

O PAPEL DO MUNICÍPIO NA EFETIVAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS - UMA ANÁLISE DO PLANO DE SANEAMENTO BÁSICO DO MUNICÍPIO DE ITABUNA

GT 7 – Estado, Economia, Economia do Setor Público e Políticas Públicas

Ferlanda Luna¹

RESUMO

A institucionalização do Estado Democrático de Direito inaugurou um novo arcabouço de instrumentos para que os gestores gerenciem e otimizem os planos e projetos dentro dos municípios, tanto no texto constitucional como na legislação infraconstitucional. Neste cenário, é necessário elucidar o papel do Município no plano Federal como protagonista na efetivação de políticas públicas. Não obstante, para alcançar o desenvolvimento é necessário se atentar as particularidades de cada município bem como as demandas prioritárias. Neste sentido, a política pública constitui edificação principal, como instrumento de gestão pública assecuratório ao cumprimento das necessidades dos que residem no município. Para tanto, tal instrumento não pode ser considerado um fim em si mesmo, posto que, a sua efetivação perpassa pelas condicionantes para a sua implementação, quais sejam, identificação prioridades, demandas e objetivos, todos esses elementos para serem concretizados estão condicionados ao poderio de intervenção do gestor municipal e os demais atores políticos necessários para o processo, principalmente no que concerne a política pública de saneamento básico, que reverbera em diversas variáveis do município, sobretudo, no contexto sanitário e da saúde da população.

Palavras-chave: Federalização. Município. Política pública. Plano de saneamento básico.

1 INTRODUÇÃO

A situação deficitária do saneamento básico no país constitui uma realidade ainda distante de ser modificada. Apesar de ser um direito constitucionalmente garantido, os dados ainda são alarmantes, visto que, 35 milhões de brasileiros não tem acesso a água tratada e, em torno de 100 milhões não usufruem de rede de esgoto adequada.²

Nesse contexto, é necessário elucidar que o saneamento básico está intrinsecamente coadunado com o direito fundamental a saúde, qual seja a profilaxia de doenças, portanto, muito mais do que um assunto de desenvolvimento e otimização de recursos para garantir a disponibilização deste a longo prazo, tal matéria interfere diretamente no controle de

¹ Bacharela em pela Universidade Estadual da Santa Cruz (UESC). Pós-graduanda em Políticas Públicas: Direitos Sociais e Coletivos pela Faculdade de Ilhéus (CESUPI). e-mail: ferlandaluna@hotmail.com

² Trata Brasil: Saneamento e Saúde. Disponível em: <<http://www.tratabrasil.org.br/saneamento-no-brasil-bakup>>.

parasitoses ocasionadas por contato com resíduos de esgoto e água contaminada, reverberando, pois, na qualidade de vida da população. A organização Mundial da Saúde conceitua o saneamento básico: “saneamento é o controle de todos os fatores do meio físico do homem que exercem ou podem exercer efeito deletério sobre o bem-estar físico, mental ou social”.³ Neste passo, não há como afastar a importância da efetivação de uma política pública de saneamento básico eficaz e condizente com as especificidades de cada localidade e as consequências no cenário da saúde pública.

Por seu turno, a federalização atualmente arquitetada, destrinchada no corpo do texto constitucional, delegou a cada ente a competência para gerir determinadas matérias, conferindo, pois, a estes, a responsabilidade na apropriação da gestão e disponibilização perante a comunidade. Sob tal ótica, observa-se que ao passar adiante determinados comandos, a Constituição buscou efetividade no plano prático, haja vista que, na esfera federal, e levando em consideração a vasta extensão territorial do Brasil, seria totalmente inconveniente que a União dispusesse de toda a competência para si. Sendo assim, a repartição conferida, para além da eficiência e celeridade na concretização dos planos e projetos no seio social, conferiu autonomia aos entes para constatar e adequar quais os melhores instrumentos a serem utilizados.

Sintonizada com uma tendência descentralizadora das políticas públicas no Brasil, a Política Nacional de Saneamento Básico, Lei 11445 de 2007, inaugurou um novo modelo de atuação do poder público, que dispõe de instrumentos para que os gestores municipais possam de fato assegurar o acesso ao saneamento básico. Neste cenário, é necessário elucidar o papel do Município no plano Federal como protagonista na efetivação de políticas públicas, em especial da política nacional de saneamento

Dentre esses instrumentos destaca-se o plano de saneamento básico, que se apresenta como planejamento que vincula a atuação do poder público, fazendo com que este siga as diretrizes como forma de roteiro a fim de se chegar a finalidade essencial da política, que é a universalização do direito que está se propõe, qual seja, instalações básicas de esgotamento e priorização do abastecimento hídrico em condições ideais de consumo.

Pontua-se que, as inovações da política urbana de saneamento básico vieram contribuir para a garantia desse direito, visto que além das questões de distribuição e a expansão do saneamento, priorizou-se, também, questões relativas ao abastecimento de água, coleta e destinação de resíduos. Nessa conjuntura, juntamente com a política urbana, se alinhou com

³ Portal Saneamento Básico. Disponível em: <<https://www.saneamentobasico.com.br/o-saneamento-basico-no-brasil-por-hiram-sartori/>>.

as preocupações ambientais, estabelecendo ainda uma maior cooperação entre os entes da federação para o desenvolvimento sustentável. É possível constatar que para além dos temas estruturais abarcados pela legislação em comento, esta, buscou também privilegiar direitos sociais, também abrigados pela Carta Magna, que incidem diretamente na qualidade de vida da população.

Diante disso, no que tange ao município de Itabuna, a crise hídrica ocasionada por uma longa temporada de chuvas escassas no período de 2015/2016, a administração do município, juntamente com outros setores ambientais foram levados a repensar a estrutura do saneamento básico desta municipalidade, bem como a sua otimização, características, e principalmente, as falhas.

Tal problemática, discutida face a experiências de elaboração do plano de saneamento básico, e sua estrutura frente ao desenvolvimento e atendimento as situações prioritárias, como instrumento de gestão pública assecuratório ao cumprimento das necessidades dos que residem neste município.

Nesse contexto, a elaboração do plano de saneamento básico envolveu processo conflituoso desde o processo licitatório que desencadeou questionamentos inclusive por parte do Ministério Público Federal e Ministério Público Estadual. A experiência serviu como base para a análise realizada nesse estudo que teve como objetivo geral o reconhecimento no plano constitucional e em legislações que concernem a Administração Pública, a função do município como ente direto e responsável para a realização de políticas públicas condizentes com as características, especificidades e necessidades de cada localidade, bem como, demonstrar os instrumentos que a legislação põe à disposição para otimizar e tornar concreto tais políticas frente a população.

E, como objetivos específicos, uma análise do plano de saneamento básico de Itabuna e a conformidade deste aos requisitos leais, além da construção do município como ente autônomo e responsável pela promoção das políticas públicas no plano constitucional e da gestão administrativa, balizando se o novo plano de saneamento básico desta municipalidade engloba todos os parâmetros exigidos pela legislação ambiental e demais diretrizes que constituem os procedimentos que delineiam a concretização eficaz de tal instrumento, como também identificar eventuais imprecisões na estruturação do novo plano de saneamento básico e as consequências a longo prazo para a comunidade local.

Desta forma, a atuação do município, em face da ausência de planejamento poderá ser prejudicada, já que a lei prevê a vigência do plano pelos próximos 20 anos. Questiona-se, a

partir deste espaço temporal, como os próximos governos poderão perpetuar as ações construídas no presente. Para assim, de fato perfazer a função de um plano, a lei aprovada, deveria conter o itinerário de como dispor e quando utilizar os recursos oferecidos.

No delinear dos acontecimentos, observa-se, que o plano de saneamento básico aprovado por este município foi delineado em parâmetros muito distante da realidade, haja visto a pressa para a celebração do convênio. Visto isso, a análise parte de como um instrumento de gestão pública desta magnitude poderá ser gerido haja vista as discrepâncias dos parâmetros utilizados, que não revelam a atual necessidade do município.

Considerando a metodologia de pesquisa-ação, a qual pressupõe posicionamento valorativo perante a situação analisada, a partir da minha atuação na condição de estagiária junto a procuradoria geral do município no período de fevereiro a dezembro de 2016, que insurgiu os questionamento e ponderações sobre o tema proposto, propiciando, dessa forma, examinar todos os aspectos envolvidos, priorizando, a atuação do município frente a política pública de saneamento básico.

2 O PAPEL DO MUNICÍPIO PARA A EFETIVAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

2.1 O Modelo Constitucional adotado: Federalização

O federalismo cooperativo moderno tem suas origens fincadas na Constituição de 1789, na qual inaugurou novos arranjos entre os entes que compõe a federação, alargando a autonomia e responsabilidade, como também, destrinchando a sua competência. Neste passo, a partir do texto constitucional americano os demais países foram influenciados a medida que, conforme o contexto histórico e o cenário político, instituíram um federalismo mais apartado do modelo americano, como também mais próximo.

Posteriormente, o federalismo engendrado pela Lei Fundamental de Bonn de 1949, a constituição alemã, rompeu com o modelo inaugurado pelos Estados Unidos, revestindo e influenciando sobremaneira o modelo atualmente constituído. Posto que, para além do desmembramento da competência referente a cada ente, o modelo alemão trouxe o manejo cooperativo ainda que nas suas esferas de atuação. Neste horizonte, o protótipo vigente no país é um enlace de inúmeros dispositivos legais, para assim, torna-se efetivo e o mais verossímil possível das peculiaridades do Brasil, posto a sua vasta extensão territorial, o que

requer ainda mais, a cooperação dos entes para a chegada da concretização dos direitos eleitos pela constituição.

Nesta esteira, a luz do entendimento de Wheare o federalismo orienta-se por dois importantes conceitos, quais sejam, coordenação e independência. Para tanto, em atenção ao objetivo maior de traduzir a importância deste modelo, na representação do município como ente proativo e relevante, sem que, no entanto, distancie-lo do suporte que deve vir a ordenar o roteiro a ser seguido, dessa forma, recorre-se a tal afirmação (ABRUCIO, 2002, p. 20):

a federação é um pacto entre unidades territoriais que escolhem estabelecer uma parceria, conformando uma nação, sem que a soberania seja concentrada num só ente, como no Estado Unitário, ou então em cada uma das partes, como na Associação entre Estados e mesmo nas Confederações a especificidade do Estado Federal, em termos de distribuição territorial do poder, é o compartilhamento da soberania entre o Governo Central – chamado de União ou Governo Federal – e os governos subnacionais.

A Constituição de 1988 traz em seu corpo as competências comuns dos entes federativos, perfazendo o modelo federativo adotado pelo Brasil concernente as áreas de atuação de cada um, seja a competência privativa, comum e concorrente, na qual a Carta Magna destrincha todas as hipóteses, encarregando a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios das suas áreas de desempenho, competência e responsabilidade das matérias que devem ser reguladas.

Em sucinto relato sobre o movimento municipalista no país, Paulo Ziulowski, Presidente da Confederação Nacional de Municípios,⁴ reverenciou a importância da autonomia conferida aos entes e, por ou lado, em outro momento da história, os municípios se viam inteiramente dependentes da União, o que protelava a sua atuação local, haja vista que tal vinculação e relação de subserviência frente o ente federal, conferiu, por muito tempo, ínfimo destaque a tese municipalista.

É oportuno, neste momento, consolidar o município como agente político transformador, que tem o dever de zelar e regular os temas que fazem referência ao município, seja no âmbito social, econômico e ambiental. Para tanto, o mencionado Presidente da Confederação Nacional de Municípios, asseverou (2012, p. 10):

Defender o Município como agente de desenvolvimento local, ultrapassa a simples ideia de adquirir mais recursos. Isso envolve uma percepção fundamental de que o

⁴ MATSUMOTO, Carlos E. H; FRANCHINI, Matias; MUAD, Ana C. E. Município: Palco da Vida. A História do Muni-cipalismo Brasileiro / Confederação Nacional de Municípios – Brasília: CNM, 2012, p 10.

Município é o ente mais habilitado e capaz para melhorar a qualidade de vida das comunidades locais.

[...]

É evidente que ainda há muito a se conquistar. A plena autonomia local é uma meta que deve ser buscada e construída todos os dias, se o municipalismo se fortalece com os desafios impostos. O status atingido hoje pelo Município na federação, apesar de ter melhorado ao longo dos anos em movimentos de expansão e contração de autonomia, está longe do ideal. O pacto federativo pensado pela Constituição de 1988 nunca foi realmente colocado em prática, e os governos locais, como a face do poder público para os cidadãos, não teve a importância devida no arranjo político nacional.

Tal assertiva revela que apesar de dispor de vasto amparo legislativo, os atores do cenário político-social, ainda carecem que conhecimento da amplitude e importância da sua atuação. Os avanços devem ser conjugados com a ciência de suas finalidades e competências a serem desempenhadas, para assim, executar o que está posto.

Destaca-se, nesta ocasião, a competência comum para zelar e estabelecer diretrizes que tracem a regulamentação ambiental prescrita no art. 23 da CF/88. Nessa esfera de atuação, como bem prepondera Gilberto Bercovici, o artigo acima aludido é um exemplo claro e conciso do federalismo cooperativo adota pelo legalismo brasileiro, haja vista que, no destrinchar dos incisos são abarcados a competência de cada ente para satisfação das necessidades a nível federal, estadual e local.

A luz deste entendimento, o autor infere que o modelo mencionado compreende dois momentos determinantes para a sua caracterização, qual seja: as diretrizes traçadas a nível federal, como instrumento de integração e responsabilidade de todos os entes para a promoção de determinado tema, e outro, nas esferas estadual e municipal, sendo estas reguladas pela normatividade federal, mas também, condicionando a sua atuação as necessidades e características preponderantes em cada local.

No que tange a temática ambiental, esta se perfaz como objeto de importância compartilhada, haja vista que, a utilização das ferramentas para uma melhor gestão dos recursos naturais devem ser coordenados mutuamente. Nesse contexto, Fiorillo (2004, p.67) ressalta:

Na repartição de competências legislativas aplica-se o princípio da predominância dos interesses, de modo que à União caberão as matérias de interesse nacional, aos Estados, as de interesse regional, enquanto aos municípios tocarão as competências legislativas de interesse local. Essa é a regra norteadora da repartição de competências. Todavia, em algumas matérias, em especial no direito ambiental, questões poderão existir não só de interesse local, mas também regional ou, até mesmo nacional.

Tais implementações constituem que todos os objetivos constituídos em plano federal, sejam realizados de forma efetiva por meio da gestão propiciada pelo ente que, pelo viés da gestão administrativa, é o que está mais próximo da realidade observável da comunidade, sabendo, como e quando devem se instaurar programas e estratégias para satisfazer as necessidades locais embasados pelos ditames jurídicos asseguradores da ordem e segurança social. Conforme José Afonso da Silva aduz, elucidando o federalismo cooperativo adotado a fim de garantir o equilíbrio federativo na repartição de competências, e consagrar o que fora pormenorizado na Constituição Cidadã.

O poder público, na figura dos gestores, protagoniza a concretização de todos os projetos e devem colaborar para a consecução dos seus fins. Na interpretação de Paulo Ziulkoski (2012, p.10), os meandros os quais enquadram o papel do município, em suma, pode ser referenciado:

A tese municipalista de que o indivíduo não vive na União nem no Estado, e sim no Município já virou um lugar-comum, mas ne por isso deixa de ser menos verdadeira. A abstração dos outros entes federados se contrapõe à concretude do cotidiano e das relações interpessoais que tem o Município como *locus*. O palco da vida é mais do que um simples espaço de acontecimentos, é um personagem que ganha vida nas mãos dos gestores, de empresários e da sociedade civil. O Município é um agente que reivindica e conquista melhorias reais para a população e, por consequência, para todo o País.

Assim, o município como ente jurídico concreto, em contato direto com a vida e os problemas dos cidadãos, possui relevante papel na construção democrática de um espaço institucional de efetivação das políticas públicas.

2.2 Políticas Públicas

Com o advento da redemocratização fora inaugurado uma nova era que delineou o que atualmente entendemos por política pública. Dessa forma, a valorização dos direitos sociais intrínsecos aos indivíduos passou a permear não só as redações legais, mas exigir dos poderes, executivo, legislativo e judiciário, a sua implementação. Sendo assim, as políticas públicas foi a forma encontrada para que os direitos outrora estampados no texto constitucional fossem redimensionados no plano concreto da dinâmica social.

Neste cotejo, o Estado Democrático de Direito redirecionou as prioridades no plano de execução governamental, tal circunstância tornou mais palpável o conceito de cidadania que se proliferou por meio das Políticas Públicas a sua consecução. Haja vista que, para que esta se edificasse de forma a atingir a sua finalidade primordial, o bem-estar comum, deveria, de

antemão, serem discutidos instrumentos capazes de dirimir as disparidades, buscando, em primeira escala, a igualdade. Para tanto, intentar tais objetivos, não basta apenas a identificação da situação problema e da descoberta da solução, é necessário, a conjugação destes com a ação eficiente do poder público e identificar as deficiências por meio do diálogo de quem a presencia cotidianamente, qual seja, a população.

Tal prioridade, pode também ser delineada de forma única por Fábio Comparato (2006, p. 577):

Enquanto a liberdade e a igualdade põem as pessoas umas distantes das outras a solidariedade as reúne, todas, no seio de uma mesma comunidade. Na perspectiva da igualdade e da liberdade, cada qual reivindica o que lhe é próprio. No plano da solidariedade, todos são convocados a defender o que lhes é comum.

Neste cotejo, é importante ilustrar que para que se concretize o ideal de cidadania, os gestores, principalmente dos municipais, devem promover a comunicação entre os setores da sociedade civil, para assim, identificar os anseios e, por meios dos instrumentos espalhados no imenso arcabouço jurídico, apropriar-se da etimologia da palavra, na consecução do bem comum. Nesta esfera, Gianpaolo Poggio Smanio (2013, p. 5), infere:

A doutrina jurídica de Dworkin representa uma revisão do liberalismo norte-americano clássico, defendendo o referido autor que o Estado atue de forma mais concreta em busca da diminuição das desigualdades, mediante políticas públicas redistributivas.

Neste viés assecuratório, a política pública surge como um instrumento para equalizar as distorções sociais, e, principalmente, promover a efetivação de direitos. Não obstante, fundamental deslindar a diferença entre política de governo e política de Estado. Pode-se afirmar, que a primeira apresenta menor durabilidade, uma vez que não possuem institucionalização consistente, podendo ser modificadas a medida que mudam os governos.

Normalmente, essa política é influenciada por uma ideologia específica de quem estar no poder, o que justifica a sua maior flexibilidade no que tange as mudanças políticas governamentais quando novos atores chegam ao poder. A última, por sua vez, ultrapassa o lapso temporal de um governo, visto que por ter institucionalização sólida, sobrevive as mudanças bruscas do cenário político.

Entende-se que, as ideias presentes na política de Estado não são rechaçadas em um novo contexto governamental, sendo pré-requisito a ser seguido independente de correntes políticas, ideológicas e econômicas.

2.2 Políticas Públicas Ambientais

A atividade humana está intimamente vinculada ao meio ambiente. Neste aspecto, a ação antrópica deve ser respaldada na tutela dos ecossistemas, haja vista a intersecção na qual todo esses elementos se encontram: homem, meio ambiente e recursos. Ressaltando que, a política pública ambiental parte exatamente desta premissa, a interdependência destes atores e o desafio de gerir os recursos naturais finitos.

A política pública ambiental apresenta-se como a junção harmoniosa do desenvolvimento da sociedade e a proteção dos recursos fornecidos pelo meio ambiente, na concepção de Souza (2000, p. 112). Neste interim, tal instrumento consiste em aliar a evolução social, que desemboca consequentemente na industrialização, utilização de commodities, e maior expansão da utilização do território natural, no resguardo do meio ambiente como provedor desta e das gerações futuras. Tal política não busca a estagnação econômica, pelo contrário, infere que o desenvolvimento deve estar calculado em um modelo consciente de gestão de recursos, dado que a sua finitude é incompatível com a crescente utilização mal gerenciada.

Para Milaré (1999, p. 33), engendrar uma política ambiental perfaz um caminho muito mais amplo que do somente da natureza propriamente dita, mas também das condições ecológicas, culturais, sociais e políticas. Adentrando tal conjuntura, percebe-se o emaranhado de relações que desencadeiam tal instrumento, posto que os atores que nortearam a sua implementação, deverão atentar-se para todos estes aspectos mencionados, visto que, cada um, tem a sua relevância no desencadeamento do processo, e principalmente, para que este encontre efetividade.

No campo prático, a Souza (2000, p. 110) menciona que para elaborar uma política pública ambiental consistem em enumerar: os objetivos, elucidando quais áreas deverão ser atingidas e a finalidade que se busca com a atuação; os instrumentos, como e quando serão utilizados; e os agentes, que são os atores que atuarão na instalação da política ambiental.

Neste horizonte, apontados os elementos que compõe a implementação de tal diretriz, caminhamos para indicar os instrumentos utilizados na gestão ambiental municipal. No entendimento de Varela (2001, p. 10) os mecanismos dividem-se em: instrumentos de comando e controle e instrumentos econômicos.

O primeiro consiste no monitoramento dos recursos utilizados, bem como avaliar se estes serão manuseados da forma correta, desta forma, por meio do licenciamento ambiental,

estudos de impactos dentre outros poderão aferir a capacidade de retorno na promoção da política, e se esta, também resguarda os ecossistemas envolvidos. A segunda, pontua o incentivo fornecido pelo Estado para a promoção de uma economia sustentável, oferecendo incentivos fiscais para aqueles que optarem por utilizar meios menos prejudiciais ao ambiente natural.

Para dominar o contexto da política pública ambiental, é necessário entender os contornos e a evolução da legislação da tutela desse bem. A princípio, a Política Nacional de Meio Ambiente, lei 6.938 de 1981, revelou os instrumentos primordiais para garantir o direito desenhado na constituição, qual seja de um meio ambiente ecologicamente equilibrando, aliando o crescimento econômico ao gerenciamento sustentável e consciente dos recursos. Pondera-se, também, que o mencionado dispositivo legal instituiu o Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA) e o Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA).

Posteriormente, a Lei 9.795 de 1999, a Política Nacional de Educação Ambiental, vem reforçar os conceitos integrativos e a criação de mecanismos formais e não-formais para incumbir não só os entes, mas também viabilizar a apropriação da população como parte integrante, tão protagonista quanto, os gestores, afirmando, mais uma vez, que a política ambiental parte dos anseios da comunidade, chegando aos gestores por meio do diálogo, e sendo efetivadas por instrumentos capazes de operacionalizar e tornar concreto a democratização de acesso aos recursos, e fomentar o aproveitamento por meio de novas tecnologias, alicerçadas em matéria prima renovável.

Ademais, respalda-se em legislações como o Decreto 24.643 de 1934, o Código de Águas Brasileiro, dispondo sobre o aproveitamento hidráulico das bacias brasileiras, a lei 9.433 de 1997, constitui a Política Nacional de Recursos Hídricos, a qual atendeu o disposto do artigo 21, inciso XIX, da Constituição Federal, regulamentando o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, e, a criação da Agência Nacional de Água, mediante a lei 9.984 de 2000, e dá outras providências.

A Política Nacional de Saneamento Básico, Lei 11.445 de 2007, disciplinou as diretrizes da prestação e estruturação do saneamento, bem como ostentou as prerrogativas dos prestadores do serviço, diferenciando aquele que precisa garantir, não importa necessariamente se este será o que deve prestar diretamente, podendo, nestes casos, delegar por meio de contrato, ou, em casos de cooperativas e associações, por consórcios, para assim, coordenar a sua execução dentro dos padrões necessários para potencializar os resultados.

Sob tal perspectiva, demonstra a natureza do serviço a ser prestado, edificando-se nos pilares de: abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e drenagem e manejo das águas pluviais, limpeza e fiscalização preventiva das respectivas redes urbanas.

3 A POLÍTICA DE SANEAMENTO BÁSICO

Para além de uma política urbana, que pertence ao desenvolvimento das cidades como conglomerados urbanos em constante expansão, a política de saneamento básico tem o condão de adequar o espaço urbano a condições dignas de sobrevivência. Este instrumento, visa equalizar as disparidades provocadas pelo acelerado desenvolvimento, não tendo mais como crescer horizontalmente, deu início a verticalização das cidades. Tal processo, desencadeou a expulsão da massa para as margens e, nessas localidades, distante dos olhares políticos, carecem de estrutura, dentre elas de suma importância, o saneamento básico.

De tal modo, que além dos dispositivos constitucionais que tratam da competência da implementação prestação do serviço de saneamento básico, é possível identificar por meio do artigo 200, inciso IV, que uma das atribuições do Sistema única do Saúde é associar-se aos outros órgãos competentes na execução das atividades relacionadas ao saneamento. Dessa forma, evidencia-se que o tema saúde e saneamento são assuntos correlacionados, e devem ser planejados respeitando a interdependência entres eles.

As ações públicas devem estar voltadas para a materialização da dignidade humana (CF/88, Artigos 1º e 3º), na promoção do bem estar de todos, sem reduzir as políticas públicas a uma questão orçamentária. A gestão pública, construída a partir de um horizonte de sentido do Estado Democrático de Direito, deve estar marcada pelas indicações valorativas do pacto político e social que é a Constituição. (OHLWEILER, 2010 apud BRANDÃO; PIRES, 2011).

O principal ditame desta política é universalização do acesso a condições condizentes para promover a sobrevivência sadia da população. Não menos importante, é a conjugação de técnicas que sejam mais favoráveis a experiência de cada localidade, bem como a articulação com os demais setores sociais para priorizar as questões afetas ao saneamento, posto que atingem diretamente a saúde pública e o meio ambiente, elementos intrinsecamente relacionados e dependes, precisando, dessa forma, conviverem de forma harmoniosa.

No entanto, para erradicar todas as consequências advindas do déficit de saneamento, é primordial encontrar primeiro o problema, identificando as causas, e assim, remediar o fruto nocivo da cadeia estrutural perpetrada pela ausência de saneamento básico.

No decorrer dos dispositivos da política nacional de saneamento básico, são descritos que, o titular do serviço, pode delegar a prestação do serviço, bem como sua execução e fiscalização. Repisa-se que, o titular deve elaborar o plano de saneamento e delinear direitos e obrigações, e, ainda, estabelecer central de base dados para fomentar um banco de informações que poderão ser utilizadas para viabilizar a prestação, intervendo, quando necessário, para otimizar a concretização do plano, conforme prelecionar o artigo 9º da lei 11.445/2007.

Quando o ente não for integrante da administração pública, é necessário a realização de contrato, obedecendo os requisitos do artigo 11º da mencionada lei, qual seja a elaboração do plano, estudos de viabilidade técnica e financeira, audiências e consultas públicas, além das normas de regulamentação e fiscalização. As imposições construídas neste dispositivo reverberam a fiabilidade do planejamento no plano deve-ser e o ser. Haja vista que, o plano deve ser arquitetado a partir das necessidades a serem atendidas, técnica, financeira e sociais, como também, apenas a elaboração do plano não esgota a sua finalidade, ficando a cargo da administração ou do ente delegado a fiscalização dos procedimentos legais e da execução do serviço, supervisionando se este está dentro dos padrões mínimos adotado pelo plano.

No que tange a prestação regionalizada, esta se configura por meio de vários municípios sendo abrangidos por um único prestador, pontua-se que, é necessário a compatibilidade da atuação entre as municipalidades atendidas. No que compete a regulamentação e fiscalização, esta pode ser exercida diretamente pelo ente ou por delegação, por via de consórcio.

É de fundamental relevância especificar os requisitos que devem permear o planejamento no plano de saneamento. São eles: diagnostico da área em que será abrangida o serviço, objetivos traçados a curto, médio e longo prazo e estabelecimento de mecanismo para a realização de avaliação conforme o andamento da prestação do serviço.

Há disposições que revelam que a fiscalização não está restrita apenas ao ente da administração, mas, poderá interferir a União e até mesmo o Ministério Público, a partir do momento em que as finalidades estejam sendo desvirtuadas ou qualquer constatação de indício de irregularidade que comprometa a eficácia do plano perante as camadas sociais.

É oportuno ressaltar que nesse contexto, o Ministério das Cidades, criado em 2003, revelou-se como elo na junção dos recortes habitacionais, saneamento, transporte e ordenamento urbano para então considera-los parte de um todo na promoção da cidadania. De fato, a partir desse contexto foi possível integralizar o pensamento e análise de tais aspectos, distanciando o estudo apartado, entendendo que tais diretrizes não podem ser racionalizadas sem influenciar a outra, dado que, o seu programa de desenvolvimento impactou sobremaneira no desenvolvimento urbano em todos os seus aspectos.

Neste cotejo, salienta-se que, este abarcou não só o a política de saneamento básico como uma das suas diretrizes para uma evolução urbana e social, ponderando matérias como outras que reverberam em tal conjunta, com o intuito da promoção de todos estes temas. E neste ponto que insurge a integração das políticas públicas.

Ainda, para se discutir e formular o plano municipal de saneamento básico, segundo o Guia Para a Elaboração de Planos Municipais de Saneamento, devem ser observados os seguintes procedimentos norteadores (MINITÉRIO DAS CIDADES, p.33):

Integração de diferentes componentes da área de Saneamento Ambiental e outras que se fizerem pertinentes; promoção do protagonismo social a partir da criação e cais de acesso à informação e à participação que possibilite a conscientização e a auto-gestão da população; promoção da saúde pública; Promoção da educação sanitária e ambiental que vise à construção de consciência individual e coletiva e de uma relação mais harmônica entre homem e o ambiente; orientação pela bacia hidrográfica; sustentabilidade; proteção ambiental; informação tecnológica.

Neste interim, considerando todos os aspectos essenciais abordados, certifica-se que a estrutura legal traz em todos os planos os pilares para a concretização desta política pública, uma vez que esta é preponderantemente regida por: planejamento, tomada de decisão e efetivação.

4 A EXPERIÊNCIA DO PLANO DE SANEAMENTO BÁSICO NO MUNICÍPIO DE ITABUNA

Para fundamentar este trabalho, foram utilizados além da fonte constitucional e infraconstitucional, parecer emitido pela Procuradoria Geral do Município, Recomendação Conjunta do Ministério Público Estadual e Ministério Público Federal, além do inquérito civil que apurou o plágio do referido plano, o qual contava com o convênio que seria firmado entre o município e a Caixa Econômica Federal.

Dado a constatação das diversas irregularidades na composição do plano, o Ministério Público Estadual e o Ministério Público Federal deliberaram uma Recomendação Conjunta 01/2016 no uso das suas atribuições, destrinchando os aspectos que deveriam ser analisados para a prospecção do plano.

No que concerne aos aspectos do plano de saneamento do município de Itabuna, trata-se de um plano em formato guarda-chuva que abriga os temas abastecimento de água, coleta, tratamento e disposição adequada de esgotos e resíduos sólidos e drenagem urbana. Dessa forma, a FUNASA preleciona como um dos lados a serem considerados na elaboração do plano são os aspectos sociais, denominados de mobilização social, entrando em contato com outro viés que possam ampliar as discussões e que devem ser considerados no processo.

Em seguida, ao examinar o diagnóstico, este não se apresentou como prevê a legislação, haja vista que não compreendeu os componentes básicos, quais sejam informações sobre: “condições dos serviços, quadro epidemiológico e de saúde, indicadores socioeconômicos e ambientais além de toda informação correlata de setores que se integram ao saneamento”.

Assim, é incompreensível um plano que não abarca tais ditames poderá ser efetivo e regulamentar conteúdo desta magnitude, além do seu impacto perante o cenário social-ambiental, o qual, principalmente, deixou de ser priorizado no momento da sua construção e, dessa forma, permitindo que um abismo nas determinações técnicas e sociais reverbere em anomalias de graves prospecções, impactando, frontalmente, na vida da população local.

No parecer emitido pela Procuradoria Municipal de Itabuna fora salientado que:

Não obstante, não foi possível identificar quais bairros/regiões do município possuíam sistema de abastecimento ou esgotamento, qual o índice de abrangência do serviço, quais as populações mais ou menos afetadas, o que demonstrou que o plano estava sendo construído com dados ilusórios e distantes da realidade vivenciada na municipalidade, não contemplando aspectos como as áreas afetadas/não afetadas pelo saneamento, variáveis socioeconômicas e identificação da população diretamente afetada, tampouco os aspectos culturais destas. Pontua-se que essa lacuna certamente compromete a elaboração do planejamento, e consequentemente a sua confiabilidade.

Com base nesse pressuposto, não se ponderou no texto o contexto de crise vivenciado pelo município, que desde o final do ano de 2015 conviveu com escassez de água por um longo período, o quando tinha acesso, era impropria para o consumo, devido, apresentado cor e cheiro que remetiam a contaminação. Adversidade também assinalada no Parecer:

Este instrumento de gestão local seria o instrumento adequado para tratar desse problema tão grave e complexo que afetava o município. A partir de um diagnóstico adequado seria possível identificar as variáveis mais significativas, as causas da crise, e os aspectos que prioritariamente deverão ser tratados.

Convém ainda expor que, que o plano apresentado optou por não abarcar o Plano Integrado de Gestão de Resíduos Sólidos, fato que, diante da norma posta, poderia ter sido compreendido aliando mais um pilar considerável na sistemática que compõem a política ambiental de saneamento básico municipal. Dessa forma, protelou mais uma vez uma possível solução para o lixo da cidade que conforme o Parecer (2016, p. 7): “é uma chaga, contraria toda a legislação ambiental brasileira e frequentemente é objeto de inquéritos e ações civis públicas”.

Em outro momento, observou-se que as irregularidades ultrapassaram a esfera legal, e persistiram também nos conceitos dentro da metodologia no plano, neste, posto, fora destacado que houve conflitos de conceitos utilizados no corpo do plano de saneamento, o que resultaria em um entendimento, e por consequência, aplicação distorcida e ineficaz do referido instrumento. Sendo assim, em análise ao que foi constatado, proferiu (2016, p. 8):

Verificou-se que fora adotada a metodologia adotada foi a de cenários, objetivos e metas. Acontece que houve confusão conceitual entre plano, programas, projetos e objetivos, o que restou prejudicada a função precípua desse instrumento de gestão pública que visa justamente o planejamento das ações de governo nos próximos vinte anos.

É necessário elucidar os requisitos preponderantes para a composição do Plano de Saneamento. Quais sejam um diagnóstico preciso, integrado com a abordagem de outros setores que se interligam, como “(saúde, habitação, meio ambiente, recursos hídricos, educação e outros)”, dado que a análise minuciosa e incorporado a tais aspectos propiciará uma visão de como estes recursos estarão no futuro.

Conclui, portanto, inúmeras lacunas na estruturação do plano de saneamento, tais falhas comprometeriam sobremaneira a efetivação dessa política pública primordial, a qual o município, devido à crise hídrica, necessitava com urgência. Pondera-se que, a pressa do momento, de fato, comprometeu a fiabilidade do plano aos termos técnicos e aos diagnósticos precisos quanto ao controle social. Dessa forma, os termos foram delineados é uma situação irrereal, mensuradas em parâmetros abstratos, prejudicando o êxito do plano de saneamento.

Dado a constatação das diversas irregularidades na composição do plano, o Ministério Público Estadual e o Ministério Público Federal deliberaram uma Recomendação Conjunta

01/2016 no uso das suas atribuições, destrinchando os aspectos que deveriam ser analisados para a prospecção do plano.

Dentre as recomendações expostas, salientaram o dever do ente municipal de prestar o serviço de saneamento básico, bem como da elaboração do plano para a regulação do mesmo, visto que a lei que regulamenta a Política Nacional de Saneamento em consonância com a constituição, designou o município como titular da prestação.

Sucedese que, conforme teor da recomendação (2016, p.5):

O Ministério das Cidades, através da Caixa Econômica Federal, por meio do Convênio SIAFO nº 671462, liberou R\$ 601.830,40 ao Município de Itabuna, para a elaboração do Plano Municipal de Saneamento Básico. Este, por sua vez, após o procedimento licitatório, realizou contato para elaboração do PSMB com a empresa RK Engenharia.

Neste passo, após apresentação dos fatos de que o mencionado plano era fruto de plágio, este foi submetido ao parecer da Câmara de Saneamento do Ministério Público Estadual, foi apurado as anomalias estruturais no corpo textual do plano, afirmando (2016, p. 6): “O documento completo é bastante extenso e confuso”, como também (2016, p 7), “ a análise do documento leva à conclusão de que não houve efetiva participação da população em qualquer das etapas”; contrariando disposição do artigo 19, § 5º da lei 11.445/07.

Assinala mais à frente que (2016, p. 7): “O diagnóstico não está apenas incompleto e superficial. [...] Os diagnósticos específicos dos sistemas de saneamento básico existentes apresentam divergências em alguns dados”. Considerou, além do mais que: “Diante desta constatação, é inevitável concluir que o Município não poderia ter aprovado este Produto e que não houve qualquer tipo de controle social”.

O documento (2016, p.13) asseverou a impossibilidade de transferência do serviço de saneamento básico a título precário, pois estaria confrontando requisitos contratuais e as disposições do artigo 10 que disciplina a matéria em questão:

Deste modo, qualquer transferência de prestação de serviço de saneamento básico somente pode acontecer através de contrato. Se a transferência dos serviços for empresa pública estadual é obrigatório o contrato de programa. Se for para empresas privadas é obrigatório o contrato de concessão simples ou especial (PPP), após realizada o procedimento licitatório adequado em ambos os casos [...].

Convém mencionar também, que fora elucidado na Recomendação a possibilidade de dano ao erário devido a contratação de serviço sem a observância das condições legais e bem

como nocividade ao meio ambiente, visto que não foram atendidos os parâmetros regularidades esperados para que este, presente e futuramente, pudesse atender as perspectivas e particularidades da municipalidade haja vista a ausência de análise de aspectos relevantes na estruturação.

Ocorre que, após a veiculação de informações de que o plano de saneamento que estava na iminência de ser aprovado fora plagiado da cidade do Rio Grande, localizada no estado do Rio Grande do Sul, somado a pressão do Sindicato dos Trabalhadores de Água e Esgoto no Estado da Bahia (SINDAE), funcionários da Empresa Municipal de Águas e Saneamento (EMASA), visto que havia previsão de Parceria Público Privada, resultaria na privatização da empresa, acarretou a prorrogação da reunião de Conferência do plano. A época, tais fatos tiveram grande repercussão pelos meios de comunicação, insuflando a pressão social e de vários setores da população.

Questiona-se, inclusive, se as correções mencionadas foram feitas em tempo hábil, sem adentrar nos parâmetros técnicos, haja vista serem da competência de engenheiros, o curto espaço de tempo, culminou, possivelmente, na aprovação do plano de forma inadequada.

Nesse sentido, a aprovação se deu de forma silenciosa, posto que, no contexto de inúmeras nomeações e exonerações característica de um ano tipicamente de transição de governo, o plano de saneamento básico foi aprovado e publicado no diário oficial do município acompanhado dos inúmeros decretos, em um arquivo com mais de mil páginas o que inviabilizou a sua devida transparência como ato da administração pública, devendo, pois, ser lastreado pelos princípios norteadores da atuação administrativa, em que pese a viabilização das informações de relevante interesse social.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa propôs, como objetivo geral demonstrar que o modelo federativo adotado delegou ao município atribuições que o permite identificar as necessidades locais e gerir, de maneira a fomentar a solução, as demandas. Nesta linha de raciocínio, como a municipalidade é o cenário onde ocorre as transformações sociais, as calamidades públicas dentre outros aspectos inerente a vida em sociedade, não há observatório mais apropriado para mensurar tais impactos do que o próprio ente.

A política pública surge como instrumento norteador para concretizar os dispositivos legais que abrigam direitos e garantias. Assim, a política pública de saneamento municipal

tratada neste trabalho, caminhou pela evolução da legislação ambiental, e como esta se comporta atualmente frente a questões tão essenciais como saneamento básico e saúde pública.

Ao percorrer os entornos que levaram a estruturação do plano básico de saneamento de Itabuna, fora constatado que as legislações por mais que avancem, tornam-se letra morta quando não são harmonizadas com a realidade social.

Neste passo, os gestores e os setores sociais responsáveis, surgem como protagonistas para transformar texto em realidade. A elaboração do plano fomentou tais questionamento quando este se mostrou inconsistente, um planejamento que não se mostrava programático, não previa o necessário, tampouco respeitava os ditames legais relacionados a matéria.

Com isso, o Ministério Público e setores sindicais diretamente afetados voltaram-se para garantir a probidade do procedimento. Outro fator a ser destacado é a relevância desses atores para supervisionar a execução das políticas públicas, uma vez que, estes podem atuar em conjunto com a população e estabelecer o diálogo necessário para que as demandas sejam ouvidas e discutidas.

Acompanhando esta linha de raciocínio, ratifica-se, portanto, que para além dos conceitos geográficos que circunscrevem os municípios, e ali definem a sua área de atuação e responsabilidades, este espaço territorial ultrapassa a esfera dos mapas e dimensões cartográficas, fulgindo dos índices meramente ilustrativos colacionados pelo governo, para perfazer a dinâmica social e realizar, no seio dos anseios da população, a identificação e resposta do que é necessário e de como, por meios dos instrumentos disponíveis, promover a sua consumação.

É sabido, também, que os desafios são inúmeros para tornar esta realidade possível e vigente. Além dos entraves políticos, dos repasses de cursos que possam subsidiar uma estrutura de porte tão abrangente, como constitui-se o plano de saneamento básico de uma localidade e todas as matérias que a este se vincula, e dos esforços, que por vezes, mostram-se ínfimos, é necessário construir essa referência social junto aos gestores, de atuação, e na sociedade civil, o seu papel ativo de cobrança e fiscalização.

Assim, munidos de todos os aparatos disponíveis para estabelecer uma nova realidade e modificar os índices alarmantes que colocam atualmente o país em posição deficitária no que tange a saneamento e acesso a água potável. Apesar de parecer tamanha ambição ser algo utópico, é preciso perseverar e fazer uso dos instrumentos postos à disposição, como também atuar na fiscalização e no debate das situações prioritárias que se apresentam no município.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. **Os barões da federação: o poder dos governadores no Brasil pós-autoritário**. Dissertação de Mestrado. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1994, p. 20.

BELTRÃO, Antônio Figueiredo Guerra. **A competência dos Estados federados em meio ambiente a partir da ordem constitucional de 1988**. Revista de Informação Legislativa. Brasília, n. 40, 159 jul./set., 2003.

BERCOVICI, Gilberto. **Dilemas do estado federal brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Ed., 2004.

BRANDÃO Neide Costa; Daniela de Oliveira PIRES **Políticas Públicas de Saneamento Básico: investimento na dignidade da pessoa humana**. XII Salão de Iniciação Científica e Trabalhos Acadêmicos, ISSN 2176-1132, 2011. Disponível em: <<http://guaiba.ulbra.tche.br/pesquisa/2011/artigos/direito/salao/876.pdf>> Acesso em 30/05/2012.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 15 out. 2017.

_____. **Conferência Ministério das Cidades**. Disponível em: <<http://www.campinas.sp.gov.br/governo/seplama/eventosinformacoes/5conferencia/2a-parte-prioridades-ministerio-cidades.pdf>>. Acesso em 21 nov. 2017.

_____. **Cronologia do Pensamento Urbanístico**. Disponível em: <<http://www.cronologiadourbanismo.ufba.br/apresentacao.php?idVerbete=1395>>. Acesso em 21 nov. 2017.

_____. **Lei de Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm>. Acesso em 25 set. 2017.

_____. **Portal Saneamento Básico**. Disponível em: <<https://www.saneamentobasico.com.br/o-saneamento-basico-no-brasil-por-hiram-sartori/>>. Acesso 5 out. 2017.

_____. **Trata Brasil: Saneamento e Saúde**. Disponível em: <<http://www.tratabrasil.org.br/saneamento-no-brasil-bakup>>. Acesso 10 out. 2017.

CIDADES, Ministério das. **Guia para elabora de planos municipais de saneamento** - Brasília: MCidades, 2006.

COMPARATO, Fábio; **Ética**. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

DA BAHIA, Ministério Público do Estado. Recomendação Conjunta 01/2016 de 06 de outubro de 2016, **Objeto: Plano de Saneamento Básico do Município de Itabuna**, Itabuna, 2016.

DE OLIVEIRA, Vanessa Elias. **O Municipalismo Brasileiro e a Provisão Local de Políticas Sociais: O caso dos serviços de saúde nos municípios paulistas**. Tese doutorado Ciência Política, Universidade de São Paulo, 2007.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

FLORIANO, Eduardo Pagel. **Política de Gestão Ambiental**, 3. Ed. Santa Maria: UFDM-DCF, 2007.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**, 3. Ed. São Paulo: Atlas, 1991.

ITABUNA, Procuradoria Geral Municipal. Parecer nº ref: ci 059/2016 de 16 de junho de 2016. **Consulta do Plano Municipal de Saneamento Básico de Itabuna/BA**. Itabuna, 2016.

MATSUMOTO, Carlos E. H; FRANCHINI, Matias; MUAD, Ana C. E. Município: **Palco da Vida. A História do Municipalismo Brasileiro** / Confederação Nacional de Municípios – Brasília: CNM, 2012.

MILARÉ, É. **Instrumentos legais e econômicos aplicáveis aos municípios**. In: PHI-LIPPI JR, A; MAGLIO, I. C.; COIMBRA, J. A. A.; FRANCO, R. M. (Org.). **Municípios e meio ambiente: perspectivas para a municipalização da gestão ambiental no Brasil**. São Paulo: ANAMMA; MPO, 1999.

NUNES, Marcela Riccomi; JR, Arlindo Philippi; FERNANDES, Valdir. **Gestão Ambiental Municipal: objetivos, instrumentos e agentes**. Revista Brasileira de Ciências Ambientais. São Paulo, ABES, v.23, março, 2012.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 1992.

SMANIO, Gianpaolo Poggio; BERTOLIN, Patrícia Turma Martins. **O Direito e as políticas públicas no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2013.

SOUZA, M. P. **Instrumentos de gestão ambiental: fundamentos e prática**. São Carlos: Riani Costa. 2000.