que acompanharam diretamente todo o processo de planejamento, forneceram informações necessárias para desenvolvimento do plano e direcionaram os rumos de sua elaboração. Outros participantes que estiveram presente durante o processo de planejamento foram os representantes do Sistema Autônomo de Água e Esgoto (SAAE) de Itapira, “os funcionários do SAAE abraçaram a causa” (ITATEC 4). O contexto vivenciado no órgão de saneamento contribuiu para esse envolvimento, uma vez que “eles estavam num processo de se adequar ao GesPública” (ITATEC 8). No momento, o SAAE passava por um processo interno de planejamento, o que favoreceu o envolvimento dos profissionais, por ter se tornado “mas fácil motivar o pessoal” (ITATEC 8).

O envolvimento municipal no planejamento do saneamento é avaliado positivamente: “houve envolvimento e comprometimento de todos, por isso o plano foi concluído” (ITATEC 8). Embora a coordenação do plano tenha sido externa, o planejamento não foi totalmente delegado à empresa de consultoria como acontece com muitos municípios. Em Itapira houve significativo envolvimento de atores municipais. Os participantes contribuíram através do fornecimento de informações específicas sobre os serviços de saneamento, além de terem

direcionado o processo de planejamento e tomado decisões importantes a respeito do saneamento no município.

Apesar da intensa participação no momento de elaboração do plano, foi identificada uma preocupação em relação aos atores envolvidos, no que diz respeito ao envolvimento dos representantes dos órgãos públicos e secretarias e à continuidade das ações em períodos futuros. A maioria dos atores envolvidos no planejamento foi representante de secretarias municipais, “são todos secretários, todos comissionados atuando, no momento, em determinada secretaria” (ITATEC 2). Tal situação levanta um questionamento quanto à realidade do plano no futuro, uma vez que a cada mudança de gestão municipal os secretários estão sujeitos a mudanças, “não se sabe se essas pessoas continuam nos órgãos onde estão” (ITATEC 2). Sendo assim, o plano no futuro poderá apresentar algumas dificuldades de execução com a ausência dos representantes envolvidos, uma vez que não houve participação significativa de profissionais efetivos dos respectivos órgãos no processo de planejamento. No caso de haver mudança dos secretários municipais, haverá maior incerteza quanto à postura dos novos ocupantes desses cargos.

4.4.2 – Participação social

Segundo consta no texto do plano de saneamento de Itapira, em seu volume XI, intitulado *Relatório de Mecanismos de Participação da Sociedade (RMPS)*, na definição do “conteúdo do conjunto de mecanismos e procedimentos que garantam a participação efetiva da sociedade na discussão e elaboração do plano [...] procurou-se optar pelas publicações do Governo Federal” devido à sua responsabilidade pela “implantação da política nacional de saneamento básico, por intermédio do estabelecimento de diretrizes e normas” (PREFEITURA MUNICIPAL DE ITAPIRA, 2010, p.2). O município de Itapira decidiu promover “a elaboração do seu Plano Municipal de Saneamento Básico, considerando a participação social, tendo como referência os níveis Três² e Quatro³ propostos pelo Ministério das Cidades” (PREFEITURA MUNICIPAL DE ITAPIRA, 2010, p.3). O nível e o tipo de participação social “foi decidido pelo comitê gestor, a partir da análise das diversas formas possíveis” (ITATEC 1).

² A participação social de nível três é definida como: “A comunidade opina. A Administração apresenta o PMS à comunidade já elaborado e a convida para que seja questionado, esperando modificá-lo só no estritamente necessário” (BRASIL, 2006, p. 47).

³ A participação social de nível quatro é definida como: “Elaboração conjunta. A Administração apresenta à comunidade uma primeira versão do PMS aberta a ser modificada, esperando que o seja em certa medida” (BRASIL, 2006, p. 47).

Durante o processo de elaboração do plano o comitê gestor promoveu reuniões periódicas na sede do SAAE, nas quais foram discutidas a metodologia de trabalho, a sistematização de propostas para o desenvolvimento e reordenamento institucional e ações para os componentes do saneamento, além de avaliar os produtos resultantes da elaboração do plano. Nesta fase as reuniões contaram apenas com a participação dos representantes do comitê, uma vez que se optou por “não ter a participação social neste momento de elaboração do plano” (ITATEC 8), o que seria feito apenas no final do processo. A justificativa para esta decisão foi o fato de que haveria “muitos interesses difusos” (ITATEC 8), além do fato de haver “pessoas que não são capacitadas para fazer o planejamento e iriam querer interferir” (ITATEC 8). Foi citada ainda a dificuldade de compreensão dos aspectos técnicos dos temas abordados por parte da população em geral, sendo que “até explicar o que significam as coisas, iria demorar demais” (ITATEC 8). Alguns entrevistados (ITATEC 5 e ITATEC 6) consideram que os próprios membros do comitê gestor do plano atuaram como representantes da população, à medida que atendem às reivindicações de pessoas encaminhadas através de reclamações e demandas nas secretarias. No entanto, a representatividade sob esse formato pode ser questionada, uma vez que não foi estabelecido um canal específico de comunicação formal com a população, que nem sequer soube do processo de planejamento enquanto ele estava em curso e não há reconhecimento da população de que esses seriam seus representantes no planejamento do saneamento.

Para divulgar os programas, projetos e ações propostos no plano de saneamento foi realizada uma audiência pública, que teve a função de uma consulta pública. A divulgação desse evento para apresentação do plano de saneamento foi realizada através da imprensa local. “Além da chamada no jornal, foram expedidos muitos convites” (ITATEC 1), “fizemos o convite a algumas ONGs da cidade, aos líderes de bairro; foi mandado convite para todos” (ITATEC 2), Foram enviadas correspondências para autoridades de órgãos públicos, representantes setoriais da indústria e comércio, clubes de serviços, sindicatos e entidades de classe, associações de bairro e organizações não governamentais.

A audiência foi realizada no dia 5 de março de 2010, para discussão do plano e das diretrizes para a elaboração do Projeto de Lei, a ser enviado a Câmara de Vereadores, instituindo a política pública municipal de saneamento. “Só teve uma audiência pública” (ITATEC 1), havendo certa restrição da possibilidade de participação da sociedade por se tratar de apenas um momento de discussão. “Foi uma audiência final, quando foi apresentado tudo o que tinha no plano” (ITATEC 1); “foi apresentado o plano já pronto” (ITATEC 2), sinalizando para a impossibilidade de realizar grandes mudanças, uma vez que o processo estava no fim. Embora

os participantes da audiência tivessem a possibilidade de contribuir com o plano neste momento específico, não foi possível realizar intervenções no decorrer do processo, nem mesmo acompanhar a evolução do plano nas fases de desenvolvimento com apresentações periódicas de diferentes versões.

Na audiência o foco foi “apresentar o que tinha produzido na elaboração do plano e discutir o projeto de lei” (ITATEC 1). A presença de participantes não foi muito significativa, havia no total “umas 40 ou 50 pessoas, sendo que a maior parte era representante dos órgãos públicos envolvidos diretamente com o plano. Não tinha aquela participação da sociedade” (ITATEC 1), “se você pegar o relatório, vai ver que participaram, mas foram muito poucos” (ITATEC 5). Segundo a lista de presença apresentada no plano, estiveram na audiência 41 pessoas, dentre elas apenas cinco não haviam recebido o convite individual, o que significa que não representavam órgãos do poder público ou das instituições convidadas. “A participação foi tão pequena que pode-se dizer que quase não houve” (ITATEC 1).

Em parte, tal situação pode ser atribuída à divulgação através de veículos de informação não muito acessados pela população como o jornal da cidade. Identifica-se que outros meios mais acessíveis poderiam ter sido adotados, “se tivesse, por exemplo, colocado cartaz nos postos de saúde, informado um pouco mais, nos locais onde a população vai, talvez tivesse tido mais adesão” (ITATEC 7). Além disso, segundo informações contidas no plano de saneamento, a veiculação do convite no jornal *Tribuna de Itapira* ocorreu em 4 de março de 2012, apenas um dia antes da data de realização da audiência, fato que dificultaria a disseminação da informação entre os atores sociais interessados. Além disso, a audiência foi realizada numa sexta-feira no período diurno, com previsão de duração das 8 às 17h. Por se tratar de horário comercial, entende-se que grande parte da população estava trabalhando, impossibilitando a presença no evento. Além disso, a divulgação tardia do convite pode ter inviabilizado manobras e acordos em seus ambientes de trabalho para se ausentar nesse dia a fim de participar da audiência.

Outra justificativa para a deficiência do envolvimento social pode ser identificada: “a participação foi muito pouca, pois isso não é um apelo para a sociedade” (ITATEC 8), fazendo com que o único canal aberto para o exercício do controle social tenha sido pouco utilizado pelos atores sociais. A cultura e os hábitos da população de Itapira apresentam-se como pouco participativos: “da sociedade quase não tinha gente lá na assembleia, eram mais os secretários envolvidos” (ITATEC 4). Tal situação se manifesta comum na sociedade brasileira que sofre de certa inércia da cultura política (HELLER, 2011). Considerando essa

realidade, o desenvolvimento de estratégias que cultivem a relação entre a sociedade e o Estado poderia conduzir à obtenção de resultados como a promoção de aproximação entre eles. Acrescenta-se como possível justificativa da falta de participação o descrédito da população na política, diante da qual a se sente impotente e a falta de disponibilidade para participar das reuniões devido à dedicação intensa às atividades de sobrevivência ou a cultura individualista vigente no mundo moderno (CORDEIRO, 2009). Além disso, Castro (2011) destaca a dificuldade da população menos favorecida de ter acesso aos ambientes decisórios, estabelecendo a desigualdade social como barreira para essas pessoas participarem, o que pode estar associado também à deficiência de conhecimento técnico e especializado (AVRITZER, 2005).

Mesmo com a restrita participação social na apresentação do plano, durante a audiência pública os participantes defenderam a criação de “um conselho municipal de saneamento em caráter deliberativo” (ITATEC 8), o que poderá promover mudanças na política pública municipal de saneamento (ITATEC 1). Ainda assim, somente a criação desse conselho não garante a participação social, pois ela pode não ser efetiva dependendo dos atores que deverão compor o conselho de saneamento, da possibilidade de cooptação desses membros e o poder de intervenção conferido ao conselho para que ele defina o direcionamento da política municipal de saneamento. Castro (2007) exemplifica a existência de conselhos gestores como uma maneira de formalizar a participação social, mas que muitas vezes não tem poder de influenciar o processo decisório cuja representação é contraditória ao ser composto majoritariamente por representantes do poder público. Pode acontecer ainda que, devido à institucionalização dos mecanismos de participação, aumente a possibilidade de submissão dos agentes sociais à lógica de funcionamento do Estado e do poder (TEIXEIRA, 1997).

4.4.3 – Aspectos metodológicos

O fato de o plano de saneamento de Itapira ter sido iniciado quando já havia a Lei do Saneamento e os documentos normalizadores facilitou sua elaboração seguindo as diretrizes propostas, não havendo grandes mudanças entre as proposições e a prática do planejamento no município uma vez que a metodologia se baseou em seguir os procedimentos indicados pelas orientações dos documentos oficiais. O plano foi desenvolvido “com base na Lei nº 11.445, ela dá todas as dicas dos objetivos, como identificar as deficiências, aí fica mais fácil fazer o planejamento” (ITATEC 8). A realidade municipal de Itapira é um aspecto que favoreceu o planejamento, na medida em que “é uma cidade onde o saneamento está muito

bem equacionado quando comparado à média nacional, por isso ficou mais fácil planejar” (ITATEC 8).

A abordagem metodológica adotada no plano foi pautada em aspectos técnicos em todas as fases do seu desenvolvimento. As diferentes seções como diagnóstico, cenários futuros e propostas de diretrizes e ações apresentam como atores apenas os técnicos envolvidos no planejamento, representados pelos funcionários dos órgãos municipais e da empresa de consultoria contratada. Tal situação representa com clareza a predominância de uma visão tradicional do planejamento, com privilégio do papel dos planejadores representados pelos técnicos (MATUS, 1989; MEDEIROS, 2002).

4.4.3.1 – Diagnóstico dos serviços de saneamento

O diagnóstico dos serviços de saneamento elaborado para o plano de Itapira manteve o caráter marcadamente técnico em todos os componentes do saneamento abordados. Eles foram elaborados em parceria com os responsáveis pela prestação dos serviços, que forneceram informações e deram suporte aos consultores responsáveis pela elaboração do plano.

O diagnóstico do componente abastecimento de água informa que a cidade é abastecida pelo Ribeirão da Penha, afluente do Rio do Peixe, contribuinte da margem esquerda do Rio Mogi-Guaçu. A seguir são feitas explanações detalhadas de todo o sistema de abastecimento, descrevendo a infraestrutura de captação, elevatória de água bruta, estação de tratamento, capacidade de produção de água, consumo de produtos químicos, controle de qualidade, reservatórios, elevatórias de água tratada e rede de distribuição. Além da descrição desses itens referentes à sede urbana de Itapira, o mesmo foi realizado para apresentação do abastecimento de água nos três distritos do município: Ataliba Nogueira, Ponte Nova e Eleutério.

O diagnóstico do sistema de esgotamento sanitário de Itapira descreve as fases de coleta, interceptação, tratamento e disposição final do esgoto tratado. Apresenta-se a existência de duas bacias, sendo uma principal, caracterizada pelo Ribeirão da Penha, e uma secundária, caracterizada pela bacia do Córrego Laura (contribuinte do Ribeirão da Penha). São descritas as redes que compõem o sistema na sede e nos três distritos do município.

O componente de resíduos sólidos foi apresentado segundo a atuação das secretarias municipais envolvidas. Foram apresentados detalhadamente: a situação dos serviços de limpeza de logradouros (varrição, capina, poda e serviços diversos), coleta e transporte dos

resíduos, que estão sob a responsabilidade da Secretaria de Serviços Públicos. Também houve detalhamento dos serviços sob responsabilidade da Secretaria de Agricultura e Meio Ambiente: tratamento e disposição final dos resíduos domiciliares e da construção civil e apoio a Associação dos Coletores de Resíduos Sólidos. Foram apresentados os procedimentos de coleta e disposição no município, gerenciamento de resíduos de serviços de saúde, resíduos de construção civil, industriais, coleta seletiva, bem como infraestrutura disponível e mão de obra envolvida.

O diagnóstico do componente de drenagem é menos abrangente em relação à abordagem adotada para os demais componentes, realizando apenas descrição de algumas informações relativas ao sistema de macro e micro drenagem.

4.4.3.2 – Visão de futuro adotada no plano

A visão de futuro do plano de saneamento de Itapira aparece claramente em dois volumes. A primeira abordagem encontra-se no volume II (Relatório Diagnóstico da Situação – parte 2) em que se realiza projeção populacional e projeção de demanda futura dos serviços. Outra referência à visão de futuro é contemplada no volume III (Relatório de Cenários Prospectivos e Concepção de Alternativas) que trata especificamente dos cenários futuros do plano. A partir das projeções realizadas no plano identificam-se as ações necessárias para alcançar o atendimento universalizado dos serviços considerando as ampliações necessárias para atender à demanda da população.

O plano contempla um levantamento que “foi feito da população, projetando quanto vai ter daqui a alguns anos, pensando se a água que a gente trata vai ser suficiente, se vai precisar de um novo manancial” (ITATEC 2). O plano “chega a um nível de detalhes que é possível falar quando vai esgotar a capacidade de atender os serviços e ver o que vai ser necessário fazer” (ITATEC 8). Neste sentido, a partir da visão de futuro adotada “foi definido todo o investimento que deveria ter ao longo de vinte anos” (ITATEC 2). O volume III tem como objetivo a identificação de cenários e definição de estratégias. No entanto, o mesmo focaliza o segundo item, na medida em que aponta que “os cenários a serem construídos para os serviços de saneamento básico de Itapira serão definidos como desejáveis, [...] que satisfaçam as expectativas da população em relação à prestação dos serviços de saneamento básico e as boas práticas da administração pública” (PREFEITURA MUNICIPAL DE ITAPIRA, 2010, p. 3). Os cenários do plano são apontados como coincidentes com a própria meta a ser alcançada no futuro do setor.

O plano identifica diversas variáveis e atores que podem interferir no futuro do saneamento em Itapira, analisando os quatro componentes do setor e considerando as dimensões político-institucional, ambiental, social econômica e tecnológica. No entanto, não discute a possibilidade de constituição de cenários futuros diferenciados, definindo apenas um cenário como desejável. O plano concentra-se em uma única visão de futuro, como definido pelos princípios do planejamento tradicional, na medida em que não foram analisadas diversas realidades possíveis de acontecer. Não foi levantada a possibilidade da situação futura não coincidir com a desejada, nem realizado estudo das incertezas e das variáveis, como pressupõe o planejamento através do uso de cenários prospectivos (GODET, 1994; SCHWARTZ, 1996; LINDGREN e BANDHOLD, 2009). O plano de saneamento de Itapira adota a compreensão do futuro com base na projeção dos acontecimentos do presente, assim como entende o presente como a projeção dos acontecimentos passados, utilizando a extrapolação da realidade vivenciada atualmente (SCHWARTZ, 1996; MATUS, 1997).

4.4.3.3 – Definição de diretrizes para o setor de saneamento

A definição de diretrizes apontadas pelo plano de saneamento também foi realizada pelos planejadores, envolvendo empresa de consultoria e membros do comitê gestor. As diretrizes são apresentadas de maneira detalhada, contemplando também programas, projetos, objetivos, metas, ações e definições para situações emergenciais que estão presentes nas seguintes partes do plano: a) volume VI (Relatório de Objetivos e Metas), b) volume VII (Relatório de Compatibilização de Planejamento), c) volume VIII (Relatório de Programas, Projetos e Ações) e d) volume IX (Relatório de Ações Emergenciais e Contingenciais). O plano informa a perspectiva de horizontes temporais distintos (curto: 2010 a 2013; médio: de 2014 a 2017; e longo prazo: de 2018 a 2029), apresentando ações derivadas de relatórios anteriormente elaborados, considerando também a divisão dos componentes do saneamento. A seguir são apresentadas as ações propostas nos relatórios, visando ao desenvolvimento da gestão e da prestação dos serviços nos quatro componentes. São apresentadas ações necessárias para compatibilizar planos setoriais e atender as demandas levantadas pelos cenários futuros, além das ações definidas no relatório de diagnóstico da situação.

Considerando os aspectos analisados (diagnóstico, visão de futuro e definição de diretrizes) percebe-se que o plano de Itapira mantém aspectos de uma abordagem tradicional, particularmente em relação à prevalência da visão técnica e dos profissionais como sendo os únicos atores que assumem a posição de planejadores durante o processo (HUERTAS, 1996; SUBIRATS, 2006a).

4.5 – O conteúdo do plano

O Plano de Saneamento Básico de Itapira abrange os quatro componentes do saneamento, apresentando-os subdivididos em seções, conforme a especificidade do componente abordado. O plano “é bem longo e tem tudo o que foi pedido, foi elaborado conforme a lei; tudo o que a lei exigiu está contemplado nele, em todos os sentidos” (ITATEC 8). O texto é composto por dez relatórios elaborados em sequência e entregues pela empresa contratada na forma de produtos. Os relatórios apresentam os seguintes conteúdos:

- Volume I – Relatório de Sistema de Indicadores (RSI): realiza uma breve apresentação do plano e do Comitê Gestor, introduz temas relativos ao saneamento e apresenta o desenvolvimento de indicadores utilizados no plano;
- Volume II – Relatório de Diagnóstico Situacional (RDS) (parte 1 e 2): caracteriza o município e os serviços de saneamento com descrição pormenorizada com dados e informações sobre aspectos institucionais e técnicos, diagnóstico da situação do saneamento municipal e finaliza com relatório fotográfico das instalações;
- Volume III – Relatório de Cenários Prospectivos e Concepção de Alternativas (RCPCA): discute as variáveis que podem influenciar o futuro do setor e define um cenário ideal a ser alcançado, finaliza com uma sistematização de ações necessárias para alcançar a realização dos cenários desejados;
- Volume IV – Relatório de Compatibilização com Planos Setoriais (RCPS): propõe instrumentos para compatibilizar o plano de saneamento com a Lei Orgânica e os seguintes planos setoriais: Plano Diretor Municipal, Lei de Regulação do Uso, Ocupação e Parcelamento do Solo, Plano Diretor de Gestão Estratégica dos Serviços de Abastecimento de água e de Esgotamento Sanitário, Plano Municipal de Saúde, Plano da Bacia Hidrográfica do Rio Mogi Guaçu, Plano Municipal de Defesa Civil e Projeto Estratégico Ambiental Município Verdeazul;
- Volume V – Relatório de Objetivos e Metas de Curto Médio e Longo Prazo (ROM): apresenta a definição de objetivos e metas para prazos diferenciados para a universalização do acesso aos serviços de saneamento básico com abordagem gradual e progressiva, assim como propõe instrumentos e plano de obras;
- Volume VI – Relatório de Compatibilização de Planejamento (RCP), com foco nos Planos Plurianuais: é apresentado um Plano de Investimentos e identificadas as possíveis fontes de recursos financeiros para execução das ações do plano, verificando a possibilidade de compatibiliza-las com os projetos aprovados no Plano Plurianual de Investimentos de Itapira (PPA 2010/2013);

- Volume VII – Relatório de Programas, Projetos e Ações (RPPA): apresenta os programas, ações, atividades e projetos inseridos no plano;
- Volume VIII – Relatório de Ações para Emergência e Contingências (RAEC): seleciona um conjunto de normas para evitar, prevenir ou minimizar os efeitos adversos de emergências e contingências e monitorar presumíveis fatores de risco, identificando e prevenindo acidentes e minimizando danos e prejuízos causados por acidentes e desastres, relacionados ao saneamento básico e suas instalações;
- Volume IX – Relatório de Mecanismos e Procedimentos para Avaliação Sistemática da Eficiência e Eficácia das Ações Programadas (RASP): apresenta estratégias de avaliação do plano em quatro eixos: instrumentos de gestão do sistema municipal de saneamento, controle social, regulação e avaliação de desempenho;
- Volume X – Relatório de Mecanismos de Participação da Sociedade (RMPS): descreve a participação social no contexto da elaboração do plano de saneamento e seus desdobramentos.

Considerando os volumes do plano de saneamento acima descritos, identifica-se que o número de páginas utilizado para cada tema é desigualmente distribuído, como pode ser visto a seguir (ver Quadro 5):

Quadro 5 – Número de páginas dos volumes do Plano de Saneamento Básico de Itapira

Volume	Tema	Número de páginas	Porcentagem do tema
Volume I	Apresentação e definição de indicadores	58	9,2%
Volume II	Diagnóstico dos serviços (2 partes)	81 + 114	31,2%
Volume III	Definição de cenários e alternativas	26	4,5%
Volume IV	Compatibilização do plano de saneamento com demais planos setoriais	95	14,8%
Volume V	Definição de objetivos e metas de diferentes horizontes temporais	34	5,6%
Volume VI	Compatibilização do plano de saneamento com plano plurianual	51	8,2%
Volume VII	Definição de programas, projetos e ações	57	9,1%
Volume VIII	Definições para situações de emergências e contingências	22	3,9%
Volume IX	Definição de mecanismos de avaliação	50	8,0%
Volume X	Descrição de mecanismos de participação social	34	5,6%
Total	Plano de Saneamento Básico de Itapira	622	100%

Os volumes do plano contemplam vários temas relativos aos setores do saneamento, apresentando extensões variadas. O relatório mais longo corresponde ao que apresenta o diagnóstico dos serviços, seguido pelo relatório de compatibilização dos diversos planos abordados no município. Os demais temas trabalhados se mantêm equilibrados entre si.

As diretrizes oficiais que orientam a elaboração dos planos de saneamento, indicando suas etapas de elaboração e os conteúdos mínimos, foram observados no processo de planejamento de Itapira (BRASIL, 2006; 2010b; c). Todos os itens foram contemplados, uma vez que as orientações da legislação foram seguidas:

- a) foi realizado diagnóstico da situação dos serviços contemplando todas as áreas do município e abrangendo os quatro componentes do saneamento;
- b) foram definidos objetivos e metas do plano para cada componente considerando horizontes de tempo de curto, médio e longo prazo;
- c) foram estabelecidos mecanismos de gestão visando o cumprimento das propostas apresentadas;
- d) foram definidas ações para situações de emergências, contingências e desastres;
- e) as instâncias de participação foram estabelecidas no plano e na política de saneamento que será instituída;
- f) foram definidas estratégias de avaliação da programação apresentada no plano, contando com instrumentos como indicadores de desempenho, estabelecimento de sistema de informações estratégicas sobre os serviços de saneamento básico, considerando a articulação com o Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento e procedimentos para avaliação de impactos, benefícios e aferição de resultados.

Além de atender aos requisitos definidos pelos documentos oficiais, o conteúdo do plano é apresentado de maneira organizada e detalhada. O texto também é permeado de informações bibliográficas apresentando referenciais teóricos que orientaram o processo de planejamento. No entanto, o conteúdo do plano é apresentado de maneira rígida, dificultando a realização de adequações caso sejam necessárias no decorrer da implementação das ações do plano, sinalizando para o uso de princípios de planejamento tradicional. Embora o conteúdo seja apresentado de maneira adequada, esse aspecto não pode ser definido como aspecto chave para a garantia da efetividade do planejamento.

4.6 – A efetividade potencial do plano de saneamento

A efetividade do plano de saneamento relaciona-se às mudanças nos serviços prestados à população e alterações na realidade sanitária local advindos do uso do planejamento. Embora não haja tempo suficiente para desenvolver uma análise de longo prazo, por se tratar de um planejamento realizado recentemente, são discutidas algumas perspectivas, considerando as iniciativas propostas, para as quais já tem sido dado encaminhamento, assim como os impactos identificados nos serviços. É discutida ainda a percepção dos atores entrevistados sobre a possibilidade de implementar as demais medidas indicadas no plano.

Cabe lembrar que o Plano Municipal de Saneamento Básico de Itapira foi rejeitado pelo poder público municipal. O plano foi finalizado e o projeto de lei entregue para o executivo em 2010, recebendo no final de 2012 a notícia acerca da rejeição. A prestação de serviços continua seguindo seu curso normal, com prosseguimento em algumas das ações apontadas pelo plano. Esse se encontra desatualizado, e suas ações de curto prazo já deveriam ter sido cumpridas e passariam a seguir às ações de médio prazo. Ainda que o plano não tenha sido formalmente aprovado, foi verificada intenção dos gestores de cumprir suas proposições, embora as iniciativas tenham sido dificultadas devido à informalidade do plano, situação que foi agravada por sua rejeição.

4.6.1 – Ações do plano implementadas

Foi identificada apenas uma das ações previstas no plano que já foi implementada. “Essa galeria de 1.400 metros já foi feita. Foram feitas também outras obras de galerias. Não que tivesse algum problema, mas foi para prevenção. Foram obras executadas a partir de recursos próprios da prefeitura” (ITATEC 6). As outras ações previstas ainda não foram implementadas, seguem aguardando a aprovação do plano e os direcionamentos dos gestores. Outra ação que vem sendo desenvolvida, embora não tenha sido concluída, é a realização do “controle de perdas de água” (ITATEC 3).

4.6.2 – Fatores-chave para a efetividade

A partir do momento em que o plano for aprovado na legislação do município, ele “vai virar uma lei, e quem vier depois vai ter que cumprir” (ITATEC 8). Tal situação gera uma pressão quanto à realização das ações previstas e a própria obrigatoriedade da legislação pode ser apontada como um aspecto que contribui para sua efetividade potencial por se tratar de uma lei para ser seguida no município. Além disso, com a esperada aprovação do plano, o mesmo

“vira um mecanismo de cobrança” (ITATEC 8); com a formalização do plano na legislação, “outra grande vantagem é que o judiciário e a promotoria vêm para cobrar” (ITATEC 8).

O fato de o plano ter sido “tão bem elaborado” (ITATEC 2), de maneira minuciosa e com envolvimento de representantes de vários setores municipais, assim como o fato de ter seguido rigorosa e detalhadamente as instruções normativas, pode potencializar sua efetividade. Nesse sentido, considera-se que “não tem nada no plano do qual se possa dizer ‘isso não dá pra fazer’” (ITATEC 3). Segundo os gestores, as ações propostas são coerentes com as necessidades municipais e, seguindo o planejamento, têm condições de serem realizadas.

A experiência de elaboração do plano manifestou-se positiva para motivar o município para o exercício do planejamento. “A principal mudança que o plano pode trazer é dar um norte, orientar o que deve ser feito primeiro, identificar as prioridades, apresentar diretrizes que tem que ser seguidas” (ITATEC 2). Considerando o envolvimento de representantes de vários setores do município, “a grande expectativa em relação ao plano de saneamento de Itapira é o fato dele criar uma cultura de planejamento dentro da prefeitura” (ITATEC 8).

A aprovação do plano em lei municipal definirá os objetivos e metas que deverão ser cumpridos no setor de saneamento. O gestor terá que planejar o andamento dos trabalhos devido às necessidades de investimento e melhorias apontadas no plano. Os gestores que assumirem o setor terão sempre a possibilidade de administrar seguindo as diretrizes previstas e desenvolvendo um trabalho contínuo, realizando as revisões do plano para se readequar às necessidades do município (ITATEC 8). O planejamento favorece a administração ao “organizar e planejar bem o orçamento e agir com antecedência” (ITATEC 3).

Uma mudança que é aguardada com um misto de ansiedade e preocupação é a “solidificação dos serviços de saneamento que vai passar a se concentrar em um órgão único” (ITATEC 4). O plano de saneamento de Itapira aponta que “após ser aprovado, vai alterar o nome do SAAE para SAAESA (Serviço Autônomo de Água, Esgoto e Saneamento Ambiental de Itapira), e este vai compreender também a parte de lixo e meio ambiente” (ITATEC 2). Tal alteração deverá provocar grandes mudanças no órgão, “uma parte da prefeitura vem pra cá e vamos tomar as decisões de como serão as coisas” (ITATEC 2). Tais mudanças manifestam-se em diversos âmbitos e se referem, sobretudo, à “estrutura administrativa e à parte operacional” (ITATEC 2). Como exemplo pode ser citado o fato de que “a cobrança pela coleta de lixo é atualmente feita no IPTU e a prefeitura terá que se desvincular dessa cobrança que passará a

ser feita na conta de água” (ITATEC 2). Esta mudança, além de enfrentar as referidas dificuldades, poderá promover melhorias na prestação de serviços uma vez que “sendo um órgão só, reduziria o custo e facilita o planejamento” (ITATEC 4), “de certa maneira, juntando os serviços fica mais fácil de trabalhar e comunicar internamente as ações, não envolvendo muitos órgãos, o que torna os procedimentos mais rápidos” (ITATEC 2). Como uma das consequências das alterações estruturais a serem realizadas, “o que se espera com a vinda desses serviços para o SAAE, é que vai melhorar o atendimento e os serviços” (ITATEC 2).

De maneira geral, o planejamento suscita expectativa positiva em relação à real situação do saneamento no município. “O saneamento em Itapira já é bom, mas com o plano ele vai melhorar ainda mais, tem algumas perspectivas de melhorar os serviços” (ITATEC 4). A efetividade foi apontada como um desejo dos entrevistados, “a esperança é de que o plano dê certo” (ITATEC 2), embora não haja garantias a esse respeito. Verifica-se que haverá esforços para que o plano altere a realidade local, “estamos dispostos a colocar em prática” (ITATEC 2). No entanto, também se identificam dificuldades, já que “não vai depender só do SAAE, tem que ver a questão da disponibilidade dos recursos e também precisamos do comprometimento de todos os envolvidos” (ITATEC 2).

Existe ainda dificuldade quanto à abrangência do plano que foi elaborado, situação identificada por um dos entrevistados. “Algumas coisas continuaram faltando, como a questão da zona rural (saneamento, esgoto, lixo, água pluvial), é uma deficiência” (ITATEC 4). Além disso, o perfil da cidade vem passando por mudanças e diversificações e o plano contempla bem as mudanças da população, mas “preocupa pouco com as atividades econômicas e isso pode ser um problema no futuro” (ITATEC 4). Tal opinião baseia-se no fato de que as atividades econômicas podem gerar poluição dos recursos hídricos e sobrecarga na destinação de esgoto para a rede coletora, dificultando o tratamento, ou podem passar a demandar grande quantidade de água, sobrecarregando o sistema de abastecimento. Neste sentido, embora o plano seja considerado “um pouco incompleto por não abranger algumas coisas, com certeza ele vai ter efeitos positivos” (ITATEC 4).

Apesar das expectativas positivas apresentadas anteriormente, cabe destacar também as preocupações relativas à continuidade do atendimento dos serviços do setor, particularmente no que se refere à implementação das ações previstas no plano, que foram comentadas no item sobre envolvimento de representantes do poder público municipal. Grande parte dos envolvidos no processo de planejamento era representante das secretarias, e a mudança de

gestores municipais e das secretarias ameaça a execução do plano. Na implementação do planejamento, a tendência é de que não haja presença de nenhum ator envolvido no processo de elaboração. Há grande incerteza quanto ao futuro do plano de saneamento, o que se agrava diante do resultado das eleições 2012, que determinaram uma mudança do partido político à frente do município, gerando uma situação de possível descontinuidade em relação às opções políticas.

Considerações Finais

O plano de saneamento de Itapira foi elaborado num contexto de demanda pela adoção do planejamento como ferramenta de gestão do setor, em face das exigências legais a partir de 2007. Tal situação motivou o município ao cumprimento da obrigatoriedade legal, representando também a busca pela melhoria na prestação dos serviços de saneamento, otimização dos procedimentos e implementação de ações necessárias, que já faziam parte das atividades desenvolvidas pelo órgão de saneamento, levando o município a vivenciar uma situação sanitária favorável de destaque entre os municípios da região.

Não há dúvidas que a motivação para a elaboração do plano foi guiada pelo aspecto obrigatoriedade, o que pode ser confirmado pelos depoimentos de vários entrevistados. Identifica-se também a iniciativa de planejamento como um investimento na melhoria do setor e a influência do contexto no qual o gestor do SAAE dedicou esforços ao desenvolvimento do plano. O município optou por delegar o planejamento para uma empresa de consultoria, que coordenou o plano, realizou os levantamentos necessários e contou com a colaboração do comitê gestor para tomar as decisões acerca do futuro do setor no município.

Diferente do que era esperado, o fato de a obrigatoriedade ter motivado o planejamento e da contratação de uma empresa de consultoria para realizar esta tarefa, tais fatores não significaram que o município se ausentou da situação e da tomada de decisões no plano. O envolvimento de representantes municipais foi intenso, embora concentrado nos secretários municipais, que estão sujeitos a serem destituídos dessa função em situações de mudança de gestores. Em relação à participação de representantes da sociedade, ocorreu como esperado, o contrário do envolvimento de representantes do poder público municipal. A participação foi restrita, situação que pode ser justificada por vários fatores, dentre os quais serão citadas as que foram identificadas no decorrer da pesquisa. Um deles deve-se às decisões do próprio comitê gestor do plano de saneamento que optou por um nível de participação específico que culminou, por exemplo, na realização de apenas uma audiência pública, na qual houve uma possível falha na divulgação e obteve pequena participação da sociedade. Outro fator que

contribuiu para tal situação foi a falta de cultura de participação no município e a inexistência de mecanismo formal de diálogo entre o Estado e a sociedade, dificultando o envolvimento das pessoas no único espaço formal de participação disponibilizado pelo planejamento do saneamento.

O conteúdo do plano apresenta-se completo e coerente com as demandas legais apresentadas por documentos oficiais, tendo sido identificada deficiência relativa à inexistência de análise de cenários futuros possíveis, quando é adotado apenas um cenário de referência como sendo um futuro ideal e esperado, a ser alcançado com as ações propostas pelo plano.

A consideração da realidade rural nas ações do setor de saneamento em Itapira se configura como um aspecto importante da situação do município, aproximando o atendimento à população da universalização dos serviços. Tal postura reflete diretamente na abordagem realizada pelo planejamento do saneamento, ao contemplar as áreas rurais por meio do diagnóstico, estabelecimento de objetivos e metas e inserção desse espaço no conjunto de ações a serem realizadas na implementação do plano. Nesse sentido, o município adota uma postura de ampla consideração de suas áreas, tornando os serviços de saneamento mais acessíveis a todos os cidadãos e abrangendo integralmente seu território nas políticas públicas do setor.

A efetividade potencial do plano, embora haja expectativas positivas dos entrevistados a esse respeito, deve ser vista com cuidado, diante das incertezas quanto aos rumos que serão dados ao setor pelos novos gestores. É possível que, diante da nova gestão, não haja no município a presença de atores que estiveram envolvidos no processo de planejamento por meio da formação do comitê gestor do plano. A atuação da população poderia exercer pressão para que o plano seja aprovado e seguido, o que provavelmente não ocorrerá devido ao desconhecimento sobre o assunto, uma vez que a participação social no planejamento foi insignificante. Outra situação desafiadora diz respeito à dificuldade de integração entre as secretarias envolvidas no setor de saneamento, uma vez que as propostas apresentadas dizem respeito aos componentes separadamente.

A partir dos resultados sobre o Plano Municipal de Saneamento Básico de Itapira, é possível perceber associação entre a motivação do planejamento e sua efetividade potencial. O conteúdo do plano, embora caminhe conforme o que é solicitado pela legislação, não pode garantir a efetividade, mas deve atuar em conjunto com outros fatores. A falta de participação de representantes da sociedade e o fato de os atores do município terem sido ocupantes de

cargos comissionados, apontam para a dificuldade do plano se tornar efetivo e alterar a realidade local, promovendo melhorias no setor de saneamento. Sendo assim, embora o conteúdo do plano indique possibilidade de significativas mudanças para a população, o contexto de sua implementação tende a ser desfavorável, limitando o desenvolvimento pleno de suas potencialidades.

CAPÍTULO 5: ANÁLISE COMPARATIVA DOS PLANOS DE SANEAMENTO DE PENÁPOLIS E ITAPIRA

Os capítulos anteriores apresentaram a situação particular dos dois municípios selecionados, resgatando o histórico de desenvolvimento do setor de saneamento e a elaboração do plano, que contemplou aspectos relativos à motivação, processo de planejamento, conteúdo e efetividade potencial do plano. No presente capítulo, realiza-se uma análise comparativa dos dois casos, com o objetivo de comparar os fatores comuns e as diferenças em relação ao contexto de elaboração dos planos e opções de planejamento realizadas, verificando em que medida há relação entre a motivação do planejamento e sua efetividade potencial, passando também pela compreensão da interferência do processo de planejamento e conteúdo do plano. São utilizadas como base do desenvolvimento do capítulo as hipóteses da pesquisa apresentadas na introdução, analisando-as e decidindo pela sua refutação total ou parcial. Tal análise poderá contribuir para as discussões acerca do planejamento municipal do saneamento no Brasil, ao propiciar reflexões acerca da situação enfrentada pelos municípios diante da existência de um novo marco legal do saneamento e da exigência quanto à elaboração dos planos e das possibilidades que se apresentam.

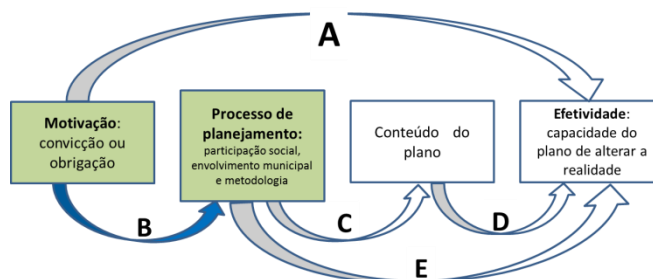
Apesar da situação favorável do saneamento nos municípios em análise, este fator não os inibiu a buscar a melhoria da prestação dos serviços através do planejamento, sendo considerados pioneiros na elaboração do plano. A situação mais favorável do saneamento nos dois municípios faz com que seja possível que eles se dediquem a alcançar melhorias, como a elaboração do plano, criando um círculo virtuoso. O contexto da ascensão do plano à agenda pública diferenciou-se entre os dois municípios, assim como a motivação que direcionou a entrada do planejamento na agenda de políticas públicas e sua execução, a maneira como o processo foi conduzido, o conteúdo do texto final e, conseqüentemente, a efetividade potencial.

Considerando a definição da motivação do planejamento do saneamento nos municípios analisados, é apresentada discussão das hipóteses presentes na Introdução, utilizando uma análise comparativa dos planos contidos nos estudos de caso. Na sequência de análise das hipóteses discutiu-se primeiramente as que são complementares e por último a hipótese, central, uma vez que algumas das considerações das demais contribuirão para sua discussão.

5.1 – Hipótese B

Segundo a hipótese B, a motivação do planejamento interfere no seu processo de elaboração, influenciando o envolvimento de agentes do poder público municipal, a abertura à participação de atores sociais e a definição de aspectos metodológicos (ver Figura 20).

Figura 20 – Destaque para a hipótese B da pesquisa



O plano motivado pela convicção tenderia a obter maior participação de representantes do poder público municipal e ser mais participativo e aberto à sociedade, além de adotar metodologia mais estratégica. O plano motivado pela obrigação tende a apresentar menor participação de representantes do município, menor abertura para a participação dos atores e adotar metodologia tradicional. Para discutir essa hipótese são retomados os aspectos relativos à motivação que levou à elaboração do plano e ao processo de planejamento do saneamento nos dois municípios.

5.1.1 – A Motivação do Planejamento

O planejamento do saneamento nos dois municípios ocorreu em momentos distintos, tendo o plano de Penápolis sido elaborado entre 2006 e 2008, e o de Itapira em 2009. O plano de Penápolis teve início antes da promulgação da Lei do Saneamento, enquanto o de Itapira foi elaborado depois de apresentada a exigência da legislação. Este é um dos aspectos que contribuem para a identificação do plano de Penápolis motivado por convicção e o de Itapira motivado principalmente pela obrigatoriedade de cumprimento dos requisitos legais.

O plano de saneamento de Penápolis foi favorecido pela histórica atenção conferida ao planejamento no município em vários setores. O órgão responsável pelo saneamento (DAEP) realiza ações planejadas desde a sua origem, quando estabeleceu metas a serem alcançadas nos anos seguintes, embora o planejamento do saneamento não houvesse sido realizado de maneira formal e considerando horizontes de longo prazo. Os gestores entenderam a ampliação do planejamento como uma ação promotora de avanços no setor. Os principais aspectos que motivaram o plano foram: o investimento na melhoria e manutenção da

qualidade dos serviços no futuro, a busca por garantir a continuidade dos projetos de atendimento do saneamento diante da mudança de gestores, a necessidade de enfrentar as dificuldades de obtenção de recursos para o setor devido ao nível de atendimento alcançado, a necessidade de integração das políticas setoriais e a melhoria da gestão do saneamento.

Como contexto favorável para a entrada do plano de saneamento na agenda de políticas públicas municipais acrescenta-se o momento no qual o município de Penápolis organizou um comitê gestor para revisão do plano diretor municipal. Sendo assim, os dois planos foram elaborados conjuntamente, sob a coordenação e participação da mesma equipe de trabalho. Diversos fatores motivaram a elaboração do plano, ficando claro que não há vínculo direto com a obrigatoriedade da legislação, embora os entrevistados tivessem manifestado consciência de que haveria uma obrigatoriedade futura em relação à existência do planejamento.

O plano de Itapira foi desenvolvido em contexto diferente. Embora o município, através do órgão responsável pelos serviços de água e esgoto (SAAE), também tenha registro de ações voltadas para a melhoria dos serviços, não foi identificado esforço anterior para realização de planejamento formal do setor. Este fator contribui para o planejamento, embora de maneira menos decisiva que no caso de Penápolis. O momento do planejamento mostrou-se favorável para a entrada do plano na agenda de políticas públicas do município, marcado pelo fim da concessão dos serviços à empresa estadual com retomada da prestação de serviço municipal. Essa situação levou o plano a receber significativo apoio dos gestores, que decidiram manter atenção sobre o setor e contribuir para suas ações a fim de não permitir a transferência da gestão do saneamento a outra instituição. Outro aspecto a ser considerado é o fato de o superintendente do SAAE em exercício possuir contato com órgãos externos vinculados ao saneamento, propiciando conhecimento acerca da legislação e direcionando as ações de planejamento. A demanda para a elaboração do plano em Itapira surgiu a partir da promulgação da Lei do Saneamento em 2007, tendo sido a obrigatoriedade da legislação o principal aspecto motivador, com estabelecimento de prazo para finalizar os planos. A seguir, o planejamento é motivado também pela possibilidade de obter recursos federais, uma vez que esses passariam a ser condicionados à existência do plano.

As informações que confirmaram a definição da motivação dos dois planos foram obtidas durante a realização de pesquisa de campo e organizadas em três grupos: aspectos contextuais que interferiram no planejamento nos dois municípios, fatores que correspondem à obrigatoriedade como aspecto motivador do plano e fatores que dizem respeito à convicção do

planejamento como instrumento de melhoria dos serviços. Alguns elementos foram destacados e considerados prioritários nos planos, outros assumiram a função de aspecto importante e alguns não foram considerados ou contemplados no planejamento, conforme é apontado de maneira sintética no quadro (ver Quadro 6).

Quadro 6 – Motivação para planejamento do saneamento em Penápolis e Itapira

Motivação	Fatores motivadores	Penápolis	Itapira
Contexto	Investimento histórico	Aspecto prioritário	Aspecto importante
	Situação favorável	Revisão do plano diretor municipal	Término de concessão à SABESP Contatos externos do gestor do SAAE
Obrigação	Exigência legal	Sem relação identificada	Aspecto prioritário (desestimulado pela prorrogação de prazo)
	Aquisição de recursos	Aspecto importante	Aspecto prioritário
Convicção	Melhoria dos serviços	Aspecto prioritário	Aspecto importante (decorrente do processo de planejamento)
	Pensar o futuro do setor	Aspecto prioritário	Sem relação identificada
	Continuidade das ações	Aspecto prioritário	Sem relação identificada
	Apoio à gestão	Aspecto importante	Aspecto importante

O município de Itapira tem como motivação a obrigatoriedade do planejamento, visto que os dois aspectos considerados prioritários para a elaboração do plano se concentram neste conjunto de fatores, sendo o atendimento à exigência da legislação e a busca por obtenção de recursos. Os entrevistados consideram o plano como uma ferramenta de apoio a gestão do setor no município e uma maneira de melhorar os serviços, aspecto classificado como motivação por convicção. No entanto, esse aspecto aparece com pouca expressividade em suas falas e é considerado apenas secundariamente, como uma consequência do próprio plano, e não como motivação direta para sua elaboração. Os outros fatores apontados como motivação por convicção não foram contemplados no plano de Itapira. Em relação ao contexto do planejamento, não há aspecto prioritário que tenha motivado a elaboração do plano, embora tenham recebido certa importância os investimentos históricos no setor de saneamento e em algumas ações realizadas de maneira planejada.

Por outro lado, no município de Penápolis os aspectos relacionados à motivação por obrigação adquiriram menor importância relativa para a elaboração do plano, não sendo

identificada relação com a exigência legal e a aquisição de recursos, embora considerada importante, não representa aspecto prioritária do planejamento. A maior parte dos fatores que justificam o planejamento do saneamento em Penápolis concentra-se na classificação de motivação por convicção que focalizam principalmente a busca pela melhoria dos serviços, a preocupação com o futuro do setor e a continuidade das ações de saneamento diante das mudanças de gestão. Em relação ao contexto do planejamento, pode ser citado como aspecto prioritário para Penápolis o investimento histórico no planejamento municipal.

A busca pela melhoria do atendimento à população e da qualidade dos serviços de saneamento aparece como fator prioritário no plano de Penápolis e como aspecto importante em Itapira, em parte como consequência do próprio processo de planejamento. Farmer *et al* (2006) entendem o planejamento como aspecto central da gestão do território destinado à melhoria da qualidade de vida nos assentamentos humanos, particularmente em consideração a populações que vivenciam situação de pobreza. O planejamento direcionado sobretudo para as áreas urbanas deve atuar a partir de reflexões sobre o futuro, a fim de propiciar oportunidades de desenvolvimento e reduzir os possíveis riscos de ocorrência de resultados inesperados e externalidades indesejáveis (FARMER *et al.*, 2006).

Ao apresentar a preocupação com o futuro do setor de saneamento no município de Penápolis, destaca-se a dedicação em manter e promover avanço contínuo da qualidade dos serviços através de um amplo processo de planejamento. Nesse sentido, manifesta-se a reflexão acerca das atitudes adotadas no presente que podem gerar situações diferenciadas no futuro, como aponta Schwartz (1996). Diante da insegurança a respeito das possibilidades relativas ao futuro como verificada em tal situação, Godet e Durance (2009) chamam a atenção para o aumento da possibilidade de alcançar o êxito desejado a partir da adoção de uma postura *pré-ativa*, de preparação para as mudanças possíveis de prever, ou *proativa*, que utiliza ferramentas de planejamento para conhecer as possibilidades de mudanças no futuro, permitindo atuar na realidade presente visando alcançar e promover as alterações da maneira desejada.

A preocupação com o futuro do setor também aparece associada à possibilidade de evitar a ocorrência de problemas futuros e minimizar os impactos negativos associados a decisões inadequadas no passado. O planejamento passa a atuar no sentido de evitar a adoção de iniciativas improvisadas ao potencializar o direcionamento dado pelas ações planejadas. Tal posicionamento caminha no sentido de adotar o planejamento direcionado aos motivos apresentados por diversos autores (FERREIRA, 1981; GIOVANELLA, 1991; ADUM e

COELHO, 2007; MONTEIRO, 2007). Ao adotar o plano visando evitar a improvisação, o planejamento assume a função de um cálculo que antecede e preside a ação a fim de gerar situações desejadas no futuro através da reflexão metodológica anterior a ação (HUERTAS, 1996). Ainda em associação à reflexão sobre o futuro do setor de saneamento foram citadas as preocupações sobre a continuidade do desenvolvimento das ações e investimentos na melhoria dos serviços, particularmente diante das mudanças de gestores municipais.

A busca pela obtenção de recursos, apresentada em Penápolis como aspecto importante e em Itapira como aspecto prioritário, também é apresentada por Huertas (1996), ao definir a importância do planejamento diante de situações nas quais os recursos são escassos ou insuficientes para a realização de todas as ações, a fim de direcionar as prioridades municipais e as melhores estratégias de aproveitamento dos recursos disponíveis. Nos municípios estudados a questão central não está focalizada na potencialização do uso dos recursos financeiros, mas no aumento da possibilidade de sua obtenção a partir dos financiamentos promovidos por organismos governamentais, uma vez que haverá possibilidade de que estes sejam vinculados à existência do plano municipal de saneamento.

O apoio à gestão foi entendido nos dois municípios como aspecto importante que motivou a elaboração do plano de saneamento, em consonância com a compreensão do planejamento e análise do futuro como potenciais ferramentas para exercer com responsabilidade a gestão, permitindo tomar decisões em uma perspectiva de antecipar-se ao futuro examinando os problemas que afetam a realidade (YÉVENES-SUBIATRE, 2010). Nessa busca por compreender o futuro, não raras vezes se adota uma postura em que se pensa ser capaz de prever e determinar os acontecimentos vindouros, assumindo uma visão determinista dos fatos, tomando como certeza que determinadas coisas podem ou não acontecer (SCHWARTZ, 2006). Estruturar o planejamento sobre essa concepção torna-se questionável uma vez que a história surpreende frequentemente e é marcada por descontinuidades devido à natureza dos acontecimentos, às forças sociais e econômicas (FRIEDMANN, 1992).

5.1.2 – O Processo de Planejamento

Tendo o plano de Penápolis sido motivado por convicção e o de Itapira por obrigação, cabe verificar se há interferência dessa decisão na maneira como o processo de planejamento foi conduzido e suas consequências, motivo pelo qual a seguir é realizada comparação entre os procedimentos adotados nos dois planos. O processo de planejamento de saneamento nos municípios apresentou grandes diferenças em relação aos itens analisados: participação social, envolvimento de representantes do poder público municipal e opções metodológicas do plano.

O plano de Penápolis foi elaborado pelo próprio município, contando com profissionais do quadro de funcionários da Prefeitura Municipal e com ajuda de colaboradores externos que atuaram como consultores. Sendo assim, houve redução nos custos do planejamento e os recursos necessários ficaram sob responsabilidade do Departamento Autônomo de Água e Esgoto de Penápolis (DAEP). Em Itapira, diante da indisponibilidade de profissionais qualificados e experientes no planejamento, o município optou por contratar uma empresa de consultoria, Equi Saneamento Ambiental Ltda, que se responsabilizou pela elaboração do plano, contando com o apoio de um comitê gestor formado por membros de secretarias municipais. Os gastos com o planejamento foram cobertos pelo orçamento do Serviço Autônomo de Água e Esgoto (SAAE) que abriu a licitação para contratação da empresa.

A participação social em Penápolis faz parte historicamente das definições das políticas públicas no município desde a década de 1980. A população atende ao convite dos órgãos municipais e contribui para direcionamento das políticas públicas, especialmente no setor de saneamento. No decorrer do plano a população teve participação maciça e ativa através de vários mecanismos como participação direta nas reuniões e fóruns de saneamento ou através dos representantes dos bairros ou membros do conselho gestor. A realidade vivenciada no município propiciou a adoção de acentuado grau de participação que se assemelha aos níveis 5⁴ e 6⁵, segundo definição apresentada pelo Ministério das Cidades (BRASIL, 2006). Embora algumas das seções do plano tenham contado com menor participação dos atores sociais, a maior parte do processo foi conduzida com amplo envolvimento da sociedade, com destaque para a definição de diretrizes totalmente direcionadas pelos interesses sociais. Além das possibilidades de acesso e intervenção durante o processo de elaboração do plano a população teve oportunidade de sugerir mudanças em uma audiência pública realizada ao final do planejamento e no fórum de saneamento especificamente direcionado à validação do plano pela sociedade. Tais iniciativas de promoção de efetiva participação social vão ao encontro dos aspectos defendidos por Farmer *et al* (2006), no qual se deve contemplar diversas estratégias para desenvolver um planejamento com parceria, abrindo as atividades para a participação e avaliação da população utilizando mecanismos como a realização de audiências públicas (FARMER *et al.*, 2006).

⁴“A comunidade tem poder delegado para elaborar: a Administração apresenta a informação à comunidade junto com um contexto de soluções possíveis, convidando-a a tomar decisões que possam ser incorporadas ao Plano Municipal de Saneamento” (BRASIL, 2006, p. 47).

⁵“A comunidade controla o processo: a Administração procura a comunidade para que essa diagnostique a situação e tome decisões sobre objetivos a alcançar no Plano Municipal de Saneamento” (BRASIL, 2006, p. 47).

Ao contrário, em Itapira, o planejamento apresentou pequena presença de atores sociais, tendo sido realizada apenas na audiência final de apresentação do plano. Embora tenha sido apontada a adoção dos níveis 3 e 4 de participação, tal afirmativa pode ser questionada. A participação social de nível 4 pressupõe a elaboração conjunta do plano, com apresentação de versão intermediária do texto a fim de que sejam apresentadas modificações. No entanto, houve apenas uma apresentação em audiência final. O nível 3 de participação pressupõe abertura para intervenção da sociedade por meio de opiniões ao plano. Embora tal situação tenha sido possibilitada, o envolvimento de atores sociais foi dificultado devido a vários fatores: falhas no acesso à audiência pública devido a inconveniência quanto ao dia e horário marcados e às formas deficitárias de divulgação, dificuldades de interação com os demais participantes devido à priorização do aspecto técnico no plano e falta de cultura de participação no município.

Dentre os aspectos que interferem na participação social e se constituem como elemento importante para o envolvimento efetivo estão as características da sociedade (TEIXEIRA, 1997). Estas podem atuar potencializando a participação, como aconteceu em Penápolis devido à prévia tradição participativa, organização social e autonomia da população. As características opostas podem tornar a participação nula, como o que se verificou em Itapira, devido à falta de cultura participativa. Outros fatores podem ser levantados como possíveis justificativas da inexistência de envolvimento dos atores sociais em Itapira como a sensação de impotência frente às situações cotidianas e ao poder público e o descrédito da população na política, ao compreendê-la como algo distante que escapa às possibilidades de ação (CORDEIRO, 2009). Cabe ainda refletir acerca do papel do poder público para incentivar a participação, realizar mobilizações sociais e estabelecer espaços institucionalizados como fóruns e reuniões públicas, além de garantir que a população seja ouvida e atendida, a fim de manter um diálogo permanente e proveitoso como os atores sociais, que tenha repercussões na política pública de saneamento.

As populações menos favorecidas encontram uma dificuldade adicional de terem acesso aos ambientes decisórios e se envolverem; a desigualdade social apresenta-se como uma barreira à participação (CASTRO, 2011). Um aspecto associado ao anterior diz respeito à deficiência de conhecimento técnico dos atores sociais e à dificuldade de compreensão dos temas abordados nas reuniões (AVRITZER, 2005). Em Penápolis as estratégias de realização de atividades de campo percorrendo as instalações de saneamento e o uso de linguagem simples adotadas no processo de planejamento podem ser apontadas como ações facilitadoras e motivadoras da participação social. Em Itapira não foram identificadas iniciativas semelhantes

e a restrita participação demonstra a força dos aspectos levantados, característica comum na sociedade brasileira denominada inércia da cultura política (HELLER, 2011).

Outro aspecto importante para o sucesso da participação é a existência de espaços públicos autônomos que propiciem aos cidadãos o direito à informação e opinião e favoreça a articulação coletiva. Os mecanismos de participação podem ser institucionais ou não; no primeiro caso eles são permanentes e regulares e estão sujeitos à possibilidade dos agentes sociais se corromperem à lógica de funcionamento do Estado e do poder; os mecanismos não institucionais são mais autônomos e livres (TEIXEIRA, 1997). O município de Penápolis possui espaço institucionalizado constituído há algumas décadas através da realização do fórum de saneamento a cada dois anos ou dos espaços abertos para os representantes do conselho de saneamento, tendo sido ambos apropriados para a elaboração do plano. Em Itapira tais espaços são inexistentes, não tendo sido possível criá-los durante o processo de planejamento e a audiência pública, único momento de participação social, não foi apropriado pela população com a devida participação.

A proposta de planejamento com participação social busca realizar uma parceria entre o poder público, a sociedade e outros atores interessados, não sendo fruto da atuação apenas de gestores. Tal planejamento deve dar origem à melhor qualidade e inclusão na tomada de decisão, além de promover o desenvolvimento de forma mais dinâmica e efetiva a partir da atuação da pressão pública (FARMER *et al.*, 2006). Nessa situação ocorre interação contínua entre diversos atores com interesses distintos, às vezes contraditórios, no qual a compatibilização das decisões é fruto de uma discussão conjunta (TEIXEIRA, 1997). A realização do processo como proposto foi possível no município de Penápolis devido à abertura social e facilidade de condução do processo, favorecendo a construção conjunta do planejamento e adotando mecanismos de compatibilização de propostas. Outra realização possível no município foi a capacitação e conscientização verificada em nível individual e coletivo, contribuindo para o desenvolvimento da cidadania (PATEMAN, 1992 apud AGUIAR, 2011). Os atores envolvidos no plano também demonstraram aquisição de conhecimentos sobre os temas abordados, passando a disseminar informações para o público em geral, e se capacitando para discutir questões pertinentes com os profissionais qualificados (AVRITZER, 2005).

Em Itapira nenhuma dessas estratégias foi estabelecida em relação à participação social, não tendo sido manifestado sequer processo de conflito entre os atores envolvidos. Houve prevalência da abordagem técnica e dos gestores, sendo essa considerada a visão consensual

do município, enquanto a população não obteve representatividade na elaboração do plano. A única atividade realizada em Itapira foi a audiência pública, citada como um dos mecanismos de atuação e fiscalização da população durante o planejamento (FARMER *et al.*, 2006). No entanto, a partir das informações obtidas fica claro que não houve apropriação desse momento por parte dos atores sociais, fazendo com que ela não exercesse plenamente a função atribuída.

A partir da análise da participação social nos planos de saneamento é possível destacar a importância de cultivar relações entre a sociedade e o estado, promovendo uma aproximação entre ambos, a fim de vencer os obstáculos associados à inércia da cultura participativa e promover um efetivo envolvimento de atores sociais (HELLER, 2011). O diálogo prévio com a população se mostrou importante para a inserção de representantes sociais no processo de planejamento participativo, sob pena de não poder contar com seu apoio e acabar adotando uma abordagem técnica e centralizadora. Nesse sentido, destaca-se a importância da formalização de mecanismos e instâncias participativas no município, promovendo um contínuo diálogo com a população, a fim de que o planejamento e a gestão do saneamento possam usufruir dos benefícios da participação da sociedade. As iniciativas isoladas de participação, como aconteceu com a audiência pública realizada em Itapira, encontram-se ameaçadas pela falta de adoção de práticas participativas cotidianamente, podendo provocar até mesmo o insucesso ou impossibilidade de envolver os atores sociais.

Em relação ao envolvimento de representantes do poder público municipal os dois municípios apresentaram grande participação dos órgãos responsáveis, embora com diferenças no número de participantes e nos cargos dos envolvidos. Em Penápolis vários representantes de cada órgão estiveram presentes durante todo o processo com intensa atuação, incluindo os gestores e funcionários de diversos cargos, com maior concentração de pessoas do Departamento Autônomo de Água e Esgoto (DAEP). Os representantes dos órgãos públicos ocupavam funções diversificadas, no entanto, a maioria eram profissionais efetivos do município. Já em Itapira, apesar do intenso envolvimento, ele foi menos numeroso e se restringiu aos responsáveis de cada secretaria. Apenas os secretários municipais, que ocupam cargos temporários, obtiveram acesso ao planejamento através da constituição do comitê gestor.

A metodologia utilizada durante o processo de planejamento do saneamento nos municípios apresenta características semelhantes em relação a alguns fatores e clara diferença em relação a outros, conforme sintetizado no quadro a seguir (ver Quadro 7):

Quadro 7 – Classificação metodológica dos planos de saneamento

Aspectos do planejamento	Penápolis (motivado por convicção)	Itapira (motivado por obrigação)
Atores envolvidos	Estratégico	Tradicional
Diagnóstico	Tradicional	Tradicional
Visão de futuro	Tradicional	Tradicional
Definição de diretrizes e ações	Participativo (estratégico)	Tradicional

A abertura para a participação social pode diferenciar a identificação dos atores sociais, uma vez que pode acontecer como um processo à parte, no qual a sociedade não está envolvida nas atividades de planejamento, sendo apenas consultada quanto ao plano concluído. Os atores do plano são os que detêm poder decisório e possibilidade de direcionar o planejamento e interferir nas atividades desenvolvidas, sendo diferentes nos municípios analisados. Em Penápolis são identificados vários tipos de atores: os representantes do poder público municipal de diversos setores e do órgão de saneamento, os consultores e colaboradores externos e os atores sociais. Todos os atores do plano assumiram papel nas decisões no decorrer do processo de planejamento.

Os participantes da sociedade não emitiram apenas opiniões diante da abertura à participação social, eles contribuíram de maneira importante para a tomada de decisão nos espaços disponíveis para intervenções como as reuniões de bairro, fóruns de saneamento e audiência pública à medida que muitas de suas reivindicações foram incorporadas no plano. A participação dos atores sociais e o poder decisório que eles adquiriram desqualifica como opção a adoção da metodologia estritamente tradicional em Penápolis, pois o poder decisório fica confinado aos planejadores uma vez que a consideração do envolvimento de vários atores com visões diferentes constitui uma metodologia com abordagem estratégica. Apesar dessa abertura para a adoção de opções metodológicas estratégicas, a atuação dos atores sociais não foi verificada em todos os âmbitos do plano e grande parte da metodologia utilizada em Penápolis é tradicional, como será apresentado a seguir.

Em Itapira o tipo de planejamento adotado se caracteriza como tradicional, em relação aos atores que efetivamente tomaram as decisões, o que se confirma pela pequena presença de representantes da sociedade, e pela impossibilidade das pessoas que estiveram presentes na audiência pública interferirem no direcionamento do plano, uma vez que ele já havia sido concluído. Sendo assim, há predominância de visão dos técnicos e os planejadores assumem um papel soberano; o Estado através dos gestores envolvidos no planejamento é entendido

como o ator que planeja e que tem poder absoluto (MATUS, 1997). A centralização das decisões nos atores técnicos favorece a identificação de uma única visão da realidade, podendo desconsiderar no planejamento aspectos percebidos pela população e gerar resistência na execução de ações não demandadas diretamente pela sociedade. Em alguns casos as ações definidas e implantadas unilateralmente podem gerar prejuízos econômicos, sociais e ambientais, assim como falta de adesão social aos serviços prestados (GUTMANN e THOMPSON, 2007; AGUIAR, 2011).

O modelo de planejamento adotado nos dois planos segue etapas bem delimitadas como diagnóstico, definição de objetivos e metas, previsão de comportamento das variáveis econômicas e elaboração de programas e projetos (MEDEIROS, 2002). O plano de Itapira segue organização muito próxima à apresentada, embora os títulos das etapas sejam diferentes e apresentem numerosas subdivisões. O plano de Penápolis é mais sintético, contendo apenas as seções de diagnóstico, cenários futuros e diretrizes para os serviços, não se constituindo como um plano completo e demandando elaboração complementar já prevista pelos atores do planejamento. Outra característica geral do planejamento tradicional vislumbrada na metodologia dos planos de saneamento, principalmente no caso de Itapira, é a predominância da lógica administrativa e economicista, baseada na busca pela eficiência no uso de recursos e na otimização da relação custo-benefício (URIBE RIVERA, 1992).

O diagnóstico de ambos os planos foi elaborado com utilização de metodologia tradicional, composto por longos textos contendo descrição pormenorizada dos componentes do saneamento. O plano de Penápolis apresenta diferenças nos padrões do diagnóstico dos componentes, com grande dedicação para o abastecimento de água, gestão de resíduos sólidos e drenagem urbana e deficiência identificada no esgotamento sanitário e em outros aspectos complementares: educação ambiental, controle de vetores e gestão do saneamento. Os componentes que apresentam maior detalhamento foram trabalhados por equipes externas de colaboradores que assumiram acordos de cooperação técnica com o órgão de saneamento municipal e os demais foram desenvolvidos pela equipe técnica do município. Apesar da identificação de representantes da sociedade como atores do plano, sinalizando o aspecto estratégico do planejamento, não houve significativo envolvimento desses na etapa do diagnóstico, confirmando a aplicação de uma característica do planejamento tradicional. No plano de Itapira foi utilizado o mesmo padrão de diagnóstico para todos os componentes, tendo sido desenvolvidos pela mesma equipe técnica. O plano apresenta descrição detalhada e extensa dos sistemas municipais de saneamento, com menor extensão para o componente de

drenagem que se apresenta menos constituído e com pouca disponibilidade de informações acerca da realidade local.

O diagnóstico dos planos de Penápolis e Itapira foi uma etapa desenvolvida sob um viés metodológico predominantemente tradicional e técnico, sendo elaborado pelos profissionais qualificados dos municípios ou por agentes externos, sem participação intensa de atores sociais. A maneira como foi desenvolvido o diagnóstico dos planos representa a adoção de uma abordagem autoritária e tecnocrática, que busca acomodar a realidade com toda a sua complexidade em um modelo simples e restrito que pode ser apresentado na forma de levantamento das características técnicas e econômicas da situação do saneamento (HUERTAS, 1996; ADUM e COELHO, 2007).

Em ambos os planos foram realizados levantamentos detalhados da realidade dos componentes do saneamento municipal, com descrição e caracterização do sistema, identificando as demandas de melhoria dos serviços. A predominância de abordagem técnica e a falta de participação de atores sociais gerou um diagnóstico com percepções restritas acerca da realidade e sem contemplar as deficiências que poderiam ter sido identificadas pelos usuários. O diagnóstico seguiu um padrão tradicional, deixando de contemplar vários âmbitos da realidade como propõem o planejamento estratégico situacional ao apresentar a realização de uma análise situacional, desenvolvida no momento explicativo da realidade, adotando o conceito de situação como categoria compreensiva, o qual contribuiria para a compreensão integral da realidade percebida a partir da interação entre vários atores (GIOVANELLA, 1989; MATUS, 1989; HUERTAS, 1996). O diagnóstico apresenta fraca consideração dos aspectos políticos e sociais, dificultando a realização de mudanças sociais, o que sinaliza a separação da vida social em compartimentos isolados, característica comum na metodologia tradicional de planejamento (URIBE RIVERA, 1992).

A visão de futuro dos planos seguiu o mesmo padrão para os dois municípios, embora tenha sido mais detalhada no plano de Itapira e bastante sintética no de Penápolis. Seu desenvolvimento ocorreu a partir da definição de cenários futuros utilizando a extrapolação das informações do passado e do presente para o horizonte de tempo do planejamento. A definição de cenários foi desenvolvida a partir de dados relativos ao crescimento da população e a capacidade de atendimento dos componentes do saneamento, projetando a demanda futura dos serviços, a partir da qual são identificadas as ações e investimentos necessários para promover o amplo atendimento e a qualidade dos serviços.

O plano de Penápolis utilizou o estudo de um cenário futuro construído através de métodos de projeção de dados, realizado completamente por técnicos colaboradores externos. A seguir o cenário construído foi discutido entre os demais atores, considerando também o futuro desejado para o setor a fim de elaborar propostas de intervenção que compatibilizassem o futuro esperado com os desejos da população. A realidade considerada se restringe ao aspecto populacional e a capacidade instalada de atendimento dos componentes do saneamento.

No plano de Itapira o cenário futuro foi construído com base na situação desejada para o município e não em função da realidade e das possibilidades do futuro, fazendo coincidir a visão de futuro e a meta a ser alcançada pelo setor. Diversas variáveis que podem interferir no futuro do saneamento são identificadas no plano, considerando os quatro componentes do setor e as dimensões político-institucional, ambiental, social econômica e tecnológica, o que possibilita a definição de um cenário mais abrangente do que o do plano de Penápolis. O plano não apresenta a possibilidade de constituição de diferentes cenários futuros e se concentra em uma única visão de futuro, reafirmando o caráter da metodologia tradicional.

Em ambos os municípios a definição da visão de futuro baseou-se na opção pela metodologia tradicional que busca identificar o futuro como uma continuidade em relação ao trajeto seguido pela realidade, projetando suas tendências. Não foram adotados princípios nem procedimentos típicos do planejamento estratégico nem do planejamento através do uso de cenários prospectivos. A metodologia adotada atende aos princípios da abordagem do planejamento tradicional, na qual a situação vivenciada no presente é claramente entendida como projeção dos acontecimentos passados (MATUS, 1997). Nesse sentido, o futuro é vislumbrado a partir da projeção dos acontecimentos do presente no tempo futuro utilizando a extrapolação da realidade vivenciada atualmente (SCHWARTZ, 1996; MATUS, 1997).

O planejamento focalizado na previsão do futuro vem sendo criticado por não satisfazer as necessidades do mundo atual uma vez que o uso da previsão do futuro não é mais viável devido às descontinuidades percebidas historicamente, surpreendendo as expectativas constantemente (FRIEDMANN, 1992). O foco na previsão do futuro dificulta e torna mais complexa a elaboração de estratégias de longo prazo devido às limitações impostas modelo de planejamento tradicional diante do fluxo e da velocidade dos impulsos das mudanças da realidade (YÉVENES-SUBIATRE, 2010). Tal situação gera uma lacuna entre as possibilidades reais do planejamento e o tímido e limitado sucesso que ele vem alcançando, demandando o avanço para o uso de um modelo não tradicional, construindo uma concepção mais ampla do planejamento (KLOSTERMAN, 2003).

O uso de cenários prospectivos para o planejamento seria efetivado mediante realização de estudo das incertezas e das variáveis que interferem no futuro do saneamento (GODET, 1994; SCHWARTZ, 1996; LINDGREN e BANDHOLD, 2009). A construção dos cenários é realizada através da indicação dos acontecimentos futuros, ao invés de considerar as forças que podem direcionar o futuro para diferentes caminhos (ALVARENGA e SOEIRO DE CARVALHO, 2007). Tal construção não permite a análise das incertezas e variáveis de natureza política, econômica ou social, gerando uma situação na qual há apenas um ponto de partida e de chegada possíveis no planejamento. A abordagem da visão de futuro também desconsiderou as propostas do planejamento estratégico situacional que no momento explicativo pressupõe o desenvolvimento de cenários possíveis a fim de considerar a possibilidade de haver surpresas no decorrer do processo de implementação do plano (GIOVANELLA, 1989; HUERTAS, 1996; HOURNEAUX JUNIOR *et al.*, 2007).

A adoção de uma única visão de futuro sinaliza para o fato comum de esperar que os desejos dos planejadores coincidam com a realidade (GODET e DURANCE, 2009), gerando dificuldades por não contemplar a possibilidade de reconhecer as mudanças e promover adaptações nas propostas apresentadas pelo plano e reduzir a possibilidade de apontar mudanças para lidar com as situações imprevistas (SCHWARTZ, 1996). A adoção de um cenário único gera significativa rigidez no planejamento e dificulta o gerenciamento das alterações contínuas da realidade (YÉVENES-SUBIATRE, 2010).

A definição de diretrizes e ações propostas pelo plano de saneamento se diferenciou significativamente entre os planos dos dois municípios. No plano de Itapira as propostas foram apresentadas de maneira organizada e subdivididas em programas, projetos e ações, definidas pelos mesmos atores técnicos que procederam à elaboração do diagnóstico e definição de visões de futuro. O plano apresenta coerência e profundidade nas propostas apresentadas, com inter-relação entre elas.

Em Penápolis a situação se diferencia em relação aos dois aspectos. As propostas são apresentadas de maneira sintética através das denominadas diretrizes gerais para os serviços, com intenção de promover o detalhamento das diretrizes após a aprovação do plano, gerando um plano incompleto em termos de definição de ações a serem realizadas no momento de sua implementação. Outra grande diferenciação do plano de Penápolis diz respeito aos atores envolvidos na definição de suas diretrizes, uma vez que, além das opiniões em relação às necessidades do setor pronunciadas pelos técnicos envolvidos no planejamento, a maior parte das ações foram propostas com a participação de numerosos atores sociais, contemplando

inclusive as definições apresentadas nas reuniões, fóruns de saneamento e audiência do plano. A definição das diretrizes do plano com participação dos atores sociais contribui para que eles se sintam respeitados e considerados no processo de planejamento, potencializando a implementação e o sucesso do plano (GUTMANN e THOMPSON, 2007; AGUIAR, 2011). Resumidamente, o plano de Itapira caracteriza-se em termos de definição de estratégias de ação como sendo tipicamente tradicional, enquanto o plano de Penápolis segue a mesma trajetória, embora apresente algumas características do Planejamento Estratégico Situacional.

5.1.3 – Análise da hipótese

A hipótese B, que investiga a relação entre a motivação para a elaboração do plano e o processo de planejamento, pode ser parcialmente refutada mediante desenvolvimento dos estudos de caso. Após comparar as expectativas apresentadas na hipótese e a realidade dos municípios, em relação aos três itens do processo de planejamento avaliados, percebe-se que dois deles não correspondem completamente ao que era esperado: o envolvimento municipal e a metodologia de planejamento. No entanto, o aspecto relativo à participação social aconteceu conforme enunciado na hipótese, conforme representado a seguir (ver Quadro 8).

Quadro 8 – Análise da hipótese B

Aspectos do planejamento		Penápolis (motivado por convicção)	Itapira (motivado por obrigação)
Participação social		NÃO REFUTADO	NÃO REFUTADO
Envolvimento municipal		NÃO REFUTADO	REFUTADO
Metodologia de planejamento	Atores envolvidos	NÃO REFUTADO	NÃO REFUTADO
	Diagnóstico	REFUTADO	NÃO REFUTADO
	Visão de futuro	REFUTADO	NÃO REFUTADO
	Definição de diretrizes e ações	NÃO REFUTADO	NÃO REFUTADO

Sob o ponto de vista da participação social os resultados caminham no sentido do enunciado da hipótese B, pois o plano motivado pela convicção conduziu o seu desenvolvimento a partir de significativa participação social, contrariamente ao que foi verificado no plano elaborado por obrigação, no qual a participação social foi pequena. A convicção dos benefícios possíveis de alcançar mediante o planejamento das ações em Penápolis motivou os gestores para liderar o processo e difundir entre a população a confiança na elaboração do plano, e essa respondeu ao convite com ampla participação nas atividades vinculadas. Ao compreenderem a elaboração do plano como uma obrigação do município os gestores de Itapira centralizaram as

decisões e intervenções do planejamento nas mãos dos representantes do poder público municipal, mediados por membros da empresa de consultoria responsável pela coordenação do plano. Além disso, a pequena abertura à participação social adotada no plano elaborado por obrigação foi realizada em associação à obrigatoriedade, uma vez que as orientações legais apresentam a necessidade de desenvolvimento do plano de saneamento considerando a inclusão de mecanismos que favorecem a participação e o controle social.

O envolvimento de representantes do poder público foi significativo nos dois casos, contrariando a expectativa de que o plano motivado por obrigação não haveria marcante representatividade de profissionais municipais. Em Itapira era esperado que os representantes do município não se envolvessem no processo de elaboração do plano e delegassem a função de coordenação a uma empresa de consultoria, assim como a realização de todo o processo de planejamento. No entanto, mesmo com a presença da empresa, houve intensa participação de alguns atores representantes do poder público municipal. No plano motivado pela convicção a expectativa de grande envolvimento de município foi alcançada, na medida em que eles se tornaram atores fundamentais e responsáveis pelo planejamento, pois não contavam com profissionais contratados. Numerosos representantes do órgão de saneamento e de diversas secretarias estiveram presentes durante todo o processo exercendo significativa atuação no planejamento.

A principal diferença entre os dois municípios diz respeito à diversidade dos representantes que estavam presentes, uma vez que em Itapira apenas os secretários e profissionais que ocupavam cargos comissionados estiveram envolvidos, enquanto em Penápolis, o envolvimento contou com inúmeros profissionais efetivos. Sendo assim, a hipótese pode ser refutada em relação ao envolvimento de representantes do poder público, pois tanto o plano elaborado por convicção quanto o elaborado por obrigação obtiveram a presença de representantes do município, embora no primeiro caso o envolvimento tenha sido mais intenso e contemplado maior número de pessoas.

A expectativa quanto às opções metodológicas do planejamento indica a concordância entre o enunciado da hipótese B e a situação de Itapira, e a discordância em relação ao que era esperado no município de Penápolis no qual dois dos aspectos considerados não atendem a expectativa. Em Itapira, como apontava a perspectiva de um plano elaborado por obrigação, a metodologia tradicional foi plenamente utilizada: manutenção de especialistas como atores do plano responsáveis pelo direcionamento do plano, utilização de diagnósticos técnicos, adoção de uma visão de futuro baseado na previsão do futuro definida como apenas um cenário a

partir da projeção das informações do presente e na definição de diretrizes direcionada por abordagens técnicas e sem envolvimento de atores sociais.

Segundo o enunciado da hipótese B, era esperado que a metodologia do plano elaborado por convicção envolvesse a adoção de modelos como o Planejamento Estratégico Situacional e o uso de cenários prospectivos, pressupondo a participação de diversos atores em todas as etapas ou momentos do plano. No entanto, em Penápolis foi utilizada metodologia predominantemente tradicional na maior parte do processo. O uso de metodologia estratégica pode ser confirmado apenas parcialmente, restringindo-se à realização de adaptações metodológicas não compatíveis com a prática tradicional de planejamento que concentra o poder decisório nos planejadores e técnicos. As adaptações realizadas se aproximam da abordagem estratégica, possibilitando a incorporação de representantes da sociedade como atores do planejamento e de suas intervenções na definição de diretrizes, o que define a caracterização do plano como participativo. A situação do município também apresenta discordância do enunciado da hipótese B em relação à elaboração de um diagnóstico dinâmico e ao desenvolvimento de uma visão de futuro com utilização de cenários prospectivos de planejamento, pois ambos foram realizados mediante uso de metodologia tradicional, com abordagem técnica e sem presença de atores diferenciados.

Na visão de futuro dos planos também foram adotadas abordagens tradicionais, trabalhando com projeção de informações sobre população e outros temas, e sem desenvolvimento de diferentes possibilidades de cenários futuros. A maior diferença é que Itapira adotou metodologia tradicional orientada pelos documentos oficiais e Penápolis, na ausência destes, criou sua própria metodologia, fragmentada devido aos inúmeros atores envolvidos e se constituir como uma iniciativa em experimentação.

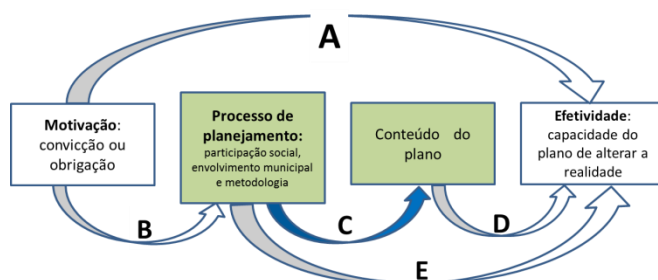
Concluindo, a hipótese B pode ser parcialmente refutada, uma vez que dentre os três itens analisados, apenas o que corresponde a participação social seguiu completamente o que era enunciado. O envolvimento de representantes do poder público municipal foi diferente do esperado no plano elaborado por obrigação (Itapira) e os aspectos diagnóstico e visão de futuro do item abordagem metodológica do plano elaborado por convicção (Penápolis) contrariaram as expectativas.

5.2 – Hipótese C

A hipótese C enuncia que a maneira como é conduzido o processo de planejamento interfere no conteúdo do plano, definindo suas características (ver Figura 21). Dentre os itens

abordados no processo de planejamento, foi possível perceber que contribuem de maneira diferenciada e com intensidades variadas.

Figura 21 – Destaque para a hipótese C da pesquisa



A participação social advinda das opções metodológicas do plano pode produzir marcas impressas no conteúdo, ao indicar necessidades identificadas pelos diversos atores e refletir os desejos sociais. O envolvimento de representantes do poder público apresentou menor potencial de definir ou influenciar a constituição do conteúdo do plano de saneamento, não tendo sido identificadas contribuições especificamente atribuídas a esse aspecto. Como apresentado anteriormente, a seleção metodológica pode se constituir como: a) tradicional – que tende a promover um plano com conteúdo marcadamente técnico e rígido em relação às mudanças ou b) estratégica – que tende a gerar um plano com características dinâmicas que permitem realizar readequações diante das mudanças na realidade local.

Em Penápolis, o plano desenvolvido através de envolvimento de diversos atores sociais, possibilitou perceber o reflexo dessa atuação no conteúdo do plano, marcado pela fragmentação em relação às suas seções. O diagnóstico elaborado por profissionais qualificados ocupou a maior parte do plano e tem características marcadamente técnicas, diferenciando-se do padrão das demais seções do plano pela sua extensão e pela linguagem formal utilizada. A visão de futuro tem caráter sintético e representa a extrapolação de tendência, também definida a partir de uma abordagem técnica, sinalizando a opção por uma metodologia tradicional de planejamento no qual a construção de cenário futuro se baseia na projeção de informações do presente. As diretrizes se diferenciam das seções anteriores do plano, apresentando um caráter mais prático e voltado para os interesses coletivos, refletindo a elaboração conjunta do plano e a predominância da participação dos atores sociais. Esse aspecto também repercute no conteúdo do plano, manifestando-se através da simplicidade da linguagem e multiplicidade de temas e propostas. O processo de planejamento do saneamento em Penápolis foi desenvolvido mediante adoção de metodologia experimental e sem orientação teórica definida, direcionada pela cultura participativa do município, carecendo de definições normativas formais. Tal situação levou o conteúdo do plano a não atender os

requisitos legais, apresentando-se incompleto de acordo com o conteúdo mínimo definido e as etapas a serem seguidas na elaboração, uma vez que eles ainda não haviam sido determinados. Apesar dos aspectos limitadores identificados no plano, a experiência de planejamento foi considerada exitosa, levando-a a ser incluída como exemplo na publicação do Ministério das Cidades intitulada *Guia para Elaboração de Planos Municipais de Saneamento*.

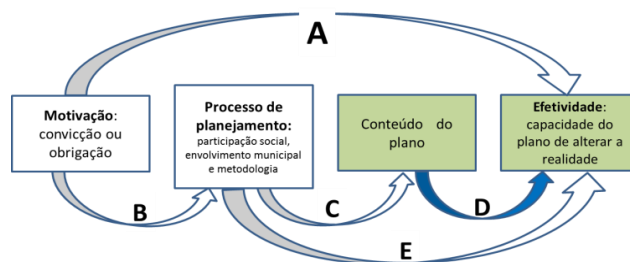
O plano de saneamento de Itapira também reflete em seu conteúdo o processo de planejamento, com destaque para a coordenação e organização assumidas pela empresa de consultoria contratada, pois embora o comitê gestor tenha apoiado o planejamento, o texto foi redigido pelos representantes da empresa. O conteúdo apresentado nos dez volumes que compõem o plano reflete tal processo, no qual não é possível visualizar contribuições de intervenções de representantes dos atores sociais. O plano apresenta conteúdo extenso elaborado a partir de adoção de perspectiva técnica, refletindo também na linguagem formal utilizada. As seções de diagnóstico, visão de futuro e definição de diretrizes e ações seguiram os mesmos padrões, gerando um plano baseado na adoção de metodologia tradicional de planejamento e apresentando conteúdo coerente, detalhado e completo. Os volumes do plano são inter-relacionados e atendem plenamente aos requisitos da legislação do saneamento na qual se baseou, tanto em relação aos conteúdos mínimos como às etapas constituintes do processo de elaboração, refletindo as definições apresentadas no processo de planejamento.

A partir das informações obtidas e análises realizadas é possível apontar que os resultados corroboram o enunciado da hipótese C, pois processos de planejamento conduzidos de maneiras diferentes dão origem a planos de saneamento com conteúdos distintos, havendo relação entre o processo de planejamento e o conteúdo nos dois planos. Verifica-se ainda que os aspectos participação social e opções metodológicas apresentam maior contribuição para definição do conteúdo dos planos, enquanto o envolvimento de representantes do poder público municipal refletiu menos nas características do texto dos planos, com um pouco mais de consequências no plano de Penápolis, devido a diversidade de envolvidos na elaboração de do texto de cada componente.

5.3 – Hipótese D

A hipótese D pressupõe a interferência do conteúdo do plano em sua efetividade potencial à medida que os diferentes conteúdos dos planos tenderiam a provocar situações diferenciadas em termos de efetividade (ver Figura 22).

Figura 22 – Destaque para a hipótese D da pesquisa



Nesse sentido, o plano que apresenta conteúdo e características tradicionais deteria maior rigidez e teria dificuldade em se adaptar a ambientes com grandes mudanças, prejudicando a efetividade de sua implementação e o plano que adota conteúdo estratégico teria maior possibilidade de ser efetivo e sustentável, possuindo maior adaptabilidade às incertezas da realidade. Os estudos de caso revelaram que, diferente do que era esperado, ambos os planos apresentaram características predominantemente tradicionais, com destaque para alguns elementos estratégicos contidos no plano de Penápolis. A diferença em relação ao conteúdo dos planos foi determinada pela conjugação dos seguintes fatores: aspecto e características metodológicas, interferência dos atores sociais e da equipe técnica.

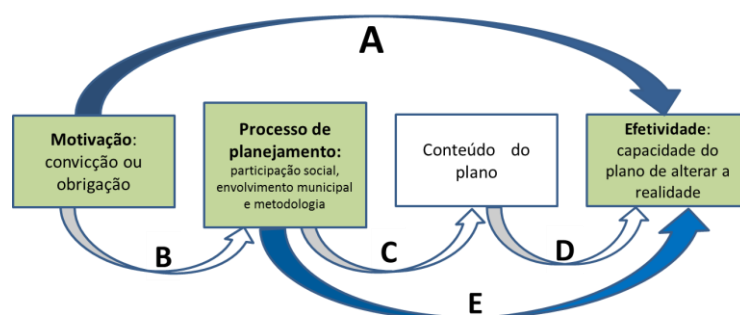
Aspectos relacionados à efetividade potencial também são abordados na análise da hipótese A e E, buscando investigar os fatores que mais contribuem para alcançar o sucesso do plano. Reflexão mais detalhada a esse respeito poderá ser obtida na análise das referidas hipóteses. De antemão cabe destacar que o conteúdo do plano é pouco importante dentre esses fatores, não tendo sido apontado pelos entrevistados como aspecto relacionado à efetividade potencial do planejamento, à medida que outros assumem função de maior destaque para o sucesso da implementação das ações do plano.

As informações apontam que a hipótese D da pesquisa deve ser refutada, pois o conteúdo mostrou-se frágil em relação à efetividade potencial do plano de saneamento, sendo insuficiente para sua garantia e pouco importante para a implementação das ações propostas. Tal consideração pode ser exemplificada pelo fato do plano de Itapira, que tem conteúdo mais consistente e atende às normas legais, ser apontado no estudo como o de menor possibilidade de ser efetivo. Ao contrário, mesmo com as deficiências relativas ao conteúdo, sendo incompleto e fragmentado, o plano do município de Penápolis tende a apresentar maior potencial de efetividade. Os fatores chave relacionados à efetividade potencial do plano serão discutidos na seção seguinte.

5.4 – Hipóteses A e E

A análise das hipóteses A e E será realizada de maneira conjunta devido à inter-relação dos aspectos tratados (ver Figura 23). Ambas se referem à efetividade potencial do plano: a hipótese A analisa a relação entre motivação e efetividade, enquanto a hipótese E associa a efetividade ao processo de planejamento. Além disso, as duas hipóteses apresentam outro fator de interligação através da adequação dos resultados ao enunciado da hipótese B, que confirmando a associação entre a motivação e o processo de planejamento. A fim de subsidiar a discussão das hipóteses serão retomados aspectos relativos à efetividade potencial do plano, uma vez que a motivação e o processo de planejamento foram apresentados no item referente à análise da hipótese B.

Figura 23 – Destaque para as hipóteses A e E da pesquisa



5.4.1 – Efetividade Potencial

A efetividade potencial dos dois planos foi analisada qualitativamente considerando a identificação de mudanças e ações previstas no plano que já foram efetivadas, a percepção dos entrevistados quanto à viabilidade de efetivação das propostas apresentadas no plano e as possibilidades relacionadas ao contexto no qual os planos serão operacionalizados. O plano de saneamento de Penápolis apresenta possibilidade de alcançar grande efetividade enquanto o de Itapira indica fragilidades na sua implementação. O quadro a seguir (ver Quadro 9) sintetiza os argumentos associados a cada caso.

Quadro 9 – Efetividade potencial dos planos de saneamento de Penápolis/SP e Itapira/SP

Efetividade	Penápolis	Itapira
Análise Geral	Grande efetividade potencial	Efetividade potencial limitada
Ações realizadas	Início da implementação antes da aprovação	Aguardando aprovação do plano para proceder a implementação
	Ações contemplando os quatro componentes do saneamento	Obras corretivas e preventivas de drenagem urbana
Fatores chave	Participação social pode exercer pressão para a implementação	Participação social incipiente
	Envolvimento de gestores e profissionais efetivos	Envolvimento de secretários em cargos comissionados
	Adequação à realidade municipal	Adequação à realidade municipal
	Ações intersetoriais	Ações setoriais
	Plano formalizado na legislação municipal	A aprovação do plano deve suscitar obrigatoriedade de atender a lei

O quadro apresenta a análise geral da situação dos planos de saneamento à luz das informações obtidas na pesquisa e discussão das hipóteses. Em negrito encontram-se os aspectos mais favoráveis à efetividade do plano de saneamento, sendo que todos eles estão presentes no município de Penápolis (plano elaborado por convicção), apontando para a maior possibilidade de implementação das ações propostas no planejamento. Apenas alguns aspectos aparecem no campo relativo a Itapira (plano elaborado por obrigação), denotando a dificuldade que o plano encontrará para ser efetivo e a possibilidade de obtenção de resultados limitados.

Em Penápolis, enquanto o plano de saneamento aguardava a aprovação na legislação municipal, a prestação de serviços seguiu ser curso normal, com implementação de algumas das ações previstas. O plano foi seguido e apresentou repercussões na melhoria dos serviços, embora muitas das ações realizadas neste período não estivessem contidas no plano e tenham sido implementadas de maneira limitada e lenta, principalmente devido à restrição de recursos financeiros. Os componentes mais beneficiados com melhorias foram o de abastecimento de água e gestão de resíduos. Avanços significativos ocorreram na administração interna e em ações que demandaram menores gastos, sendo enumeradas a seguir, embora nem todas estejam contempladas no plano de saneamento:

- Resíduos Sólidos: implantação da coleta de resíduos especiais: pilhas, baterias, lâmpadas e pneus; aquisição de área para expansão futura do aterro sanitário; aquisição de caminhões e máquinas para o setor de resíduos sólidos; construção de

Ecopontos para disposição de resíduos de construção civil; capacitação com carroceiros que transportam resíduos de construção civil; ações para melhoria da coleta seletiva, funcionamento da Cooperativa dos Recicladores de Penápolis (CORPE) e a venda de materiais recicláveis;

- Abastecimento de Água: monitoramento da vazão do Ribeirão Lajeado; substituição de cerca de seis mil hidrômetros; implantação de sistema de tratamento de lodo na estação de tratamento de água; aquisição de laboratório móvel;
- Esgotamento sanitário: substituição de emissários de esgoto em situação de risco para o sistema de coleta e afastamento de efluentes devido a falhas técnicas e idade das redes;
- Drenagem Urbana: elaboração de projeto de engenharia de macro e microdrenagem urbana; elaboração de plano de Drenagem Rural.

Na pesquisa com os atores envolvidos no planejamento do saneamento de Itapira foi identificada apenas uma ação do componente drenagem urbana que foi realizada pela Secretaria de Obras contemplando intervenções corretivas e preventivas que já estavam previstas nos canais da rede fluvial. De maneira geral, os gestores estão aguardando a aprovação do plano na legislação municipal para dar início a sua implementação. Além disso, o plano propõe uma grande mudança administrativa que é aguardada com ansiedade: a junção do serviço de gestão de resíduos ao órgão já responsável pelo abastecimento de água e esgotamento sanitário. Na visão dos entrevistados esta medida deve ser uma das primeiras a serem seguidas e da qual as demais decorrerão.

A participação social no processo de planejamento foi identificada como um dos fatores chave associados à efetividade, diferenciando-se entre os planos analisados. A maneira como a população se posiciona para aguardar a aprovação do plano aponta possibilidades quanto a cobrança a ser realizada pelos atores sociais no momento da implementação, melhorando as chances de efetivar as ações propostas. Um dos motivos pelos quais o plano de Penápolis apresentou alguns itens que foram seguidos, mesmo antes de aprovado, é o reconhecimento da sua existência por parte da população que acompanhou diretamente a elaboração, através dos fóruns de saneamento ou dos representantes do comitê gestor. Os atores sociais estiveram envolvidos avaliação da qualidade dos serviços prestados e no direcionamento de melhorias necessárias para avançar no atendimento da população. A pressão popular foi importante para cobrar a formalização do plano na legislação através de opiniões direcionadas aos gestores e solicitação de esclarecimentos acerca da demora da aprovação. Também deverá ser

importante para conduzir a implementação das ações propostas no plano, uma vez que a população reconhece a existência e o conteúdo do plano. O desvio do trajeto previamente acordado entre os atores do plano tende a gerar reivindicações populares, uma vez que tal situação ocorre corriqueiramente no município na área de saneamento.

A participação social no planejamento inclui atores sociais na tomada de decisão, como ocorreu com a forte presença dos atores sociais no plano de Penápolis, a fim de selecionar o melhor caminho para o desenvolvimento e possibilitar melhor execução das propostas devido à constituição de uma força pública que pressiona pelo seu cumprimento, gerando demandas do planejamento mais dinâmicas e efetivas (FARMER et al., 2006). Os processos participativos tendem a reduzir a corrupção e irregularidades ocorridas em processos de licitação, agilidade na implementação das políticas públicas, aumentar a eficiência e transparência da administração pública, o que melhora significativamente a potencialidade da efetividade do plano de Penápolis em relação ao plano de Itapira (AVRITZER, 2005; MORAES, 2009; AGUIAR, 2011).

O caráter educativo da participação aproxima a sociedade e o Estado, como se verifica em Penápolis através do diálogo estabelecido entre eles nos fóruns de saneamento e durante a elaboração do plano de saneamento (BORDENAVE, 1995). O planejamento foi realizado concomitantemente com um processo de capacitação e conscientização em nível individual e coletivo dos envolvidos, promovendo o exercício da cidadania (PATEMAN, 1992 apud AGUIAR, 2011). A participação influenciou a mudança da visão soberana da abordagem técnica à medida que o plano considerou também a visão social do setor. Além disso, contribuiu para a formação de um grupo de participantes com conhecimentos significativos sobre os temas passando a esclarecer a população e discutir com profissionais qualificados e participar de conselhos municipais como representantes da sociedade (AVRITZER, 2005). Apesar das limitações dos modelos participativos, eles são eficientes em mobilizar o apoio dos cidadãos e oferecem soluções a problemas não resolvidos durante anos (CASTRO e LACABANA, 2005). Apesar de não ter sido visualizado no estudo de Penápolis, a participação apresenta potencial de contribuir para a redução das injustiças sociais através do conjunto de políticas públicas do município (SOUZA, M. L., 2003). No setor de saneamento a participação se torna importante por oferecer serviços essenciais e aumentar as chances de se alcançar universalidade e equidade, eficiência nos resultados ao melhorar a transparência na definição de prioridades de investimento de recursos públicos (FARIA, 2006; AGUIAR, 2011).

Diferente da realidade vista em Penápolis, em Itapira a população não participou do processo de elaboração do planejamento, sendo assim, não há possibilidade de exercer pressão para a aprovação do plano ou para a execução das ações antes da sua formalização, uma vez que nem sequer tem conhecimento de sua existência. A decisão do comitê gestor do plano de envolver a população apenas na etapa de apresentação final do plano através de uma audiência pública alcançou o objetivo de reduzir os possíveis conflitos durante o planejamento, no entanto, ao mesmo tempo reduziu as chances de contar com o apoio popular para acelerar a aprovação do plano e melhorar a efetividade de sua implementação.

O envolvimento de representantes do poder público municipal também foi identificado como aspecto importante por se comportar como fator determinante da efetividade potencial do plano. Neste sentido é possível estabelecer diferença entre o envolvimento de profissionais efetivos no município e aqueles que ocupam cargos comissionados. Em ambos os planos realizados houve intensa participação dos representantes municipais, porém apresentaram preocupações diferenciadas em relação a quais atores deveriam prioritariamente participar do planejamento.

Em Penápolis, durante todo o processo, houve esforço do comitê gestor em envolver profissionais efetivos dos diversos órgãos e secretarias, enquanto em Itapira foi priorizada a participação dos próprios secretários municipais. As duas situações diferenciadas em relação a quais atores participaram dos planos geraram dificuldades no decorrer da tramitação do plano para ser aprovado na legislação e às expectativas de implementação. Ao priorizar o envolvimento de atores sociais, o plano de Penápolis teve dificuldade para ser aprovado na legislação, com tramitação que durou mais de três anos, sendo dificultada pela falta da presença de atores estratégicos. Alguns entrevistados consideram que caso o plano tivesse sido planejado com maior aproximação de alguns representantes importantes do poder público municipal, esse aspecto que teria contribuído para agilizar a aprovação do planejamento na legislação.

Em Itapira, a priorização do envolvimento de gestores e secretários à frente de alguns órgãos não foi suficiente para promover a aprovação do plano e criou dúvidas acerca do futuro do planejamento, diante da sujeição de todos os atores envolvidos no plano à substituição dos ocupantes dos referidos cargos diante das possíveis mudanças políticas no município. Ao promover a saída ou mudança de cargo dos participantes do plano de saneamento, e diante da distância que se estabelece entre a empresa de consultoria que coordenou o plano e o município, o plano tende a ficar sem sustentação, na medida em que se torna desconhecido

entre os atores municipais. A participação social quase inexistente no processo de planejamento deixa de potencializar o papel da pressão social, tanto na aprovação da lei do saneamento quanto na execução das ações propostas pelo plano, uma vez que a população não tem conhecimento de sua existência e nem o incorpora como projeto para o município.

Diante dessa realidade, o aspecto relativo ao envolvimento de profissionais do município passou a se constituir como um aspecto favorável para o potencial de efetividade, ao mesmo tempo em que o envolvimento em Itapira aponta para dificuldades na implementação do plano. Nos dois municípios houve alternância de poder na gestão pública a partir das eleições, mas em Penápolis os participantes do plano permaneceram em seus órgãos, pois, em sua maioria, não ocupavam cargos comissionados, enquanto os secretários de Itapira foram substituídos por outros. Sendo assim, o município de Penápolis tende a alcançar maior efetividade e Itapira encontra-se diante de aspectos que podem comprometer a implementação do plano e obtenção de melhorias para o setor advindas do planejamento.

Dentre os fatores chave para a efetividade dos planos de saneamento, um elemento presente nos dois municípios é a adequação do planejamento à realidade municipal, uma vez que em ambos os casos o plano foi específica e detalhadamente desenvolvido, direcionado à realidade local considerando suas características, necessidades e especificidades, visando o atendimento da demanda local. A elaboração do plano abordando a escala municipal tende a favorecer a aplicação das ações propostas e vem ao encontro das novas necessidades de adoção da descentralização do planejamento priorize as realidades regionais e locais ao invés de focalizar apenas as escalas mais abrangentes. A realidade municipal é mais propícia, pois nela é possível abordar as especificidades locais e o envolvimento social tem maior potencial de se desenvolver, pois nessa escala se verifica a vida cotidiana dos cidadãos (FRIEDMANN, 1992; FRIEDMANN, 2003). As políticas de saneamento devem ter especial atenção para com a escala local na qual o tema assume importância vital para a sobrevivência e qualidade de vida das comunidades e potencializa a adoção de alternativas participativas que lidam com as dificuldades e contratempos e possibilitam avançar na solução dos problemas (AVRITZER, 2005; SUBIRATS, 2006a). Apesar de representar um aspecto importante no planejamento, a adequação do plano à realidade não é suficiente para garantir sua efetividade em nenhum dos dois planos, sendo necessário um conjunto de elementos adicionais.

A proposição de ações se diferencia nos dois planos em termos dos atores que as definiram e da abrangência setorial. A busca pela intersetorialidade é apontada como um dos princípios do saneamento (BRASIL, 2007) cuja função é minimizar os riscos associados à fragmentação

das ações. A adoção da intersetorialidade na elaboração do plano propicia o envolvimento de áreas com interface com o saneamento a fim de planejar e realizar as ações conjuntamente.

O plano de Penápolis propõe ações intersetoriais elaboradas com participação de atores sociais e envolvendo várias secretarias de maneira conjunta, com a contribuição da abordagem de educação ambiental para promover o diálogo transdisciplinar entre as áreas envolvidas. A tentativa de superar a fragmentação funcional do planejamento com o envolvimento de órgãos municipais reduz o desperdício e maximiza o uso de recursos. O município possui experiência na adoção de atividades intersetoriais, a exemplo dos esforços conjuntos direcionados pelo Consórcio Intermunicipal do Ribeirão Lajeado e do funcionamento do Conselho de Saneamento do DAEP, no qual atuam representantes de áreas variadas.

O plano de Itapira foi completamente realizado pela equipe técnica e apresenta as ações de maneira setorializada, sendo cada órgão responsável pelas intervenções especificamente relacionadas com o setor sob sua responsabilidade. As ações propostas são indicadas de maneira setorial, sendo cada secretaria responsável pelas suas próprias intervenções, o que pode ser visualizado a partir das subdivisões das propostas em cinco programas (um para cada componente do saneamento e um para o ordenamento institucional), no qual consta a indicação da secretaria responsável por cada ação (ITAPIRA, 2010). Algumas ações são de responsabilidade de mais de uma secretaria, particularmente nos programas de ordenamento institucional e de resíduos sólidos, cuja responsabilidade já está subdividida entre duas secretarias, embora o município possa encontrar dificuldade na execução das parcerias intersetoriais devido à falta de experiência nesse tipo de intervenção.

O tratamento intersetorial é apresentado por Friedmann (1992) como um dos principais desafios do planejamento público contemporâneo. A proposta de tratar de maneira intersetorial das ações com áreas de interface com o saneamento como a educação, saúde e meio ambiente segue as diretrizes do intercâmbio interdisciplinar proposto pelo Planejamento Estratégico Situacional, além da superação da fragmentação funcional dos serviços defendida pelo Planejamento não Euclidiano. A partir dessa reflexão percebe-se que o plano de saneamento de Penápolis apresenta maiores chances de alcançar a efetividade do que o de Itapira devido a suas propostas de ações intersetoriais.

Após aguardar quase três anos desde sua finalização o plano de saneamento de Penápolis foi aprovado em 2011, passando para a etapa de implementação da maior parte das ações que não

foram realizadas anteriormente. Em Itapira a formalização do plano através da legislação municipal ainda está sendo aguardada e sofre com o contexto político atual desfavorável. A prorrogação de prazos para a obrigatoriedade da existência do plano nos municípios desestimulou sua aprovação em Itapira, reduzindo os esforços públicos direcionados a essa realização. Atualmente o plano encontra-se em situação difícil devido a vários fatores: a) houve mudança política dos gestores do município, sendo o plano uma elaboração do governo anterior sujeita a não aprovação no contexto atual; b) os representantes da empresa de consultoria entregaram os produtos relacionados ao plano e finalizaram seu vínculo com o município, não acompanhando o processo de tramitação do plano nem sua execução; c) o gestor do SAAE, grande motivador do planejamento, não se encontra mais nessa função, gerando desmobilização interna no órgão voltada para a aprovação do plano; d) os representantes do poder público que participaram da elaboração do plano não ocupam os cargos comissionados e e) a sociedade desconhece a existência do plano e não realiza pressão para sua formalização ou execução. A expectativa de que a efetividade potencial do plano fosse garantida pela obrigatoriedade que a lei deveria impor aos gestores municipais, inclusive no futuro, pode estar ameaçada pela própria falta de aprovação da lei, questionando a possibilidade de que o plano alcance significativa efetividade.

5.5 – Análise das hipóteses A e E

Dentre os fatores chave da efetividade potencial, o aspecto motivação não é apresentado como importante em si mesmo, seja ela definida como convicção ou obrigação. No entanto, fatores advindos da motivação podem ser definidos como chave para o alcance da efetividade, relacionados principalmente ao processo de planejamento. Os fatores de maior destaque para a efetividade potencial do plano foi a implementação de algumas propostas, inclusive antecipadamente à aprovação do planejamento, a pressão social advinda da participação da população, o direcionamento do processo pelo próprio órgão responsável pelo saneamento e a permanência de profissionais efetivos envolvidos no planejamento, além da formalização do plano na lei municipal. Esses fatores estão presentes no município de Penápolis, conferindo-lhe maior possibilidade de alcançar efetividade na execução do plano.

Em Itapira, apesar da realização de algumas obras previstas no plano e da adequação municipal a qual o plano seguiu, muitos fatores que dificultam a implementação do planejamento podem ser identificados: a demora na formalização do plano, com possibilidade de que ela não aconteça no atual contexto político municipal, inexistência de pressão popular devido a falta de participação e de reconhecimento do plano como um projeto coletivo pela

população, a ausência dos profissionais que coordenaram o plano e não estiveram ligados a gestão do órgão de saneamento e ausência de profissionais que participaram do planejamento devido a restrição no envolvimento de funcionários efetivos do município.

Os resultados apontam para a concordância com o enunciado da hipótese A, pois quando o plano é elaborado por convicção dos benefícios advindos do uso do planejamento, ele tende a apresentar significativa efetividade potencial. Se a elaboração é motivada principalmente pela obrigatoriedade associada à exigência legal sua efetividade tende a ser limitada. O plano de Penápolis, motivado por convicção, apresenta maior possibilidade de alcançar a efetividade desejada e o plano de Itapira, motivado pela obrigação, encontra-se em situação desafiadora, tendendo a alcançar pequena ou limitada efetividade.

A concordância dos resultados com o enunciado da hipótese anterior tem relação direta com a análise da hipótese E, que aponta para a mesma conclusão. As características do plano definidas em seu processo de elaboração, particularmente a participação social e o envolvimento municipal como foi direcionado em Penápolis, são identificados como fatores chave da efetividade, gerando uma pressão social que contribui para a efetividade. O processo de elaboração do plano de saneamento contribui para potencializar ou restringir a capacidade de aplicação e provocar as melhorias desejadas nos serviços de saneamento.

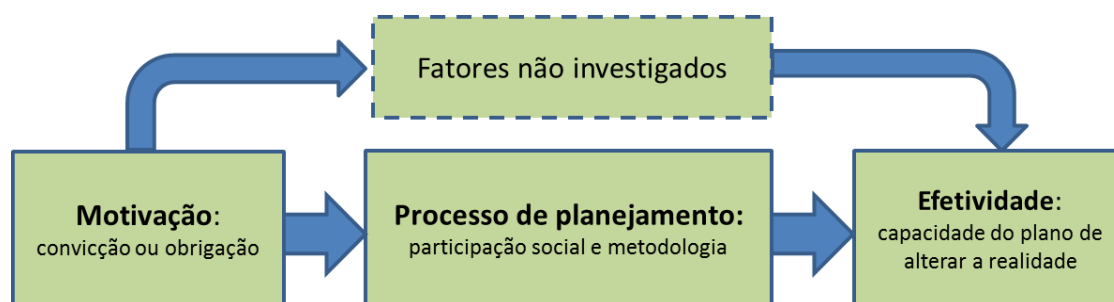
CAPÍTULO 6: CONSIDERAÇÕES FINAIS

A efetividade da implementação do plano é o grande objetivo da realização de qualquer planejamento e certamente a legislação do setor de saneamento que instituiu essa prática foi orientada pelo objetivo de alcançar a ampliação e melhoria de qualidade dos serviços. A elaboração do plano visa mais do que cumprir a obrigatoriedade de sua existência, mas busca alcançar os benefícios na qualidade sanitária dos municípios dele advindos. Sendo assim, a efetividade potencial e os fatores a ela associados ocupam papel central no planejamento do saneamento, para o qual a presente pesquisa buscou contribuir, ao procurar identificar e compreender os fatores com maior possibilidade de potencializar a efetividade do plano.

A partir das instruções da legislação sobre o saneamento, a elaboração de planos municipais no Brasil vem aumentando em número devido à realização de campanhas de sensibilização para essa necessidade, indicando as orientações legais, além de expandir os financiamentos do plano por órgãos governamentais. O aperfeiçoamento da qualidade dos planejamentos também pode se beneficiar das experiências adquiridas pelos municípios, pelas instituições de ensino e pesquisa que acompanham e auxiliam a elaboração dos planos e pelas empresas de consultoria que prestam serviço nessa atividade. Embora a situação nacional aponte a existência dos planos tendendo a se tornar mais comum, há pouca informação sobre a efetividade por eles alcançada, devido à sua recente elaboração e ao escasso número de trabalhos publicados sobre o tema. A presente pesquisa apresenta alguns resultados a respeito das possibilidades de efetividade dos planos, a partir do desenvolvimento de dois estudos de caso e da análise das hipóteses propostas, que consideram a relevância dos aspectos motivação, processo de planejamento e conteúdo do plano.

Após levantamento de dados e realização de análises com base nos planos de saneamento de Penápolis/SP e Itapira/SP, percebe-se que é possível apontar a existência de relação entre algumas dimensões dos planos de saneamento e que entre outras essa relação pode ser desconsiderada ou minimizada, por não apresentar potencial de responder às questões propostas ou conferir efetividade ao planejamento. Diante dessa realidade, o esquema hipotético apresentado inicialmente foi reelaborado, adquirindo aspecto mais conclusivo, representando os fatores que apontaram relação mais intensa com a efetividade do plano (ver Figura 24).

Figura 24 – Relação entre motivação, processo de planejamento e efetividade do plano de saneamento



O novo esquema relaciona a motivação do plano com a efetividade, o que pode ser feito de maneira direta ou através de uma etapa intermediária, que é o processo de planejamento. De acordo com as percepções da pesquisa, a motivação acaba por interferir no decorrer de todo o processo, norteando as etapas e atividades realizadas e repercutindo no potencial de efetividade. Ela também atua indiretamente através do processo de planejamento à medida que define opções importantes como os aspectos relacionados à participação social e às abordagens metodológicas, que, por sua vez, terão efeito na capacidade do plano em alterar a realidade. A vontade política do município em desenvolver a gestão de maneira planejada se mostrou importante fator que direciona a motivação por convicção do planejamento, repercutindo nas demais dimensões do plano. Os resultados dos estudos de caso apontam que a motivação se comportou como um aspecto chave para definir a efetividade: o plano que foi motivado pela convicção da adoção do planejamento tende a alcançar maior efetividade potencial, mas no plano em que a obrigação de atender a legislação se mostrou como o aspecto motivador mais relevante o potencial de efetividade tende a apresentar maior limitação.

Dentre os três itens considerados no processo de planejamento do saneamento, os aspectos relacionados à abertura para a participação social e às opções metodológicas apresentaram maior interferência na efetividade do plano, enquanto o envolvimento municipal não se mostrou como um fator importante para o sucesso da implementação do plano. Nos dois municípios estudados, o envolvimento de representantes do poder público esteve presente e foi significativo. No entanto, sua simples existência não confere maior possibilidade de execução das ações propostas pelo plano, sendo possível apresentar algumas considerações a esse respeito.

A diferença entre o efeito que a presença de representantes do poder público municipal produziu na efetividade potencial do plano diz respeito ao tipo de envolvimento definido, podendo potencializar ou não a efetividade do plano de saneamento, sendo consideradas duas

situações. A primeira delas é a mobilização de representantes de secretarias e gestores, que normalmente são pessoas que ocupam cargos comissionados, visando facilitar a formalização do plano através de sua aprovação na legislação municipal devido à influência e poder políticos que esses representantes possuem. A necessidade de envolvimento de representantes com maior poder político foi percebida no plano de Penápolis, fator que foi apontado como possível justificativa para a demora na tramitação da lei municipal que formaliza a política pública de saneamento, a qual aguardou durante três anos. Em Itapira, a aprovação do plano na legislação, que se constitui como um dos primeiros passos para que o município passe a se comprometer mais significativamente com sua execução, foi rejeitada. A presença de representantes influentes não garantiu a aprovação, sendo essa justificada como uma iniciativa de descontinuidade da política e das ações adotadas na gestão precedente. Com a mudança da administração municipal, as chances de aprovação do plano, e conseqüentemente de sua implementação, se veem ainda mais reduzidas, uma vez que nem mesmo os representantes do poder público municipal que estiveram presentes na elaboração do plano terão condições de influenciar sua revisão e aprovação na atual gestão.

Outra consideração, mais importante que a anterior, diz respeito ao estímulo para o envolvimento mais intenso de profissionais ocupantes de cargos efetivos nos órgãos municipais do setor de saneamento e de áreas afins. Tal atitude mostrou-se importante para potencializar a continuidade das ações na implementação do plano, mesmo quando acontecerem mudanças da administração municipal e dos gestores do setor de saneamento, uma vez que sempre haverá profissionais conhecedores do plano que se tornarão atores importantes para a execução das ações. Esse envolvimento também potencializa a continuidade da motivação, à medida que os profissionais motivados pela convicção e que atuaram no processo de planejamento serão os mesmos envolvidos na implementação das propostas apresentadas para atender à demanda da sociedade. A presença de profissionais de cargos efetivos se mostrou importante para pressionar a aprovação e execução do plano de saneamento de Penápolis. Paralelamente, a falta de profissionais efetivos em Itapira sinaliza a possibilidade de descontinuidade das ações do plano, dificultando sua aprovação na legislação municipal e em situação mais preocupante, inviabilizando a implementação das propostas apresentadas nas ações do planejamento.

A participação social, definida como um dos fatores chave para a efetividade potencial do plano, teve atuação positiva no município de Penápolis, associado à histórica tradição municipal de envolvimento da sociedade na gestão das políticas públicas. Ao serem convidados a acompanhar e interferir durante a elaboração do plano municipal de saneamento,

os representantes sociais tomaram conhecimento da necessidade e importância do planejamento e passaram a agir pressionando diretamente o poder público para a aprovação e implementação das ações previstas no plano através de cobranças e manifestações públicas. A participação acontece como um processo contínuo de envolvimento entre o Estado e a sociedade, demandando a realização de um progressivo diálogo com a população, criando espaços para que ela possa se manifestar. No município de Itapira, a participação não foi alcançada, devido às decisões do conselho gestor do plano em promover um processo com participação restrita e à utilização de procedimentos que dificultaram a presença de atores sociais nas reuniões públicas. Além disso, uma justificativa importante para tal fracasso na participação social é o fato de não ter sido cultivado o envolvimento entre a sociedade e o Estado, fazendo com que o convite direcionado para participação do processo de planejamento não fosse acompanhado de uma resposta social positiva. Tal situação reforça a necessidade de desenvolvimento de ações e mecanismos que favoreçam a participação permanente de atores sociais no planejamento e na gestão das políticas públicas de saneamento. Uma situação preocupante que pode ser inserida nessa discussão é o fato de que o envolvimento da sociedade é construído a partir do incentivo governamental e das iniciativas desenvolvidas no município, mas a sua sustentabilidade e manutenção depende de uma percepção clara a respeito da efetiva interferência que os representantes sociais exercem nas decisões. Tal situação pode ser exemplificada pela participação no plano de saneamento de Penápolis, devido a extensão do processo, e nos fóruns de saneamento que tem sofrido redução no número de participantes devido a não incorporação das sugestões apresentadas na política municipal de saneamento.

A resposta para a efetividade potencial do plano não está somente na motivação ou nas decisões tomadas durante o processo de planejamento, mas também diz respeito ao contexto municipal, considerando particularmente a situação política. Ao identificar a atuação da vontade política de investir no planejamento, entende-se que ela pode se constituir como a motivação por convicção que direciona o processo de elaboração do plano e atua positivamente na sua efetividade. As mudanças políticas ocorridas antes da aprovação do plano de saneamento, como o que se verificou no município de Itapira, tanto no órgão de saneamento como na administração municipal, interferiram de maneira negativa em suas chances de formalização. O plano foi elaborado durante a gestão 2009-2012 e sua análise e aprovação não ocorreram nesse período, levando-o a ser analisado na administração seguinte e rejeitado, por não se tratar de um projeto reconhecido por parte dos atuais ocupantes dos cargos políticos. A mudança dos gestores do SAAE exemplificam a mesma dificuldade, uma

vez que o gestor que mobilizou o planejamento ficou pouco tempo à frente do órgão, assim como os que o sucederam, devido ao período de campanha eleitoral, por haver envolvimento em candidaturas aos cargos do município. As mudanças geram descaracterização da equipe que defendeu a ideia do planejamento e o realizou, reduzindo as chances de manutenção do plano como projeto do município. Além disso, a flexibilização da legislação nacional atuou no mesmo sentido, diminuindo os esforços para aprovação da política e plano municipais de saneamento nos prazos previamente definidos.

A efetividade potencial também pode ser estimulada pelo amplo envolvimento e inserção de profissionais do órgão de saneamento no processo de planejamento, como se verificou em Penápolis, com participação de grande número de funcionários do DAEP. Embora em Itapira também tenha ocorrido envolvimento do SAAE, a participação foi menos intensa e se concentrou na representatividade dos gestores e diretores. A efetividade pode ser dificultada quando esse papel for exercido por profissionais ou empresas contratadas, que possuem apenas vínculo temporário com o município, como aconteceu em Itapira. Tais representantes tendem a não estarem presentes durante a implementação do plano e podem direcionar o processo de planejamento de maneira que não se adequa à capacidade administrativa local. Nesse sentido, um importante aspecto para potencializar a execução do plano é sintonizar a elaboração do planejamento com a capacidade de gestão do município, seja ele conduzido por atores internos ou externos, o que pode ser facilitado com o envolvimento efetivo de profissionais dos órgãos municipais.

A articulação intersetorial, ou a falta dela também pode interferir na efetividade potencial dos planos de saneamento, facilitando ou dificultando sua implementação. A exemplo do que se verificou em Penápolis, a integração entre os órgãos envolvidos no setor de saneamento facilitou a elaboração conjunta do plano e tende a contribuir significativamente para a execução das ações nele previstas, uma vez que as diferentes áreas já tem experiência em trabalhar de maneira colaborativa. A elaboração setorializada do plano de Itapira conduz a dificuldade de realização de ações conjuntas, o que pode refletir na efetividade do mesmo, tornando a execução das ações mais demoradas.

O presente trabalho investigou alguns fatores que interferem na efetividade potencial do plano sem explorar grande número de possibilidades, a partir das quais podem ser levantados inúmeros outros fatores intervenientes não investigados. Outros fatores intervenientes podem ser apontados a fim de serem analisados em estudos posteriores e discutidos em estudos de casos que abordem outras perspectivas de análise, contribuindo para a compreensão do

planejamento como instrumento de melhoria da situação sanitária brasileira a partir do investimento em iniciativas em escala municipal. Uma situação que pode ser mais bem explorada são os efeitos da alternância de poder, considerando as mudanças dos grupos políticos e dos gestores municipais. A preocupação com a continuidade das ações foi apontada como um dos fatores motivadores da elaboração do plano de Penápolis, na medida em que tal situação pode definir o contexto no qual o plano adentra a agenda de políticas públicas e alterar completamente o direcionamento da política de saneamento no município. Outro aspecto que pode ser investigado mais a fundo é a repercussão das características da constituição da equipe elaboradora do plano no conteúdo por ele apresentado, verificando a qualidade técnica das ações previstas e identificando a representação dos interesses sociais.

Outra possibilidade de interferência na efetividade do plano, diz respeito às limitações vivenciadas pelo município sob o ponto de vista ambiental, visto que tal situação não foi verificada nos casos estudados. Sendo assim, cabe questionar se os planos apontariam situações possíveis de efetividade se os municípios vivenciassem situações como a grande dificuldade de obtenção de água, a indisponibilidade de áreas para disposição de resíduos ou a contaminação extrema dos cursos hídricos. Certamente tais fatores podem redirecionar o planejamento visando atender a uma demanda emergencial e de difícil solução nos municípios que se deparam com tais fatores limitantes.

Em ambos os casos estudados verificou-se alguma tradição administrativa de investimento no setor de saneamento e no planejamento das ações, fatores que provavelmente contribuíram para que os serviços prestados apresentem amplo atendimento e qualidade, justificando a situação favorável vivenciada nos municípios. Diante dessa situação, cabe questionar se o planejamento realizado em municípios que vivenciem situação inversa, apresentando fraca tradição de dedicação ao setor de saneamento e às ações planejadas, poderia apresentar efetividade em seus planos. O porte populacional do município possivelmente também interfere sobre o processo de planejamento e conseqüentemente em sua efetividade, à medida que traz implicações em relação à prestação dos serviços que varia conforme a demanda de atendimento, e no próprio processo de elaboração do plano. Caso fossem estudadas situações de municípios maiores poderia se deparar durante o processo com maior dificuldade de mobilização social e consideração de um contingente populacional mais significativo. Outra situação geradora de diferenças nos planos de saneamento seria o tipo de prestador de serviços de saneamento, sendo nos dois casos analisados, a prestação dos serviços realizada através de autarquias municipais. As diferenças poderiam ser apontadas ao serem analisados planos cujos serviços estejam sob responsabilidade de concessionárias estaduais ou privadas.

O planejamento do saneamento pode ser claramente apontado como instrumento de apoio à gestão dos serviços no setor. No entanto, como pode ser percebido no decorrer da pesquisa, a simples existência do plano não o torna efetivo. Ao buscar o atendimento às exigências legais da adoção do planejamento, é necessário que os planos sejam elaborados visando mais do que o atendimento à obrigatoriedade da legislação. Embora a obrigatoriedade possa ser considerada, estando principalmente associada à condição para a obtenção de recursos de fontes de financiamento governamentais, esse não deve atuar como único aspecto motivador pois poderia incorrer na elaboração de planos com efetividade limitada ou incerta.

O atendimento à legislação é um fator a ser considerado, associado também às orientações normativas que apontam as etapas de planejamento e aos conteúdos mínimos dos planos. A associação do fator obrigatoriedade a um trabalho de motivação e sensibilização para os benefícios que podem ser conquistados ao utilizar o planejamento como instrumento de apoio à gestão dos serviços pode deslocar a motivação do planejamento do fator estritamente obrigatório, potencializando o alcance de maior efetividade. Tal iniciativa pode ser desenvolvida em parceria com os governos federal e estadual e considerando a capacidade administrativa e de gestão do município, tendo em vista o desenvolvimento de aspectos relacionados à motivação por convicção a fim de favorecer a efetividade na execução do plano.

REFERÊNCIAS

ADUM, J. J.; COELHO, G. L. O planejamento estratégico situacional (PES), na gestão pública: o caso da prefeitura da cidade de Juiz de Fora. *Revista Eletrônica de Economia*, n. 9, p. 1-16, 2007. Disponível em: <http://www.viannajr.edu.br/revista/eco/doc/artigo_90001.pdf>. Acesso em: 6 nov. 2010.

AGUIAR, Marluce Martins de. *Gestão de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário: a participação social em três modelos institucionais no Espírito Santo*. 2011. 338 f. Tese (Doutorado em Saneamento, Meio Ambiente e Recursos Hídricos) - Escola de Engenharia, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2011.

ALBUQUERQUE, C.; MEDEIROS, M. B.; SILVA, P. H. F. *Gestão de finanças públicas*. Brasília: Gestão Pública, 2008.

ALMEIDA, P. R. A experiência brasileira em planejamento econômico: uma síntese histórica. In: GIACOMONI, J.; PAGNUSSAT, J. L. (Ed.) *Planejamento e orçamento governamental (Vol. 1)*. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, 2006, p. 193-228.

ALVARENGA, A.; SOEIRO DE CARVALHO, P. A escola francesa de prospectiva no contexto dos futures studies: da “comissão do ano 2000” às ferramentas de Michel Godet, 2007, p. 51. Disponível em: <http://www.dpp.pt/pages/files/Futures_Studies.pdf>. Acesso em: 8 jan. 2011.

AVRITZER, L. Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In: SANTOS, B. S. (Org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005, p. 561-597.

BARDIN, L. *Análise do conteúdo*. Lisboa: Prol, 2008.

BENEVOLO, L. *As origens da urbanística Moderna*. Lisboa: Presença, 1981.

BORDENAVE, J. E. D. *O Que é participação?* São Paulo: Brasiliense, 1995.

BRASIL. *Avaliação de impacto na saúde das ações de saneamento: marco conceitual e estratégia metodológica*. Brasília: Ministério da Saúde, OPAS/OMS, 2004.

_____. *Política e plano municipal de saneamento ambiental: experiências e recomendações*. Brasília: Ministério das Cidades/OPAS, 2005.

_____. *Guia para a elaboração de planos municipais de saneamento*. Brasília: Ministério das Cidades, 2006.

_____. *Lei de saneamento básico (Lei nº 11.445)*. Brasília, 2007.

_____. *Resolução recomendada nº 75. Estabelece orientações relativas à Política de Saneamento Básico e ao conteúdo mínimo dos Planos de Saneamento Básico*. Brasília: Ministério das Cidades - Conselho das Cidades, 2009.

_____. *Decreto nº 7.217 - Regulamenta a Lei nº 11.445*. Brasília, 2010a.

_____. *Diretrizes para a definição da política e elaboração do plano de saneamento básico*. Brasília: Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, 2010b.

_____. *Termo de referência para elaboração de planos municipais de saneamento básico e procedimentos relativos ao convênio de cooperação técnica e financeira da Fundação Nacional de Saúde-FUNASA/MS*. Brasília: Ministério da Saúde, Fundação Nacional da Saúde, 2010c.

BRUGUÉ, Q. Recuperar la política desde la deliberación de la teoría a la práctica: el caso de la directiva marco del agua. *Revista Internacional de Organizaciones*, v. 1, n. 7, p. 157–174, 2011.

BUARQUE, S. *Metodologia de planejamento do desenvolvimento local e municipal sustentável*. Brasília: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), 1999.

CAMPOMAR, M. C. Do uso de "estudo de caso" em pesquisas para dissertações e teses em administração. *Revista de Administração*, v. 26, n. 3, p. 95-97, jul./set. 1991.

CASTRO, J. E. Gestão democrática nos serviços de saneamento: caderno temático nº 9. In: REZENDE, S. C. E. (Ed.). *Cadernos Temáticos*. Brasília: Ministério das Cidades, p. 420-452, 2011.

_____; LACABANA, M. Agua y desarrollo en América Latina: por una democracia sustantiva en la gestión del agua y sus servicios. *Cuaderno del Cendes*, v. 22, n. 59, p. 1-4, 2005.

CESAR, A. M. R. V. C. Método do estudo de caso (case studies) ou método do caso (teaching cases)? Uma análise dos dois métodos no ensino e pesquisa em administração. *Revista Eletrônica Mackenzie de Casos*, v. 1, n. 1, 2005. Disponível em: <http://www.mackenzie.br/fileadmin/Graduacao/CCSA/remac/jul_dez_05/06.pdf>. Acesso em: 11 out. 2010.

CHENAIL, R. J. Ten steps for conceptualizing and conducting qualitative research studies in a pragmatically curious manner. *The Qualitative Report*, v. 16, n. 6, p. 1713-1730, 2011.

CHIZZOTTI, A. *Pesquisa em ciências humanas e sociais*. 9ª. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

CORDEIRO, B. S. G., S. A.; MIRANDA, E. C.; MACHADO, J. C.; SANTOS, J. F.; MORAES, L. R. S.; HELLER, L.; PEIXOTO, J. B.; MAGALHAES, T.; RIBEIRO, W. A.; MARINHO, N. (Orgs.). *Lei nacional de saneamento básico: perspectivas para as políticas e a gestão dos serviços públicos. Vol. II: conceitos, características e interfaces dos serviços públicos de saneamento básico*. Brasília: Ministério das Cidades, 2009.

COSTA, A. M. *Análise histórica do saneamento no Brasil*. 1994. 204 f. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública) - Escola Nacional de Saúde Pública, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 1994.

COSTA, H. Planejamento Estratégico. *Texto de Apoio: Projeto Eurobrasil*. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, p. 55, 2004. Disponível em: <http://vsites.unb.br/ciord/informacoes/material/planejamento_estrategico/planejamento%20situacional7.pdf>. Acesso em: 8 nov. 2011.

COSTA, M. A. Da razão instrumental à razão comunicativa: o percurso do planejamento na modernidade e as abordagens pós-positivistas. *Cadernos IPPUR/UFRJ*, v. 22, n. 2, p. 89-114, ago./dez. 2008.

DAGNINO, E. ¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: MATO, D. (Ed.). *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*. Caracas: FACES, 2004, p. 95-110.

DICICCO-BLOOM, B.; CRABTREE, B. F. The qualitative research interview. *Medical Education*, v. 40, n. 4, p. 314-321, 2006.

FARIA, C. F. Fóruns participativos, controle democrático e a qualidade da democracia no Rio Grande do Sul: a experiência do governo Olívio Dutra (1999-2002). *Opinião Pública*, v. 12, n. 12, p. 378-406, 2006.

FARMER, P.; FROJMOVIC, M.; HAGUE, C.; HARRIDGE, C.; NARANG, S.; SHISHIDO, R.; SIEGEL, D. TAYLOR, P.; VOGELIJ, J. *Reinventing planning: a new governance paradigm for managing human settlements*, 2006. Disponível em: <<http://www.commonwealth-planners.org/papers/reinvent.pdf>>. Acesso em: 3 jun. 2011.

FERREIRA, F. W. *Planejamento sim e não*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.

FIELDING, N.; SCHREIER, M. On the compatibility between qualitative and quantitative research methods. *Forum Qualitative Social Research*, v. 2, n. 1, fev. 2001. Disponível em: <http://www.qualitative-research.net/index.php/fqs/article/view/965/2106>. Acesso em 17 ago. 2013.

FLICK, U. *Desenho da pesquisa qualitativa*. Porto Alegre: Artmed, 2009. Tradução de Roberto Cataldo Rocha.

FRIEDMANN, J. *Planificación en el ámbito público*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas, 1991. Tradução de Silvia Godé Puyuelo.

_____. Planificación para el siglo XXI: el desafío del posmodernismo. *EURE*, v. XVIII, n. 55, p. 79-89, 1992.

_____. Toward a non-euclidian mode of planning. In: CAMPBELL, S.; FAINSTEIN, S. S. (Ed.). *Readings in Planning Theory*. Oxford: Blackwell Publishing, 2003. p. 75-80.

GALVÃO JUNIOR, A. C. *et al.* Painel de indicadores para planos de saneamento básico. In: PHILIPPI JUNIOR, A.; GALVÃO JUNIOR, A. d. C. (Ed.). *Gestão do saneamento básico: abastecimento de água e esgotamento sanitário*. Barueri: Manole, 2012. p. 1040-1068.

GIOVANELLA, L. *Ideologia e poder no planejamento estratégico em saúde: uma discussão da abordagem de Mario Testa*. 1989. 361 f. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública) - Escola Nacional de Saúde Pública, FIOCRUZ, Rio de Janeiro, 1989.

_____. As origens e as correntes atuais do enfoque estratégico em planejamento de saúde na América Latina. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 7, p. 26-44, 1991.

- GODET, M. *From anticipation to action: a handbook of stratégie prospective*. Paris: UNESCO, 1994.
- _____; DURANCE, P. *La prospectiva estratégica para las empresas y los territorios*. Paris: LIPSOR, 2009.
- GÜNTER, H. Pesquisa qualitativa versus pesquisa quantitativa: essa é a questão? *Psicologia: Teoria e Pesquisa*, v. 22, n. 2, p. 201-210, 2006.
- GUTMANN, A.; THOMPSON, D. O que significa democracia deliberativa? *Revista Brasileira de Estudos Constitucionais*, v. 1, n. 2, p. 17-78, jan./mar. 2007.
- HABERMAS, J. *Teoria de la acción comunicativa: racionalidad de la acción y racionalización social*. Madrid: Taurus, 1987.
- HELLER, L. Elementos conceituais para o saneamento básico. In: HELLER, L. E. (Ed.). *Panorama do Saneamento Básico no Brasil volume 1*. Brasília: Ministério das Cidades, 2011.
- _____; CASTRO, J. E. Política pública de saneamento: apontamentos teórico-conceituais. *Engenharia Sanitária e Ambiental*, v. 12, n. 3, p. 284-295, jul./set. 2007.
- _____; NASCIMENTO, N. D. O. Pesquisa e desenvolvimento na área de saneamento no Brasil: necessidades e tendências. *Engenharia Sanitária e Ambiental*, v. 10, n. 1, p. 24-35, 2005.
- _____; REZENDE, S.; HELLER, P. Participação e controle social em saneamento básico: aspectos teórico-conceituais. In: GALVÃO JUNIOR, A.; XIMENES, M. (Ed.). *Regulação: controle social da prestação dos serviços de água e esgoto*. Fortaleza: ABAR, 2007. p. 37-68.
- HOURNEAUX JUNIOR, F.; SOBREIRA NETTO, F.; CORREA, H. L. A evolução da aplicação do planejamento estratégico situacional na administração pública municipal brasileira: o caso Santo André. *Gestão & Regionalidade*, v. 23, n. 67, p.17-28, 2007. Disponível em: <<http://www.ead.fea.usp.br/semead/8semead/resultado/trabalhosPDF/292.pdf>>. Acesso em: 6 nov. 2010.
- HUERTAS, F. *O método PES: entrevista com Matus*. São Paulo: FUNDAP, 1996. Tradução de Giselda Barroso Sauveur.
- IANNI, O. *Estado e planejamento econômico no Brasil (1930-1970)*. 3ª. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979.
- KLOSTERMAN, R. E. Arguments For and Against Planning. In: CAMPBELL, S.; FAINSTEIN, S. S. (Ed.). *Readings in Planning Theory*. Oxford: Blackwell Publishing, 2003. p. 86-101.
- KVALE, S. Interviews: an introduction to qualitative research interviewing. 1996. Disponível em: <http://www.inside-installations.org/OCMT/mydocs/Microsoft%20Word%20-%20Book%20summary_Interviews_SMAK_2.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2011.
- LAHERA, E. Política y políticas públicas. In: SARAIVA, E.; FERRAREZI, E. (Ed.). *Políticas Públicas; coletânea (vol. 1)*. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, 2006. p. 67-95.

LIMA NETO, I. E.; SANTOS, A. B. D. Planos de saneamento básico. In: PHILIPPI JUNIOR, A.; GALVÃO JUNIOR, A. d. C. (Ed.). *Gestão do saneamento básico: abastecimento de água e esgotamento sanitário*. Barueri: Manole, 2012. p. 57-79.

LINDGREN, M.; BANDHOLD, H. *Scenario planning: the link between future and strategy*. 2ª. ed. New York: Palgrave Macmillan, 2009.

MARTINS, H. H. T. D. S. Metodologia qualitativa de pesquisa. *Educação e Pesquisa*, v. 30, n. 2, p. 289-300, 2004.

MATUS, C. *Estrategia y Plan*. 2ª. ed. Mexico: Siglo XXI, 1978.

_____. Fundamentos da planificação situacional. In: URIBE RIVERA, F. J. (Ed.). *Planejamento e programação em saúde: em enfoque estratégico*. São Paulo: Cortez, 1989. p. 107-123.

_____. Planificación, libertad y conflicto. In: MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CULTURA DE ARGENTINA. *Evaluación y uso de la información: manual de estrategias para el uso e incorporación de la información de evaluación*. Buenos Aires: 1997, p. 198-225.

MAZAT, N. *Um estudo heterodoxo da trajetória econômica contemporânea da Rússia*. 2007. 100 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Econômicas) - Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2007. Disponível em: <http://www.ie.ufrj.br/datacenterie/pdfs/pos/tesesdissertacoes/Dissertacao_de_Mestrado_Numa_2007.pdf>. Acesso: 9 nov. 2010.

MEDEIROS, F. A Concepção de planejamento vigente na proposta de um estado intervencionista. *GT: Estado e Política Educacional/nº05 - UNESP - CNPq*, p. 1-8, 2002.

MINAYO, M. C. D. S. Quantitativo-qualitativo: oposição ou complementaridade? *Caderno de Saúde Pública*, v. 9, n. 3, p. 239-262, jul./set. 1993.

_____. Pesquisa avaliativa por Triangulação de Métodos. 2010. Disponível em: <http://www.nesp.unb.br/utics/texto2_minayo_triangulacao.pdf>. Acesso em: 25 out. 2010.

MINAYO, M. C. O. *Pesquisa social: teoria, método e criatividade*. 15ª. ed. Petrópolis: Vozes, 2000.

MONTE-MÓR, R. Planejamento urbano no brasil: emergência e consolidação. *ETC, espaço, tempo e crítica - Revista Eletrônica de Ciências Humanas e Sociais*, v. 1, n. 1 (4), p. 71-96, 2007. Disponível em: <http://www.uff.br/etc/UPLOADS/etc%202007_1_4.pdf>. Acesso em: 29 out. 2010.

MONTEIRO, C. M. G. O planejamento: algumas considerações. *ETC, espaço, tempo e crítica - Revista Eletrônica de Ciências Humanas e Sociais*, v. 1, n. 2, p. 40-54, 2007. Disponível em: <http://www.uff.br/etc/UPLOADS/etc%202007_1_2.pdf>. Acesso em: 29 out. 2010.

MORAES, L. R. S. Instrumentos das políticas e da gestão dos serviços públicos de saneamento básico. In: CORDEIRO, B. S. G., S. A.; MIRANDA, E. C.; MACHADO, J. C.;

SANTOS, J. F.; MORAES, L. R. S.; HELLER, L.; PEIXOTO, J. B.; MAGALHAES, T.; RIBEIRO, W. A.; MARINHO, N. (ORGs.) (Ed.). *Lei nacional de saneamento básico: perspectivas para as políticas e a gestão dos serviços públicos. Vol. I: Instrumentos das políticas e da gestão dos serviços públicos de saneamento básico*. Brasília: Ministério das Cidades, 2009. p. 31-53.

_____. Análise situacional do déficit em saneamento básico. In: HELLER, L. (Ed.). *Panorama do Saneamento Básico no Brasil (vol. 2)*. Brasília: Ministério das Cidades, 2011.

OLIVEIRA, C. F. A gestão dos serviços de saneamento básico no Brasil. *Scripta Nova Revista Eletrônica de Geografía y Ciencias Sociales*, v. IX, n. 194 (73), p. 741-798, 2005.

PAGNUSSAT, J. L. Introdução. In: GIACOMONI, J.; PAGNUSSAT, J. L. (Ed.). *Planejamento e Orçamento Governamental (Vol. 1)*. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, 2006. p. 9-65.

PARES, A.; VALLE, B. A Retomada do planejamento governamental no Brasil e seus desafios. In: GIACOMONI, J.; PAGNUSSAT, J. L. (Ed.). *Planejamento e Orçamento Governamental (Vol. 1)*. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, 2006. p. 229-270.

PATEMAN, C. *Participação e teoria democrática*. São Paulo: Paz e Terra, 1992.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. Plano municipal de saneamento de Belo Horizonte 2008/2011. Belo Horizonte, 2008.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BLUMENAU. Plano municipal de saneamento de Blumenau, 2010.

PREFEITURA MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS. Termo de referência para elaboração do plano municipal integrado de saneamento básico do município de Florianópolis. 25 jan. 2010.

PREFEITURA MUNICIPAL DE ITAPIRA. Revista sobre a cidade: Itapira, 2009.

_____. Plano municipal de saneamento básico de Itapira, 2010.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PENÁPOLIS. 10º Fórum de saneamento e meio ambiente, 2012.

_____. Lei orgânica do município de Penápolis, 1990.

_____. Lei Nº 1.798 - Dispõe sobre a Política Municipal de Saneamento Ambiental e Plano Municipal de Saneamento Ambiental de Penápolis, 2011.

REZENDE, S.; HELLER, L. *O Saneamento no Brasil: políticas e interfaces*. 2ª. ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

RIBEIRO, H. Saúde pública e meio ambiente: evolução do conhecimento e da prática, alguns aspectos éticos. *Saúde e Sociedade*, v. 13, n. 1, p. 70-80, jan.-abr., 2004.

- SÁ-SILVA, J. R. *et al.* Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. *Revista Brasileira de História & Ciências Sociais*, v. 1, n. 1, p. 1-15, jul., 2009.
- SARAVIA, E. Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (Ed.). *Políticas Públicas; coletânea (vol. 1)*. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, 2006. p. 21-42.
- SCHWARTZ, P. *The art of the long view: planning for the future in an uncertain world*. New York: Currency, 1996.
- _____. *A arte da visão de longo prazo*. São Paulo: Best Seller, 2006. Tradução de Luiz Fernando M. Esteves.
- SILVA, A. GALVÃO JÚNIOR, A. de C.; QUEIROZ, E.; BASÍLIO SOBRINHO, G. Regulação de uma concessão municipal por uma agência reguladora estadual. In: Congresso Brasileiro de Engenharia Sanitária e Ambiental, 23º, 2005, Campo Grande. *Anais...* Campo Grande: 2005.
- SILVEIRA, R. B. *Princípios no planejamento em saneamento básico: estudo comparativo de três experiências brasileiras*. 2012. 195 f. Tese (Doutorado em Saneamento, Meio Ambiente e Recursos Hídricos) - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2012.
- SILVEIRA, R. C. E. D.; PHILIPPI, L. S. Consórcios públicos: uma alternativa viável para a gestão regionalizada de resíduos sólidos urbanos. *Redes*, v. 13, n. 1, p. 205-224, 2008.
- SNIS. Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento: diagnóstico do manejo de resíduos sólidos urbanos - 2010. Brasília: Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, 2012.
- SOUZA, C. “Estado do campo” da pesquisa em políticas públicas no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 18, n. 51, p. 15-20, fev., 2003.
- SOUZA, M. L. *ABC do desenvolvimento urbano*. Rio de Janeiro, 2003.
- SUBIRATS, J. Definición del problema: relevancia pública y formación de la agenda de actuación de los poderes públicos. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (Ed.). *Políticas Públicas; coletânea (vol. 1)*. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, 2006a. p. 199-218.
- SUBIRATS, J. ¿Por qué es importante la participación ciudadana en la gestión sostenible del agua? In: FERNÁNDEZ, J. M. Y.; CURIEL, P. B. C. (Ed.). *Aguas limpias, manos limpias: corrupción e irregularidades en la gestión del agua en España*. Zaragoza: Fundación Nueva Cultura del Agua, 2006b. p. 83-92.
- TEIXEIRA, E. C. As dimensões da participação cidadã. *Caderno CRH*, n. 26/27, p. 179-209, 1997.
- URIBE RIVERA, F. J. *Planejamento e programação em saúde: um enfoque estratégico*. São Paulo: Editora Cortez e Abrasco, 1992. Tradução de Elizabeth Artmann.
- WENGRAF, T. *Qualitative research interviewing: biographic narratives and semi-structured methods*. London: Sage Publications, 2001.

YÉVENES-SUBIATRE, A. Prospectiva y estrategia en el escenario contemporáneo. *Latin American Journal of International Affairs*, v. 2, n. 3, p. 90-106, set./dez., 2010.

YIN, R. K. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. 3ª. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.