

# DA FRAGMENTAÇÃO À ARTICULAÇÃO

## A POLÍTICA NACIONAL DE SANEAMENTO E SEU LEGADO HISTÓRICO

ANA LUCIA NOGUEIRA DE PAIVA BRITTO  
SONALY CRISTINA REZENDE BORGES DE LIMA  
LÉO HELLER  
BERENICE DE SOUZA CORDEIRO

**RESUMO** *O setor de saneamento no Brasil tem sido palco hegemônico de abordagens tecnocêntricas, restringindo visões globalizantes que vislumbrem a multidimensionalidade do tema e a necessidade de articulações intersetoriais. Parte-se da premissa de que essas dificuldades encontram raízes na história do setor, que impõe seu legado por meio da sua inércia e resiliência. Para desenvolver o argumento, é conceituada a multidimensionalidade do saneamento, como área de conhecimento e setor das políticas públicas. Em seguida, analisa-se o processo de construção da política pública de saneamento do período Lula (2003-2010), buscando uma visão histórica de estruturas e instituições, com base nos processos de negociação relacionados a essa política setorial. Analisa-se o Plano Nacional de Saneamento Básico, como oportunidade para um novo patamar da política setorial, a partir da perspectiva da intersetorialidade. O artigo conclui-se com a tentativa de identificar os principais desafios para uma nova política, em que a intersetorialidade seja seu marco referencial.*

**PALAVRAS - CHAVE** *Saneamento; intersetorialidade; plano nacional; água; esgotos; política pública.*

## INTRODUÇÃO

O setor de saneamento no Brasil, e não é muito diferente na maioria dos países, tem sido território de abordagens predominantemente tecnocêntricas, ditadas principalmente a partir da visão da engenharia sanitária. Nesse sentido, preocupações com as etapas de projeto, construção e operação das unidades têm tradicionalmente dominado o enfoque no setor, em detrimento de uma visão mais globalizante, que busque enquadrar a abordagem técnica em uma moldura política.

Tal visão vem se refletindo no campo das políticas públicas setoriais, que muitas vezes não têm tido a capacidade de tratar seu objeto com base na percepção da complexidade e multidimensionalidade que o caracterizam, com possíveis ônus para a efetividade das decisões e ações. São frequentes, nesse aspecto, intervenções não devidamente apropriadas pelos usuários, por conflitarem com suas práticas tradicionais; intervenções urbanas que não se coadunam com a dinâmica das cidades, agravando, por exemplo, a ocorrência de enchentes e inundações; incapacidade das concepções técnicas em enxergar com clareza o papel das ações no controle da ocorrência de enfermidades; ou ações que, ao contrário de cumprirem sua missão de preservar o ambiente físico, agravam sua

qualidade. São situações que, muito provavelmente, ocorreriam com menor intensidade se o poder público tivesse a capacidade de visualizar a dimensão transversal dos problemas do saneamento e contasse com visões interdisciplinares para entendê-los e para pensar suas soluções.

Talvez não seja muito complexo diagnosticar a mencionada visão fragmentada das políticas públicas de saneamento e, eventualmente, também não o seja propor fórmulas para superá-la. Mais difícil, contudo, é lograr sucesso em uma prática que rompa com o tecnocentrismo e que incorpore uma “visão não Euclidiana” (Friedmann, 1993) que, entre outras características, seja orientada por valores e assuma sua não neutralidade; seja política em sua essência; tenha a capacidade de inovar e inclua as populações afetadas pelos problemas, por meio de processos participativos. Parte-se do pressuposto que a abordagem intersetorial e a visão interdisciplinar seriam um importante meio de trazer a abertura necessária para que o setor incorpore tais características.

O presente artigo defende que essas dificuldades encontram raízes na trajetória do setor, que impõe seu legado devido à inércia e à resiliência que acumula, dificultando o acesso a uma prática mais articulada e menos fragmentada. Procura-se tratar esse legado em três contextos distintos. Um primeiro contexto corresponde ao período que antecede o primeiro governo Lula, no qual o setor ainda carregava fortemente a tradição do período do Plano Nacional de Saneamento – Planasa, reforma realizada nos anos 1970, caracterizada pela centralização e verticalidade das políticas públicas, portanto, pouco aberta a relações intersetoriais. O segundo contexto refere-se justamente às reformas pretendidas nos dois mandatos do presidente Lula (2003-2010), as quais ambigualmente romperam com o período anterior com a implementação de novos marcos legais e institucionais, mas que foram refreadas, em sua operacionalidade, por lógicas anteriormente prevalentes. Conceitos presentes na implementação do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC são emblemáticos nesse aspecto. O terceiro contexto refere-se ao Plano Nacional de Saneamento Básico – Plansab, elaborado em sua versão preliminar no segundo mandato do governo Lula, mas ainda não publicado, o qual procura reverter os legados anteriores em diversos aspectos relacionados à maior articulação do setor, porém com o risco de futuramente tornar-se refém de parte desse legado no momento de sua implementação.

O artigo introduz, em um primeiro momento, a discussão da multidimensionalidade do saneamento, buscando enxergar a desejável intersetorialidade e interdisciplinaridade em sua prática e seus potenciais benefícios. Em seguida, analisa-se o primeiro contexto, buscando mostrar suas principais marcas antagônicas ao princípio da intersetorialidade e sua possível influência no contexto posterior. Em seguida, descreve-se o processo de construção da política pública de saneamento do governo do Presidente Lula, nos seus dois mandatos, examinando-se os processos de negociação relacionados a essa política setorial, com base nas estruturas e instituições existentes, e as perspectivas para a construção da intersetorialidade. Na seção seguinte, o artigo analisa a versão preliminar do Plano Nacional de Saneamento Básico – Plansab, procurando nela enxergar as oportunidades para um novo patamar da política setorial, a partir da perspectiva da intersetorialidade. Para tanto, desde sua base conceitual até sua proposta de implementação, discute-se como o Plansab procura romper com o determinismo do planejamento tradicional e normativo e incorporar uma perspectiva estratégica e intersetorial para a política pública de saneamento no País para os próximos 20 anos. A seção seguinte articula os três contextos, procurando mostrar como o movimento pendular entre a fragmentação e a articulação pode ser vítima

da dependência de trajetória. O artigo é concluído com a tentativa de identificar os principais desafios para uma nova política, em que a intersectorialidade seja marco referencial.

## **O SANEAMENTO E SUAS INTERFACES**

A essencialidade das relações entre o campo do saneamento, como área científica e como política pública, com outras áreas e setores, como com a estruturação do espaço urbano e a promoção de sua qualidade ambiental, visando ao êxito das ações sanitárias, tem sido enfatizada por alguns autores (Castro, 2009; Grau, 2005; Kaika e Swyngedouw, 2000). No entanto, é sabido que essas relações são usualmente limitadas e que, por razões diversas, o campo do saneamento tem ficado enclausurado em sua própria lógica, constatação tanto para países em desenvolvimento quanto para diversos países desenvolvidos.

Especificamente nos países em desenvolvimento, ao se avaliar o percurso histórico dos serviços, pode-se identificar uma marca comum em vários deles: a herança de uma matriz tecnológica e político-administrativa advinda dos países colonizadores. Um olhar histórico sobre a implantação das iniciativas na área revela uma forte marca da importação tecnológica – europeia, inicialmente, e norte-americana após a Segunda Guerra Mundial. Tal padrão em geral foi pouco mediado pela realidade local e por suas condicionantes sistêmicas, pois, quando da presença dos colonizadores, muitas vezes predominava a visão da possível independência da intervenção na realidade em relação às condições locais, enxergando-se a neutralidade dessas opções. Assim, as especificidades físico-geográficas, climáticas, urbanas, sociais e culturais, dentre outras, não eram devidamente consideradas no processo.

Pode-se identificar que o legado dessa matriz ainda hoje exerce sua influência e pouco se efetivou no sentido da construção de visões genuinamente regionais ou nacionais, a despeito de importantes, mas pontuais, esforços. Essa constatação tem implicações preocupantes, pois diferentes níveis de desenvolvimento determinam diferentes agendas no campo do saneamento básico. E, nesse sentido, coloca-se o problema das interfaces da área, que se apresentam com demandas diferentes em cada realidade, em vista das diferentes agendas. Assim, se na atual agenda dos países desenvolvidos observam-se temas próprios de realidades que já superaram o problema da universalização da cobertura pelos serviços, a agenda dos países em desenvolvimento necessita colocar em destaque a conhecida dívida social acumulada.

Do ponto de vista organizacional, muitas vezes localizam-se inconsistências entre o modelo de gestão dos serviços e a própria forma como se organiza o Estado e sua cultura político-institucional, resultando em ineficiências e baixa efetividade. Ademais, a incipiente cultura de planejamento e de avaliação são fatores que potencializam fragilidades do aparato político-gerencial dos serviços, dentre as quais chamam a atenção justamente as deficiências da gestão decorrentes da fragmentação de visão entre o saneamento e outras políticas públicas relacionadas. É possível afirmar que tal fragmentação, ou seja, o não reconhecimento das referidas interfaces, torna-se impedimento de maiores e melhores resultados em favor da saúde humana e do ambiente, dentre outros benefícios.

Podem-se discutir as interfaces do campo do saneamento a partir de diversos pontos de vista. Apenas para exemplificar, pode-se abordá-las visualizando-o como uma área de conhecimento ou como uma política pública. Como área de conhecimento, o tema do saneamento requer a compreensão e o desenvolvimento de tecnologia para a solução dos

problemas necessários para o adequado suprimento de água às populações, o apropriado destino dos esgotos gerados, o manejo ambiental e sanitariamente apropriado dos resíduos sólidos e das águas pluviais urbanas. Tal abordagem tem sido predominantemente campo de atuação da engenharia, mesmo que algumas vezes de forma desarticulada. Entretanto, identifica-se um conjunto de outras áreas de conhecimento necessárias para o aprofundamento desse campo. Por um lado, as ciências básicas podem trazer fundamentais contribuições para a compreensão dos processos físicos, químicos e biológicos envolvidos. Por outro, as ciências humanas e sociais podem aportar elementos indispensáveis para a compreensão e o aperfeiçoamento das intervenções, no tocante à sua apropriação e utilização pela população, bem como à sua integração ao metabolismo urbano e rural, ao aprendizado com a história e sua relação com a dimensão geográfica. Estas podem também contribuir para desentranhar os supostos que fundamentam as intervenções e as tecnologias, explicando porque, apesar do avanço das ciências técnico-científicas, os benefícios dos serviços revelam-se bastante desiguais, sendo as técnicas frequentemente indutoras dessas desigualdades sociais. Por fim, as ciências da vida, incluindo a da saúde, trazem a visão dos impactos positivos das ações sobre a saúde humana, em suas diversas dimensões.

Entende-se, portanto, que para o sucesso das políticas e da adequada concepção das ações de saneamento, pela sua multidimensionalidade, a contribuição das diversas áreas de conhecimento tem o potencial de incrementar o benefício que estas podem trazer aos seus usuários. Essa relação requer a abertura e o preparo dos diversos campos disciplinares para o trabalho integrado, buscando a abordagem interdisciplinar.

Por outro lado, verificam-se as intercessões entre a política pública de saneamento e as de diversas outras áreas, obviamente dependendo da forma como se organiza a estrutura institucional em cada cultura política. De qualquer maneira, é usual se localizarem interfaces com a política de saúde, a política ambiental, o planejamento do território e das áreas urbanas, a política habitacional, a política de recursos hídricos e a política social, entre outras.

A importância das relações da área de saneamento com as áreas em sua interface é constatação corroborada por vários autores e instituições. O UN-Habitat, por exemplo, explica a deficiência do abastecimento de água e do esgotamento sanitário nas zonas urbanas de países pobres por um conjunto de causas – proximais, contribuintes e subjacentes –, indicando a necessidade de se considerar a articulação com os recursos hídricos, o planejamento demográfico, a urbanização e regularização fundiária das áreas de favelas (UN-Habitat, 2003). É reconhecida a necessidade de uma abordagem sistêmica do saneamento, compreendendo suas interfaces com o ambiente, as condições sociais e os recursos hídricos e superando a visão estrita de que constitui uma mera prestação de serviços (Lundqvist et al, 2001, p. 391). Ênfase também vem sendo dada à importância de integração da área com as políticas públicas de saúde, meio ambiente, habitação, energia, transporte e planejamento urbano (Moore et al, 2003). Alguns autores, ainda, identificam as visões simplificadoras sobre as realidades onde ocorrem as intervenções como fatores geradores dessa falta de integração, a exemplo da concepção do ambiente urbano como um meio físico a ser modificado, negligenciando-se a complexidade social das sociedades humanas (Stephens, 1995).

Alguns autores vêm buscando enxergar novos paradigmas para a gestão das denominadas águas urbanas. Nessa visão, em que a gestão das águas seria, a um só tempo, mais integrada e mais sustentável, a prática do princípio da intersectorialidade é imperativa, na medida em que integração supõe não somente a integração interna ao setor de sanea-

mento, mas principalmente com as áreas de interface. Implica, também, um novo modo de governabilidade do setor, valorizando a participação e o aprendizado social (Braga et al, 2006; Pahl-Wostl, 2002; Pahl-Wostl et al, 2010; Pahl-Wostl e Kranz, 2010; Van der Steen e Howe, 2009).

Um exercício possível, no sentido de avaliar essas relações, consiste em interpretar os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), da Declaração do Milênio da Organização das Nações Unidas, a partir da perspectiva do papel do abastecimento de água e do esgotamento sanitário. Ao se desenvolver este raciocínio, com certa facilidade observa-se que não apenas o Objetivo 7 e sua Meta 10 estão relacionados à área, mas quase todas as demais, como a erradicação da pobreza extrema (Objetivo 1; Meta 1); a erradicação da fome (Objetivo 1; Meta 2); a universalização da educação primária (Objetivo 2); a igualdade de gênero e o empoderamento da mulher (Objetivo 3); a redução da mortalidade infantil (Objetivo 4) e o combate a doenças infecto-parasitárias (Objetivo 6).

Os múltiplos efeitos positivos decorrentes da implantação de ações de abastecimento de água e esgotamento sanitário, conforme mostram os ODM, são razão suficiente para sugerir a importância de enfoques interdisciplinares na sua prática e similarmente para destacar o papel central das relações intersetoriais. Na seção seguinte, discute-se o tema sob a perspectiva da realidade brasileira, com destaque para o período anterior ao primeiro governo Lula.

## **O LEGADO DO PLANO NACIONAL DE SANEAMENTO – PLANASA**

O grande passo dado no sentido de se ampliar a cobertura pelos serviços de saneamento no Brasil, pelos então governos militares, em meados do século XX, afastou esse setor do campo da saúde pública e do caráter preventivo que norteava as ações (Oliveira; Teixeira, 1986). O acelerado crescimento populacional urbano brasileiro fez surgirem novas prioridades, pautadas pelo “miraculoso” crescimento econômico da época, ao qual era necessário dar sustentação. Esse cenário evocou uma política centralizadora, concebida dentro de uma visão empresarial e pautada por critérios de viabilidade econômico-financeira, que fez emergir o primeiro plano nacional de saneamento no Brasil, o Planasa (Rezende; Heller, 2008).

A lógica do Plano Nacional de Saneamento foi pautada pelo contexto desenvolvimentista em voga nos anos 1970, caracterizado pela necessidade de se dotar de infraestrutura sanitária as regiões estratégicas do País, visando dar suporte ao desenvolvimento industrial, ao crescimento econômico e à desorganizada urbanização. As metas desse plano foram orientadas, principalmente, pelo aumento da cobertura de redes de abastecimento de água e, em menor magnitude, pelo aumento da cobertura de redes de esgotamento sanitário (Almeida, 1977). O Plano focalizava as regiões de economia mais dinâmica do País, que correspondiam às macrorregiões Sudeste e Sul, além das capitais da federação. Contudo, mesmo nos ditos centros urbanos economicamente proeminentes, a predominância de investimentos não foi capaz de ampliar o escopo de abrangência das ações de saneamento.

Se por um lado o Planasa ficou conhecido como o grande marco do saneamento brasileiro, pela significativa elevação dos índices de cobertura de serviços de água e, em menor grau, de esgotos, por outro lado, é de responsabilidade desse plano a exacerbação da exclu-

são sanitária, visto que parcelas destituídas de poder econômico e representação política forte, residentes nas favelas e periferias urbanas e também nas áreas rurais, estiveram fora do alcance dos resultados. Além do inconveniente descompasso entre ações voltadas para o abastecimento de água e o esgotamento sanitário, o Planasa, ao privilegiar a primeira, não considerou os impactos negativos dessa decisão, visto que a ampliação do número de ligações residenciais de água foi acompanhada pelo aumento na geração de esgotos não coletados e lançados *in natura* no ambiente (Rezende; Heller, 2008).

A definição de metas fundamentadas apenas em indicadores de cobertura também é questionável. A informação sobre a presença de rede de água canalizada internamente no domicílio não abrange a regularidade do fornecimento e nem qualidade compatível com os padrões de portabilidade definidos para a água de abastecimento e previstos na Portaria 36 de 1990 do Ministério da Saúde, então vigente. A presença de ligações domiciliares de esgoto, por sua vez, não foi acompanhada, na grande maioria dos casos, do tratamento desses esgotos, resultando em uma relação totalmente insustentável com o ambiente, os recursos hídricos e a saúde, reforçada também pela natureza das ações do Plano, que não envolviam a limpeza pública e o manejo de resíduos sólidos e o manejo das águas pluviais.

Os pressupostos assumidos no modelo Planasa, que resultaram na prestação regionalizada dos serviços, por meio da consolidação das Companhias Estaduais de Saneamento Básico (as CESBs), valeram-se da fragilidade dos poderes locais, desparelhados e desarticulados, frente às demandas coletivas, bem como da capacidade de pressão política pelo governo autoritário. É importante mencionar que uma importante coerção aos municípios era que, caso não delegassem a gestão dos serviços às CESBs, não teriam acesso aos financiamentos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). O desenho do Plano previu a utilização de sólida fonte de financiamento, o FGTS; uma ampla atuação das CESBs em municípios de interesse especial (foi mostrado baixo interesse em operar naqueles com população inferior a 20.000 habitantes), predominantemente em abastecimento de água; a delegação por contratos de concessão; a prática do subsídio cruzado entre municípios superavitários e deficitários e a auto sustentação tarifária, em um contexto de controle social praticamente inexistente (Dória, 1992; Peixoto, 1994).

Em meados dos anos 1990, quando o Planasa viu-se desmobilizado financeiramente, desde a extinção do Banco Nacional de Habitação (BNH), em 1986, emergiram tentativas de ampliação da participação da iniciativa privada no setor público, fortemente evidenciada nos dois governos de Fernando Henrique Cardoso, sobretudo no segundo mandato (Melo, 1988; Oliveira Filho; Moraes, 1999). Nesse contexto, a política nacional de saneamento enfraquecia-se, com as unidades da federação se sentindo desobrigadas das ações, haja vista a atuação das Companhias Estaduais de Saneamento Básico (CESBs), e com a omissão por parte de municípios que, após firmarem contratos de concessão com as CESBs, eximiam-se da oferta dos serviços e do controle da concessionária. Em meio ao vazio institucional instalado, a política privatista ganhou contornos definidos pela Lei 8.987/1995, a Lei das Concessões, que abre a possibilidade de prestação de serviços públicos pela iniciativa privada. Dentre outras ações privatistas, firmou-se, em 1999, um acordo entre o governo brasileiro e o Fundo Monetário Internacional, com o compromisso do primeiro em ampliar o escopo das privatizações no saneamento, tornando as companhias públicas atraentes à iniciativa privada (Oliveira Filho; Moraes, 1999).

A despeito das privatizações não terem avançado conforme se poderia supor, o modelo de gestão dominante, representado pelas CESBs, evoluiu dentro de uma lógica empresarial, na qual as ações de saneamento adquiriram, cada vez mais, feições de bens de

mercado. A criação do Prêmio Nacional de Qualidade em Saneamento, no ano de 1997, reflete essa lógica, sustentada pela premiação à eficiência empresarial verificada por meio de indicadores de boa gestão. No mesmo período, um conjunto de iniciativas fez com que a titularidade dos serviços de saneamento, reconhecida na Constituição de 1988, fosse colocada em xeque; a realização das ações passou a ser mais fortemente condicionada ao retorno financeiro dos investimentos, na contramão da perspectiva do direito à saúde e à qualidade de vida previsto na Constituição (Rezende e Heller, 2008).

Marca importante desse período, que também implicou legado para os períodos posteriores foi a visão encapsulada do setor, muito pouco aberto à ação transversal com os outros setores, e o tecnocentrismo das intervenções, também pouco afeito à visão interdisciplinar. Talvez tais fatores tenham sido dos principais reveses para o avanço de um saneamento inclusivo e sustentável.

## **A (RE)ORGANIZAÇÃO INSTITUCIONAL DO SETOR DE SANEAMENTO**

Discute-se, nesta seção, a nova organização institucional implementada no setor a partir do primeiro mandato do Presidente Lula (2003-2006), quando se verifica, por um lado, um ensaio de uma trajetória de mudança e, por outro, o peso da inércia institucional, que acaba por estabelecer os contornos e limites de eventuais processos de mudança.

No início do primeiro governo Lula importantes avanços no campo da estrutura organizacional e da definição da política foram alcançados com a criação do Ministério das Cidades (MCidades) e, sobretudo, com as Conferências das Cidades. A criação da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental – SNSA, no âmbito do MCidades, pode ser considerada emblemática, porque proveu o setor de um endereço institucional e, em princípio, articulado às outras políticas públicas de desenvolvimento urbano. Sob essa ótica, pode-se dizer que o MCidades representou algo de novo na cena política brasileira, pois expressou uma resposta efetiva à luta e demandas dos movimentos sociais em defesa de uma política urbana unificada e coerente com os princípios da reforma urbana. Na sua estrutura o MCidades colocava no mesmo plano as áreas de habitação, saneamento, programas urbanos, transportes, mobilidade e acessibilidade, em um ensaio intersetorial, ao menos dentro do contorno das políticas urbanas.

A Primeira Conferência Nacional das Cidades, em outubro de 2003, ocorre após amplo processo participativo e mobilizatório, tornando-se marco importante na reestruturação do setor de saneamento em nível nacional. Entre seus objetivos destaca-se a eleição do Conselho Nacional das Cidades, que deveria planejar e propor o Programa Nacional de Desenvolvimento Urbano e as políticas setoriais para as áreas de habitação, transporte, direito urbanístico, regularização fundiária e regiões metropolitanas.

A estruturação de um Conselho com esse formato marca a iniciativa do governo de estimular um diálogo entre os saberes e concepções relacionados à gestão das cidades, sendo portanto um passo importante na construção de políticas urbanas orientadas por princípios de intersetorialidade. Contudo, é importante assinalar que, quando se considera a questão da articulação entre os diferentes conselhos nacionais de políticas setoriais, na discussão e formulação de políticas públicas que têm interfaces, como por exemplo meio ambiente e políticas urbanas, verifica-se que são escassos os mecanismos eficientes de incentivo à interação desses espaços visando à construção de agendas comuns.

Na primeira gestão da SNSA foram identificados os seguintes problemas no setor: a inexistência de planejamento setorial integrado; a falta de investimentos e ausência de uma política estável de investimentos; a má aplicação dos recursos; dificuldades financeiras e problemas na gestão dos prestadores públicos; falta de programas de desenvolvimento institucional para reestruturar, modernizar e democratizar as empresas; e, sobretudo, o propalado “vazio institucional”, que somente poderia ser assim conceituado pela inexistência de uma política nacional regulatória do setor de saneamento ambiental (Oliveira Filho, 2006). O diagnóstico apresentado revela um reconhecimento de que o setor era caracterizado pela baixa articulação intersetorial e pela fragmentação institucional.

A necessária reorganização institucional do setor visava, portanto, construir um ambiente de cooperação entre os diversos órgãos federais que atuavam em saneamento ambiental, buscando: (a) superar o histórico de fragmentação e competição que não estimulava a qualificação das intervenções governamentais; (b) definir claramente as competências entre os diversos órgãos; (c) prevenir a superposição de competências e o paralelismo de atuação, geradores de distorções e ineficiência; (d) criar condições mínimas para especialização das equipes técnicas e a retomada do planejamento setorial das iniciativas (Pinheiro, 2008).

A estratégia adotada pela SNSA foi a de coordenar o processo de racionalização das ações e programas, envolvendo a identificação das vocações institucionais dos diversos ministérios, a redefinição das suas competências setoriais e uma proposta de modelo de gestão de programas multissetoriais incluindo órgãos afins. A partir dessa reestruturação, um desafio central consistia na qualificação dos gastos públicos através do estabelecimento de padrões mínimos de eficiência na prestação dos serviços como condição para o acesso a novos recursos do governo federal pelos proponentes. Essa política passou a envolver, além de uma melhor articulação entre os próprios órgãos federais na gestão dos diversos programas, mudanças nas regras de contratação, mediante a inclusão de vários requisitos técnicos e institucionais que os proponentes deveriam obedecer (Oliveira Filho, 2006).

Observa-se que no momento anterior à aprovação da Lei Federal 11.445/2007, ainda são frágeis as iniciativas para que as ações operem no marco da intersectorialidade, mesmo considerando a possibilidade de articulação de programas dentro da estrutura do Ministério, e os encaminhamentos do Plano Plurianual 2004-2007, de reorganizar programas e ações para reduzir a fragmentação da ação do governo federal. Destaca-se, na perspectiva da intersectorialidade, o programa Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários, com ações em regiões metropolitanas e desenvolvido com recursos do Orçamento Geral da União – OGU. O Programa contemplava iniciativas de abastecimento de água, esgotamento sanitário e resíduos sólidos que priorizassem áreas com alto déficit habitacional e de saneamento, buscando a integração dessas políticas.

Todavia, mesmo se o escopo de determinados programas estimulava ações intersectoriais, as estruturas responsáveis por sua execução, como as Companhias Estaduais de Saneamento, organizavam-se no marco da lógica setorial. No caso dessas companhias, fortemente marcadas pelo legado do Planasa, prevalece uma concepção limitada, com foco exclusivo na prestação dos serviços, baseada em modelos tecnológicos estanques, que dificilmente consideram as inter-relações entre o abastecimento de água e o esgotamento sanitário e o manejo de águas pluviais e de resíduos sólidos, o uso e ocupação do solo, a gestão ambiental, e o manejo dos recursos hídricos.

A aprovação da Lei 11.445/2007 (LDNSB), que define as diretrizes nacionais, no marco das quais deverão ser prestados os serviços de saneamento, pode ser considerada

uma referência fundamental para a construção de um modelo de gestão mais integrado e intersetorial, tanto na dimensão interna ao campo do saneamento como na dimensão externa ao setor. Considerando a dimensão interna, destaca-se a adoção, pela Lei 11.445/2007, de uma definição ampla, entendendo como saneamento básico os serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário, o manejo das águas pluviais urbanas e o manejo de resíduos sólidos. Por outro lado, considerando a dimensão externa ao campo do saneamento, a Lei busca a intersetorialidade, no sentido mais amplo das interfaces com as outras políticas.

O significado do conceito de intersetorialidade está contemplado como um dos princípios arrolados no texto legal, que remete à articulação da política de saneamento “com as políticas de desenvolvimento urbano e regional, de habitação, de combate à pobreza e de sua erradicação, de proteção ambiental, de promoção da saúde e outras de relevante interesse social voltadas para a melhoria da qualidade de vida, para as quais o saneamento básico seja fator determinante”. Entre as onze diretrizes arroladas na Lei, cinco referem-se claramente às interfaces entre o saneamento e as políticas públicas correlatas:

- “utilização de indicadores epidemiológicos e de desenvolvimento social no planejamento, implementação e avaliação das suas ações de saneamento básico”;
- “melhoria da qualidade de vida e das condições ambientais e de saúde pública”;
- “colaboração para o desenvolvimento urbano e regional”;
- “adoção de critérios objetivos de elegibilidade e prioridade, levando em consideração fatores como nível de renda e cobertura, grau de urbanização, concentração populacional, disponibilidade hídrica, riscos sanitários, epidemiológicos e ambientais”;
- “adoção da bacia hidrográfica como unidade de referência para o planejamento de suas ações”.

Na dimensão interna, a integralidade, isto é, a integração entre os quatro componentes do saneamento básico supracitados, constitui também um princípio da Lei, compreendida como “o conjunto de todas as atividades e componentes de cada um dos diversos serviços de saneamento básico, propiciando à população o acesso na conformidade de suas necessidades e maximizando a eficácia das ações e resultados”.

O desafio da integralidade reside justamente em compreender que o saneamento básico é constituído por esse conjunto que, por dentro, traz diferenças – de tecnologia, de lógica institucional, de forma de organização dos serviços etc – que precisam ser tratadas. É importante resgatar que, no processo de regulamentação da Lei, o conceito amplo de saneamento básico adotado foi objeto de disputa, tendo sido rejeitado por alguns agentes, sobretudo pelos representantes das Companhias Estaduais; estas insistiam em manter o saneamento restrito aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

Exemplificando as ações contraditórias do governo nesse segundo contexto, ainda em 2007, ao mesmo tempo em que sanciona a Lei 11.445/2007, o Presidente Lula anuncia o Plano de Aceleração do Crescimento I (PAC I). Realizando investimentos massivos na área de saneamento e de habitação, se por um lado o PAC I expressa ampliação dos patamares de investimento em saneamento inédita nos últimos anos (investimentos de R\$ 40 bilhões em quatro anos e volume contratado em 2007 de 10,4 bilhões, mais que o dobro do contratado em 2006) (Ministério das Cidades, 2008), por outro lado, ele não se orienta por um plano nacional para o setor, nem tampouco respeita processos democráticos construídos ao longo de anos em torno da elaboração da política de saneamento, como o debate no âmbito do Conselho das Cidades. Expressamente pautado em perspectiva desenvolvimentista, associando de forma limitada o saneamento a intervenções

de infraestrutura, o PAC I sintetiza macro investimentos em obras em todo o País sem transitar pelas esferas públicas existentes, nem respeitar diretrizes e propostas construídas em ciclos de conferências nacionais e, muito menos, os princípios definidos pela lei nacional do setor que buscavam qualificar e dar coerência aos gastos públicos. Foram assim abortadas as possibilidades de construção de uma política de Estado em contraposição a um programa de governo.

A SNSA recebeu volume significativo de projetos, inclusive por parte de prestadores de serviços e de municípios que não teriam condições de ter seus projetos aprovados, segundo os critérios de qualificação de gastos públicos anteriormente estabelecidos. O processo de decisão sobre onde e como aplicar esses recursos do PAC I não guardou a devida aderência com o que preconiza a LDNSB. A alocação dos recursos foi decidida pelo governo federal, sem a participação dos conselhos nacionais. A maior parte das obras que receberam recursos do PAC I segue o modelo anterior de intervenção no território, desconsiderando a dimensão da intersetorialidade, operando por meio de grandes empreiteiras, sem inovação tecnológica, sem vinculação com a gestão dos serviços e sem contar com qualquer mecanismo de controle social para acompanhamento e avaliação.

Em seu conjunto, pode-se afirmar que os esforços empreendidos no governo Lula de reformar o setor, notadamente por meio de organização de seu marco legal, da tentativa de reordenamento institucional, incluindo a abertura de espaços participativos e da ampliação da oferta de recursos financeiros para o setor, ainda não configuram uma reforma completa. Um alento a respeito ocorre mesmo em plena euforia de anúncio público do PAC I, quando setores internos da SNSA com apoio de segmentos do Conselho das Cidades, fizeram pressão no sentido da elaboração de um plano nacional para o setor de saneamento, visando orientar por política de Estado os investimentos desse programa.

O Plano Nacional de Saneamento Básico viria em cumprimento ao artigo 52 da Lei 11.445/2007 e da Resolução Recomendada 33 do Conselho das Cidades, de março de 2007, que indica a instituição de Grupo de Trabalho para formular proposta de planejamento para a elaboração do Plano Nacional de Saneamento Básico e prazos para a elaboração dos planos municipais de saneamento básico. Conforme determina a Lei, o Plano seria elaborado pela União, sob a coordenação do Ministério das Cidades, em processo que incluísse os diversos órgãos federais responsáveis pelas políticas públicas para o saneamento; segundo a Resolução 33, ele deveria ser acompanhado em todas as etapas pelo Comitê Técnico de Saneamento do Conselho das Cidades. O processo de construção do Plano foi iniciado a partir da constituição de Grupo de Trabalho Interministerial e de um Grupo de Acompanhamento do Comitê Técnico de Saneamento do Conselho das Cidades – o GTI-GA/CTS, sob a coordenação da SNSA. Na seção seguinte, discutem-se os esforços do Plansab em direção ao conceito da intersetorialidade.

## **O PLANO NACIONAL DE SANEAMENTO BÁSICO E A TENTATIVA DE CONSOLIDAÇÃO DA INTERSETORIALIDADE**

As iniciativas para a elaboração do Plano Nacional de Saneamento Básico – Plansab, desde 2008, visaram dar materialidade à determinação legal de definir objetivos e metas nacionais e regionalizadas, de curto, médio e longo prazos; de estabelecer diretrizes para o equacionamento dos condicionantes de natureza político-institucional, legal e

jurídica, econômico-financeira, administrativa, cultural e tecnológica, e a proposição de programas, projetos e ações necessários ao alcance dos referidos objetivos e metas, com identificação de fontes de financiamento e de procedimentos para a avaliação sistemática da eficiência e eficácia das ações executadas.

Na versão preliminar do Plano, uma definição central e que aparece como importante contribuição ao avanço da política intersetorial diz respeito ao conceito de *medidas estruturantes*, que repercutem, sobretudo, no planejamento futuro das ações. As medidas estruturantes são aquelas que fornecem suporte político e gerencial à sustentabilidade da prestação dos serviços, situando-se na esfera do aperfeiçoamento da gestão, em todas as suas dimensões. Essa mudança de paradigma transfere o foco do planejamento clássico em saneamento básico, historicamente pautado por investimentos em medidas estruturais, representadas pelas obras físicas, para uma visão que agrega a essas medidas, ações capazes de lhes assegurar crescente eficiência, efetividade e sustentação financeira. No horizonte do Plansab, projeta-se a gradativa substituição dos esforços para a implantação de medidas estruturais por outros que valorizem fortemente as medidas estruturantes.

O Plansab sustenta-se em princípios da política de saneamento básico, presentes na Lei 11.445/2007. Na ótica do Plansab, a intersetorialidade prevê o conhecimento disciplinar das especialidades e a busca de visões transversais que considerem os fenômenos em sua complexidade e interdependência. Dessa perspectiva, decorre a necessidade de organização do Estado com vistas ao alcance da efetividade em suas ações, algo relevante para o saneamento básico no campo da política e gestão públicas, visto que a visão fragmentada do saneamento e sua desarticulação com outras ações públicas obstaculiza o desenvolvimento social, dificultando a atenção a outros princípios orientadores do Plano, como o da universalidade, o da equidade e o da integralidade.

A caracterização do déficit em saneamento básico no Brasil, na perspectiva do Plansab, buscou uma maior amplitude conceitual, pautada por definições que ultrapassassem a mera visão do acesso à infraestrutura implantada, tendo sido abrangidos aspectos socioeconômicos e culturais da população, além da qualidade dos serviços ofertados ou da solução empregada. O Plano inova e avança na discussão da intersetorialidade, ao considerar as situações que caracterizam o atendimento precário como déficit, pois, apesar dessas ações não impedirem o acesso ao serviço, caracterizam-se como insatisfatórias ou provisórias, podendo comprometer a saúde humana e a qualidade do ambiente domiciliar e do seu entorno. Nesse contexto, a definição dos parâmetros para a construção dos modelos de projeção dos investimentos do Plano assumiu tais pressupostos, caracterizando a demanda de cada componente do saneamento básico, conforme diferentes recortes regionais, socioeconômicos e institucionais e também os aspectos que têm regido a oferta destes serviços no Brasil. Tal compreensão proveu a análise da demanda futura e a identificação das necessidades de investimentos em ações estruturais e estruturantes, com vistas ao atendimento das metas pré-estabelecidas. Assim, o Plansab prevê aumento progressivo dos recursos para medidas estruturantes, na forma de programa específico.

A definição das diretrizes e estratégias para o Plansab resultou de reuniões e oficinas envolvendo técnicos de diversos órgãos do governo federal, especialistas convidados do setor e a sociedade civil. As macrodiretrizes abrangem importante dimensão da intersetorialidade, nas metas relativas às ações de coordenação e planejamento no setor e às articulações intersetoriais e interinstitucionais para efetiva implementação da Política Nacional de Saneamento Básico. O mesmo princípio é orientador das metas relacionadas à prestação, regulação e fiscalização dos serviços de saneamento básico, de forma participativa e

integrada, com vistas à sua universalização, e das metas referentes ao investimento público, nas quais são observadas a qualificação dos gastos públicos e a progressiva priorização de investimentos em medidas estruturantes. Nas medidas relativas ao monitoramento e à avaliação sistemática do Plansab, cabe também a visão da intersetorialidade, no planejamento estratégico adaptado aos cenários que se apresentarem.

O conjunto de metas orientadoras do Plansab pressupõe as diretrizes fundamentais para a necessária consolidação do avanço institucional da política nacional de saneamento, com perenidade e sustentação, estimulando a intersetorialidade das ações de saneamento básico com as políticas de saúde, de desenvolvimento urbano e regional, habitação, proteção ambiental e recursos hídricos, entre outras. Além disso, as macrodiretrizes do Plansab também estão voltadas para o fortalecimento da coordenação nacional do Ministério das Cidades para a política de saneamento básico no País, com a participação dos diversos setores do governo federal e da sociedade civil, abordando de forma direta a definição de estratégias de interlocução e articulação com outros planos setoriais correlatos e com planos municipais e regionais de saneamento, em nítida alusão ao fortalecimento da cooperação entre União, estados e municípios e à promoção da integração federativa das políticas públicas, visando diminuir desigualdades socioregionais, com base nas peculiaridades locais. Interessante mencionar a proposta de constituição da Sala de Coordenação e Acompanhamento da Política de Saneamento Básico, sob direção do Ministério das Cidades, e com a participação de setores do governo federal envolvidos com o saneamento básico, concretizando as recomendações desta no âmbito da União.

Das macrodiretrizes decorrem 133 estratégias para a execução da política federal de saneamento básico na vigência do Plansab, tanto na execução dos programas e ações, como no cumprimento das metas estabelecidas e nas demais ações inerentes à política do setor. Tais estratégias são agrupadas em cinco blocos temáticos, relativos a: a) ações de coordenação e planejamento no setor e articulações intersetoriais e interinstitucionais para efetiva implementação da Política Nacional de Saneamento Básico; b) prestação, gestão, regulação e fiscalização dos serviços de saneamento básico, de forma participativa e integrada, com vistas à sua universalização; c) ações voltadas para o desenvolvimento tecnológico e saneamento básico em áreas especiais; d) investimento público e cobrança dos serviços; e) monitoramento e avaliação sistemática do Plansab.

O modelo atual que conduz as ações praticadas pelo governo federal é alvo de reflexão no Plansab, visto ter ficado constatada elevada pulverização de programas e ações de saneamento básico em programas conduzidos por diferentes órgãos federais, além de ampla utilização de emendas parlamentares para o seu desenvolvimento. Tal organização dificulta o exercício adequado da coordenação dos programas, visto que os ministérios não adotam a prática de prestar contas das ações uns aos outros. E são diversos os órgãos federais que respondem por programas e ações em saneamento básico na atualidade. Em relação aos investimentos, a gestão dos recursos onerosos é atribuição exclusiva do Ministério das Cidades, por meio da SNSA. Já para os recursos do Orçamento Geral da União (OGU), atuam diferentes instituições federais: o próprio Ministério das Cidades; a Fundação Nacional de Saúde; o Ministério do Meio Ambiente (MMA), responsável pela formulação e implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos e por meio da atuação da Agência Nacional de Águas (ANA); o Ministério da Integração Nacional; o Ministério do Turismo e até mesmo o Ministério da Defesa, atuando em áreas de fronteira.

Na formulação dos programas delineados no Plansab, percebe-se clara orientação no sentido de que os diversos agentes executores se reconheçam no Plano e se mantenham

motivados a contribuir para o seu êxito, garantindo que seja o instrumento orientador das políticas, programas e ações de saneamento básico de âmbito federal, mediante previsão orçamentária e execução financeira e o fortalecimento da cultura de planejamento do setor, nos níveis estadual e municipal. Ademais, o Plano tem a pretensão de criar uma instância interministerial, sob a tutela do Ministério das Cidades, com participação de outros ministérios e órgãos atuantes na área de saneamento básico, para a coordenação, articulação e integração da política federal, a partir das diretrizes do Plansab.

Há no Plansab forte estímulo à intersetorialidade das ações de saneamento básico com aquelas com reconhecida interface, a fim de atingir a articulação de ações e programas nacionais de interesse comum. Além dos princípios da intersetorialidade e da universalidade, três outros se destacam na formulação dos três programas concebidos no âmbito do Plansab: a integralidade, com a valorização do olhar sobre os territórios e suas necessidades; a equidade, privilegiada em um dos programas, que foca a situação da zona rural e de comunidades tradicionais, historicamente marginalizadas da política nacional de saneamento; e o conceito de medidas estruturantes, que designa um programa específico. Os critérios de priorização dos três programas reportam-se à existência de Planos Municipais de Saneamento e de instâncias de controle social, além de consórcios, parcerias entre entes federados ou arranjos institucionais para a gestão e prestação dos serviços, programas de redução de perdas de água, o cumprimento de metas locais e regionais e a existência de níveis críticos de salubridade ambiental.

O Programa Saneamento Básico Integrado pressupõe investimentos em mais de um componente do saneamento, com vistas a cobrir o déficit no conjunto dos componentes em áreas metropolitanas, municípios de médio e pequeno porte, favelas, áreas de risco e sujeitas a inundações, áreas indutoras do desenvolvimento turístico e bacias hidrográficas críticas. Seu público alvo é composto por titulares ou prestadores dos serviços públicos de água e esgotos e por municípios e estados, no caso de manejo de resíduos sólidos e de águas pluviais. O Programa Saneamento Rural, por sua vez, visa ao atendimento da população rural, povos indígenas e comunidades tradicionais, com o conjunto de ações de saneamento básico, integradas com o Programa Territórios da Cidadania e com o Programa de Desenvolvimento Rural Sustentável, entre outros. Este Programa é voltado para as administrações municipais, consórcios ou prestadores de serviços públicos, instâncias de gestão para o saneamento rural, como cooperativas e associações comunitárias. Por fim, o Programa Saneamento Estruturante prevê o apoio à gestão dos serviços, buscando a sustentabilidade para o adequado atendimento da população, na perspectiva do município e da integralidade das ações, com foco no financiamento de medidas estruturantes para a melhoria da gestão e prestação de serviços, de forma a qualificar os investimentos em medidas estruturais. Seus alvos potenciais são os titulares, os consórcios e outras modalidades de gestão, prestadores públicos, gestores e entidades de ensino e pesquisa.

O Plansab adota um cenário de referência no qual o País observará crescente estabilidade, aprimoramento e fortalecimento dos instrumentos jurídicos e normativos e forte cooperação e coordenação entre os entes federativos. No setor de saneamento básico, prevê-se crescimento do patamar de investimentos públicos federais e maior racionalidade na aplicação de recursos, obedecendo ao planejamento e ao controle social nos três entes federados. A matriz tecnológica incorpora o conceito de tecnologias apropriadas, adequadas e ambientalmente sustentáveis. Para os recursos hídricos, estratégias de conservação de mananciais e mecanismos de desenvolvimento limpo deverão ser adotados.

Tal cenário favorece a adoção de amplo conjunto de macrodiretrizes e estratégias voltadas para a universalização da prestação de serviços, com integralidade, equidade, sustentabilidade, e políticas públicas e modelos de gestão estáveis, eficientes, eficazes e efetivos. Ainda que as referidas estratégias não resultem em configuração única para programas e ações, os três programas previstos buscam fornecer materialidade política e administrativa às ações, melhor qualificando o uso dos recursos públicos, criando ambiente favorável à coordenação nacional das políticas e à relação interfederativa. O fortalecimento do princípio da intersetorialidade será então, essencial para que se cumpram os esforços necessários à execução do Plansab em seu horizonte de 20 anos.

## **A INTERSETORIALIDADE NAS POLÍTICAS DE SANEAMENTO E OS OBSTÁCULOS PARA SUA REALIZAÇÃO**

O argumento central do presente artigo é que a intersetorialidade constitui um conceito e uma prática indispensáveis para a maior eficiência e efetividade da política pública de saneamento. Todavia, verificam-se importantes obstáculos para sua realização que são dependentes da trajetória histórica que antecede cada contexto. Ou seja, conforme a perspectiva do institucionalismo histórico apontada por Pierson (2004), um país, ao iniciar determinada trilha institucional, necessita empreender grandes esforços para revertê-la. Nesta perspectiva, designada como *path dependence*, as escolhas anteriores têm peso importante sobre as escolhas futuras e a configuração de novas políticas sofre a influência de políticas prévias. Dessa forma, a capacidade de um governo em assumir novas políticas é influenciada por políticas anteriores que geraram certas capacidades administrativas, definiram uma distribuição de recursos, incentivaram alianças e consolidaram procedimentos burocráticos. O legado relaciona-se assim também com as variáveis estruturais e políticas, na medida em que essas também são o resultado de arranjos e de configurações produzidas historicamente.

A ideia de inércia institucional aciona duas hipóteses. Uma, de que o setor apresenta forte resiliência, expressa na capacidade das instituições de recuperarem rapidamente sua forma original, principalmente quando cessam as pressões por mudança (Pierson, 2004; Skocpol e Evans, 1985). O conceito de resiliência, nesse caso, pode trazer uma conotação ambígua, pois, em muitas situações o setor detém a capacidade para absorver mudanças negativas, como mudanças climáticas ou dinâmicas demográficas, fruto da própria natureza física, infraestrutural e operacional do serviço. Em direção contrária, essa forte resiliência do setor pode trazer implicações negativas, o impedindo de absorver por completo as mudanças no quadro político-institucional verificada no País nos últimos anos, em prejuízo de um avanço mais determinado para modelos mais inclusivos de prestação de serviços. A outra hipótese refere-se ao processo de resistência à mudança, caracterizada no setor pelas trajetórias de difícil reversão e explicada por dois importantes obstáculos: (i) a estrutura de vetos imposta pelos agentes que se sentem ameaçados pela mudança; (ii) a incapacidade das forças de mudança de se consolidarem e vencerem a estrutura de vetos.

Sob a orientação do primeiro governo do presidente Lula (2003-2006), que buscou inscrever o saneamento na esfera pública, ensaiando uma trajetória de mudança, pode-se observar o peso da inércia institucional, gerando continuidades ao longo do tempo e demarcando, inclusive, os limites desses processos. Características do modelo anterior, esta-

belecidados, sobretudo, no contexto do Planasa, mantiveram-se importantes, no sentido de marcar o padrão da política pública, como a opção pela regionalização da prestação dos serviços, tendo por escala a esfera estadual; a autorregulação; o alijamento do poder local na tomada de decisões e no envolvimento com os serviços; investimentos sustentados no princípio do retorno financeiro e na capacidade dos tomadores de contrair empréstimos; fortalecimento da lógica da prestação dos serviços em bases mercantis; adoção da lógica da organização das empresas em bases empresarias; não reconhecimento da necessidade de subsídios externos ao setor, visando ao equilíbrio entre localidades e populações com diferentes capacidades financeiras; completa hegemonia das ações voltadas para as áreas urbanas, marginalizando os esforços dirigidos para as populações rurais; visão tecnicista da prestação dos serviços e de seu planejamento, à custa da baixa importância atribuída às dimensões da gestão e das políticas públicas, à prática intersetorial e à visão integral do saneamento básico em sua ampla dimensão; impermeabilidade para a participação social e para decisões democráticas e compartilhadas (Heller, 2012).

Este legado, associado a um período de escassos investimentos públicos e de tentativas de privatização dos serviços, característicos, sobretudo, no segundo mandato do governo Fernando Henrique Cardoso, impôs limites à efetivação das mudanças pretendidas no governo Lula. Assim, a hegemonia do modelo regional, por meio da estadualização dos serviços de água e esgotos segue predominante, agora incorporando a forte presença do capital privado na composição acionária das mais importantes companhias estaduais, combinada com a crescente prática da parceria público-privada. Na mesma direção, a prática da regulação, determinada por Lei, no mais das vezes não consegue atingir os objetivos de independência e tecnicidade. A dificuldade de disseminar a participação do poder local na tomada de decisões e a participação da sociedade, com controle social das políticas públicas e capilarizada no País, permanece.

Pode-se dizer que a dinâmica enfrentada nos últimos anos em direção a um movimento de reforma da política nacional do setor de saneamento exprime o complexo campo de batalhas que contrapõe interesses e esbarra em inércias institucionais. Essas dificuldades são caudatárias de importante jogo de disputas em torno do que deve vir a ser o saneamento, no contexto mais amplo do processo de acumulação capitalista. Nesse jogo, o saneamento aflora ora com uma visão e um discurso de um bem de mercado, que deve estar sujeito a suas regras e à lógica do capital, ora como de um direito humano fundamental, pressupondo o princípio da não exclusão de parcelas da população sem capacidade de pagamento pela prestação dos serviços, bem como o papel do Estado na garantia da provisão dos serviços para esses segmentos. Nesse sentido, como política pública estruturadora do território e necessariamente financiada pelo Estado, condensador dos conflitos de classes no capitalismo, o saneamento aglutina um conjunto antagônico de interesses.

Apesar do reconhecimento de um avanço na construção de uma regulamentação que afirma o saneamento como direito, consolidando o seu caráter de serviço público, assumindo as interfaces com outras políticas públicas e a necessidade de o setor se organizar no marco da intersetorialidade, pode ser sugerido que a conquista até aqui é principalmente da construção de um marco legal. Se, por um lado, pode-se afirmar que estão criadas as condições para a opção política de transformar o que é lei em agenda pública, por outro, sabe-se que leis, mesmo como a resultante de processos sociais, não eliminam contradições sociais e, mesmo aprovadas e regulamentadas, enfrentam resistências à sua aplicação.

Por outro lado, talvez a mesma projeção possa se estabelecer para o terceiro contexto tratado neste artigo, o do Plansab. Este, embora com o potencial de redirecionar o setor para uma prática mais inclusiva e intersetorial, permanece há um ano e meio enclausurado no governo federal, com seu processo de consulta pública interdito, sugerindo que as potenciais mudanças geram inseguranças, sobretudo para aqueles agentes que se sentem confortáveis com o modelo atual, com alocação de recursos sem submissão ao planejamento, com controle social incipiente e sem discussão mais consequente da efetividade dos diferentes modelos de gestão, públicos e privados. Sem dúvida, a implementação do Plansab poderia trazer um instrumento eficaz para orientar a atuação da União e, sobretudo, promover, por meio de mecanismos institucionais (incentivo e coerção), o alinhamento dos estados e municípios às diretrizes nacionais.

Duas hipóteses cabem, em relação ao Plansab, no que diz respeito ao argumento central deste artigo. Primeiramente, é possível raciocinar que as mudanças propostas no Plano, a exemplo da forte ênfase às medidas estruturantes como definição de política pública, poderiam já compor a agenda pública, mesmo anteriormente à sua publicação, por serem aparentemente óbvias como meio para elevar o atual patamar inaceitável em que o setor se encontra. A hipótese possível é que a inércia setorial, e eventuais vetos das forças políticas, as camuflaram. Em segundo lugar, em um nível especulativo, pode-se considerar que, ainda com a publicação e implementação do Plansab, as resiliências do setor, associadas a efetivos vetos da parte de alguns interesses, possam limitar fortemente sua implementação. Nesse particular, chama-se a atenção para a atual lógica de concessão de recursos, muito atrelada à gestão do PAC, confortável para importantes segmentos do setor, que ainda pode resistir a um modelo participativo, racional e social e institucionalmente justo de emprego da verba pública.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme se enfatiza no decorrer do artigo, a prática da intersetorialidade na política pública de saneamento brasileira pode ser a introdução de um conceito com potencialidade para elevar a eficácia e a efetividade do setor, na direção de soluções mais inclusivas e que se sustentem ao longo do tempo. Esse conceito indica que a universalização do acesso, orientada por princípios de justiça social, não se restringe à aplicação de mais recursos financeiros, e da forma como vêm sendo alocados, ainda presa de condutas clientelísticas, de práticas pontuais e do uso excessivo de emendas parlamentares. O papel do governo federal impõe-se determinante para que a conquista na dimensão da normatividade do setor tenha rebatimento efetivo na esfera da política e da gestão dos serviços de saneamento básico no Brasil.

Assim, a clara identificação dos obstáculos para a elevação de patamar da atual política setorial, objeto deste trabalho, pode contribuir para se enxergar as ações políticas necessárias nessa direção. Será, portanto, a capacidade de rompimento com os obstáculos impostos pelo legado das políticas prévias um dos importantes fatores que ditará o futuro da política nacional de saneamento básico no Brasil no rumo da universalização com equidade, reconhecendo a multidimensionalidade do tema e a necessária articulação intersetorial.

**Ana Lucia Nogueira de Paiva Britto** é geógrafa; mestre em Planejamento Urbano e Regional pelo IPPUR UFRJ; doutora em Urbanismo pelo Instituto de Urbanismo de Paris; professora do Programa de Pós Graduação em Urbanismo da UFRJ; pesquisadora do CNPq. E-mail: anabritto@rionet.com.br, anabrittoster@gmail.com

**Sonaly Cristina Rezen de Borges de Lima** é engenheira civil; doutora em Demografia e mestre em Saneamento, Meio Ambiente e Recursos Hídricos pela UFMG; professora do Departamento de Engenharia Sanitária e Ambiental da UFMG. E-mail: srezende@desa.ufmg.br

**Léo Heller** é engenheiro civil; professor do Departamento de Engenharia Sanitária e Ambiental da UFMG; doutor em Epidemiologia e mestre em Saneamento, Meio Ambiente e Recursos Hídricos pela UFMG; pesquisador do CNPq. E-mail: heller@desa.ufmg.br

**Berenice de Souza Cordeiro** é engenheira sanitária; doutoranda e mestre em Planejamento Urbano e Regional; consultora autônoma em políticas públicas de saneamento e gestão dos serviços; pesquisadora do CEM/Cebrap. E-mail: berenicesc@uol.com.br

Artigo recebido em abril de 2012 e aprovado para publicação em agosto de 2012.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALMEIDA, W. J. M. *Abastecimento de água à população urbana: uma avaliação do PLANASA*. Rio de Janeiro: IPEA/INPS, 1977. (Coleção Relatórios de Pesquisa, 37).
- BRAGA, B. F.; PORTO, M. F. A.; SILVA, R. T. “Water management in Metropolitan São Paulo”. *Water Resources Management*, n. 22, p. 337-352, jun. 2006.
- COSTA, A. M. Saúde pública e saneamento: resistências e possibilidades intersetoriais no contexto da Lei Nacional de Saneamento Básico. In: CORDEIRO, B. S. et al. (Org.). *Coletânea sobre a Lei 11.445/2007*. Livro II, p. 347-356. Brasília: MCidades, 2009.
- DÓRIA, O. G. *Município: o poder local*. São Paulo: Editora Página Aberta Ltda., 1992.
- EVANS, P.; RUESCHMEYER, D.; SCOKPOL, T. *Bringing the State back in*. New York: Cambridge University Press, 1985.
- FREY, K. *Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil*. Brasília: Ipea, 2000 (Planejamento e Políticas Públicas, n. 21).
- FRIEDMANN, J. “Toward a non-Euclidian mode of planning”. *Journal of the American Planning Association*, n. 59, p. 482-485, 1993.
- GRAU, N. C. “La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social”. In: *X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Santiago, Chile, 18-21 out. 2005.
- HELLER, L. *Saneamento para todos com equidade: desafios contemporâneos para o Brasil*. Disponível em: <<http://www.assemae.org.br/arquivoArtigos/saneamentoparatodos.pdf>>. Acesso em: 03 jul. 2012. 24p.
- HELLER, L.; MORAES, L. R. S.; BRITTO, A. L.; BORJA, P. C.; REZENDE, S. C. (Org.). *Panorama do saneamento básico no Brasil*. Brasília: Ministério das Cidades, 2011. 7v. Disponível em: <[http://www.cidades.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=302&Itemid=204](http://www.cidades.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=302&Itemid=204)>. Acesso em: 01 mar. 2012.
- HOLLING, C. S. Resilience and stability of ecological systems. *Annu. Rev. Ecol. Syst.*, v. 4, p. 1-23, 1973.
- KAIKA, M.; SWYNGEDOUW, E. “Fetishizing the modern city: the phantasmagoria of the urban technological networks”. *International Journal of Urban and Regional Research*, n. 24, p. 120-138, 2000.
- LINDQVIST, J.; NARAIN, S.; TURTON, A. “Social, institutional and regulatory issue”. In: MAKSIMOVIC, C.; TEJADA-GUIBERT, J. A. (Ed.). *Frontiers in urban water management*. IWA, Padstow, 2001.
- MARICATO, E. “Nunca fomos tão participativos”. Disponível em: <[http://www.cartamaior.com.br/templates/colunaMostrar.cfm?coluna\\_id=3774](http://www.cartamaior.com.br/templates/colunaMostrar.cfm?coluna_id=3774)>. Acesso em: 06 fev. 2012.
- MARICATO, E.; SANTOS JÚNIOR, O. Dossiê: Conferências nacionais. Uma política urbana participativa. *Teoria e Debate*, n. 66, abril-maio 2006.
- MELO, M. A. B. C. O Estado e as políticas públicas urbanas: o caso da política de saneamento básico, 1971-1987. *Revista Econômica do Nordeste*, Fortaleza, 1988.
- MINISTÉRIO DAS CIDADES. SECRETARIA NACIONAL DE SANEAMENTO AMBIENTAL. *Gasto público em saneamento básico*. Governo federal e fundos financiadores. Relatório das aplicações de 2007. Ministério das Cidades, abr. 2008.
- MOORE, M.; GOULD, P.; KEARY, B. S. “Global urbanization and impact on health”, *International Journal of Hygiene and Environmental Health*, v. 206, n. 4-5, p. 269-278, 2003.

- OLIVEIRA FILHO, A. “Institucionalização e desafios da Política Nacional de Saneamento: um balanço prévio”. *Saneamento e Municípios*, Brasília, Assemae, jun.-ago. 2006. Disponível em: <<http://www.assemae.org.br/arquivoArtigos/abelardo2.pdf>>. Acesso em: 06 fev. 2012.
- OLIVEIRA FILHO, A.; MORAES, L. R. S. *Saneamento no Brasil*. Política e regulamentação. Conferência Nacional de Saneamento. Brasília, 1999.
- OLIVEIRA, J.; TEIXEIRA, S. F. *A (im)previdência social brasileira*. Rio de Janeiro: Abrasco/Vozes, 1986.
- PAHL-WOSTL, C.; KRANZ, N. “Water governance in times of change”. *Environmental Science & Policy*, n. 13, p. 567-570, 2010.
- PAHL-WOSTL, C. “Towards sustainability in the water sector – The importance of human actors and processes of social learning”. *Aquat. Sci.*, n. 64, p. 394-411, 2002.
- PAHL-WOSTL, C.; et al. “Analyzing complex water governance regimes: the management and transition framework”. *Environmental Science & Policy*, n. 13, p. 571-581, 2010.
- PEIXOTO, J. B. *O barulho da água: os municípios e a gestão dos serviços de saneamento*. São Paulo: Água e Vida, 1994.
- PIERSON, P. *Politics in Time: history, institutions, and social analysis*. Princeton University Press, 2004.
- PINHEIRO, O. *Subsídios para a definição do projeto estratégico de elaboração do Plansab: parte 2*. Brasília: Ministério das Cidades, 2008.
- REZENDE, S. C.; HELLER, L. *Saneamento no Brasil: políticas e interfaces*. 2. ed. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2008.
- SANTOS JUNIOR, O. A.; RIBEIRO, L. C. Q. “Democracia e segregação urbana: reflexões sobre a relação entre cidade e cidadania na sociedade brasileira”. *Revista EURE*, Santiago do Chile, p. 79-95, 2003.
- SOUZA, C. “Estado da arte da pesquisa em políticas públicas”. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. (Org.). *Políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007.
- STEPHENS, C. “The urban-environment, poverty and health in developing-countries”. *Health Policy and Planning*, v. 10, n. 2, p. 109-121, 1995.
- TUCCI, C. E. M. “Águas urbanas: interfaces no gerenciamento”. In: PHILIPPI JR., A. (Ed.). *Saneamento, saúde e ambiente: fundamentos para um desenvolvimento sustentável*. Barueri: Manole, 2005. p. 375-411.
- UNITED NATIONS HUMAN SETTLEMENTS PROGRAMME - UN-HABITAT (2003). *Water and sanitation in the world's cities: local actions for global goals*, Earthscan, London, 2003.
- VAN DER LEEUW, S. E.; ASCHAN-LEYGONIE, C. *A long-term perspective on resilience in socio-natural systems*. Workshop on system shocks – system resilience. Abisko, Sweden, 2000. 32 p.
- VAN DER STEEN, P.; HOWE, C. “Managing water in the city of the future; strategic planning and science”. *Rev. Environ. Sci. Biotechnol.* v. 8, p. 115-120, 2009.
- WALLER, M. A. Resilience in ecosystemic context: evolution of the concept. *American Journal of Orthopsychiatry*, v. 71, n. 3, p. 1-8, 2001.
- WHO – World Health Organization and UNICEF (2005). *Water for Life: Making it Happen*. WHO, UNICEF, Geneva, Switzerland.

**A B S T R A C T** *Hegemonic techno-centric approaches dominate the water and sanitation sector in Brazil, restricting globalizing visions, the understanding of its multidimensionality and the need for intersectoral links. The premise that these difficulties are rooted in the history of the sector, imposing a legacy through inertia and resilience, guides the analysis performed in the article. To develop the argument, we conceptualize the multidimensionality of water and sanitation subject as an area of knowledge and a sector of the public policies. Then, we analyze the policy reform in the Lula period (2003-2010), based on a historical overview of structures and institutions as well as on negotiation processes related to the sector's policies. We analyze the Plano Nacional de Saneamento Básico (National Plan of Basic Sanitation) as an opportunity for a higher standard of water and sanitation policy, from the perspective of intersectoral articulations. The article concludes with an attempt to identify the main challenges for a new policy, in which intersectoral articulations would be the main framework.*

**K E Y W O R D S** *Intersectoral linkages; national plan; water; sanitation; public policy.*