



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
ESCOLA POLITÉCNICA

GABRIELA VIEIRA DE TOLEDO LISBOA ATAIDE

**PLANOS MUNICIPAIS DE SANEAMENTO BÁSICO E A PROMOÇÃO
DE JUSTIÇA SOCIAL E AMBIENTAL: AS EXPERIÊNCIAS DE
ALAGOINHAS E BELO HORIZONTE**

Salvador

2012

GABRIELA VIEIRA DE TOLEDO LISBOA ATAIDE

**PLANOS MUNICIPAIS DE SANEAMENTO BÁSICO E A PROMOÇÃO
DE JUSTIÇA SOCIAL E AMBIENTAL: AS EXPERIÊNCIAS DE
ALAGOINHAS E BELO HORIZONTE**

Dissertação apresentada ao Mestrado em Meio Ambiente, Águas e Saneamento da Escola Politécnica da Universidade Federal da Bahia como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Meio Ambiente, Águas e Saneamento.

Orientadora: Prof^a. Dra. Patrícia Campos Borja.

Salvador

2012

A862 Ataide, Gabriela Vieira de Toledo Lisboa

Planos municipais de saneamento básico e a promoção de justiça social e ambiental: as experiências de Alagoinhas e Belo Horizonte / Gabriela Vieira de Toledo Lisboa Ataide. – Salvador, 2012.

205 f. : il. color.

Orientador: Prof. Doutora Patrícia Campos Borja

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal da Bahia. Escola Politécnica, 2012.

1. Saneamento - Planejamento. 2. Planejamento urbano. 3. Justiça social. 4. Justiça ambiental. I. Borja, Patrícia Campos. II. Universidade Federal da Bahia. III. Título.

CDD: 628

Gabriela Vieira de Toledo Lisboa Ataíde

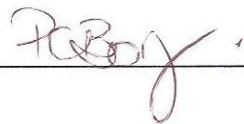
Planos municipais de saneamento básico e a promoção de
justiça social e ambiental: as experiências de Alagoinhas e
Belo Horizonte.

Dissertação para obtenção do grau de Mestre em Meio Ambiente, Águas e
Saneamento.

Salvador, 30 de março de 2012.

Banca Examinadora:

Profa. Dra. Patrícia Campos Borja
Universidade Federal da Bahia – UFBA



Prof. Dr. Luiz Roberto Santos Moraes
Universidade Federal da Bahia - UFBA



Prof. Dr. Antônio Heliodório Lima Sampaio
Universidade Federal da Bahia - UFBA



Prof. Dr. Orlando Alves dos Santos Júnior
Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ



Dedico esse trabalho à linha do tempo, que se encarrega de apresentar todas as mudanças: sociais, biológicas, ambientais, estelares...

Por sua presente criação...

Dedico então ao passado, aos antepassados, que se manifestam agora por José Manoel e Maria Cecilia, estes me iniciaram na linha do tempo...

Ao futuro, aos descendentes, aos que virão, a esta que se prepara em mim para iniciar a sua linha do tempo...

À transformação!

AGRADECIMENTOS

À família

A Patrícia

A Moraes

A todos os mestres

Aos pensadores

Ao Poeta

Ao IPPUR/UFRJ

À FAPESB

A CAPES

À Fundação Escola Politécnica

Ao Instituto Politécnico da Bahia

Aos municípios de Alagoinhas e de Belo Horizonte - a todos que lá me receberam...

À Escola Politécnica

Ao PPGAU/UFBA

Ao MAASA/UFBA

Aos colegas da 1ª turma

Aos bolsistas

Aos colegas engenheiros

E a todas Amigas (os)

AUTORIZAÇÃO

Autorizo a reprodução e/ou divulgação total ou parcial da presente obra, por qualquer meio convencional ou eletrônico, desde que citada a fonte.

Nome do Autor: Gabriela Vieira de Toledo Lisboa Ataide

Assinatura do autor: _____

Instituição: Universidade Federal da Bahia

Local: Salvador, Ba

Endereço: Rua Aristides Novis, 02 - 4º andar, Federação - Salvador-BA - CEP.
40210-630

E-mail: gabiantares@yahoo.com.br

SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO	18
2.	OBJETIVOS	22
3.	PLANEJAMENTO: UMA BREVE REVISÃO TEÓRICO-CONCEITUAL	23
3.1.	Produção do Espaço e Planejamento	23
3.2.	Refletindo sobre o Planejamento.....	27
3.3.	Vertentes do Planejamento Moderno	35
3.3.1.	<i>Vertente Globalista</i>	39
3.3.2.	<i>Vertente Incrementalista</i>	40
3.3.3.	<i>Vertente Estruturalista</i>	41
3.3.4.	<i>Vertente Advocacional</i>	43
3.4.	Planejamento Politizado e Planejamento Tecnocrático: discussão para o recorte da pesquisa.....	44
3.5.	Planejamento Municipal em Saneamento Básico	55
4.	JUSTIÇA SOCIAL E AMBIENTAL	60
4.1.	Justiça Social	60
4.2.	Justiça Ambiental.....	66
4.3.	Mecanismos Promotores de Injustiça em Saneamento Básico	71
4.3.1.	<i>Aspectos relacionados ao modelo capitalista de trocas</i>	72
4.3.1.1.	<i>A questão dos meios de consumo coletivo</i>	72
4.3.1.2.	<i>A eficiência econômica</i>	76
5.	METODOLOGIA	82
5.1.	A linha mestra de condução da análise	85
5.1.1.	<i>Dimensão Qualitativa</i>	85
5.1.1.1.	<i>Estratégia de abordagem para análise do Plano Municipal de Saneamento Básico</i>	86
5.1.2.	<i>Dimensão Quantitativa</i>	92
5.1.2.1.	<i>Estratégia de análise quantitativa dos serviços públicos de saneamento básico</i>	92
5.1.3.	<i>Triangulação dos dados</i>	98
6.	PLANO DE SANEAMENTO BÁSICO E A PROMOÇÃO DE JUSTIÇA SOCIAL E AMBIENTAL	101
6.1.	Belo Horizonte e o planejamento na grande cidade	101
6.1.1.	<i>Breve histórico sócio-político</i>	102
6.1.2.	<i>A vertente de planejamento</i>	108
6.1.3.	<i>Limites e possibilidades: as diferentes categorias de análise</i>	119
6.1.3.1.	<i>A justiça social e ambiental</i>	119
6.1.4.	<i>Olhares sobre os avanços socioambientais</i>	129
6.2.	Alagoinhas e o planejamento participativo	147
6.2.1.	<i>Breve histórico sócio-político</i>	148
6.2.2.	<i>A vertente de Planejamento</i>	153
6.2.3.	<i>Limites e possibilidades: as diferentes categorias de análise</i>	159
6.2.3.1.	<i>A justiça social e ambiental</i>	159
6.2.4.	<i>Olhares sobre os avanços socioambientais</i>	172
7.	CONCLUSÃO	187

REFERÊNCIAS.....	197
APÊNDICE A - ROTEIRO PARA O GRUPO FOCAL	205

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ALA -	Alagoinhas
ANPUR -	Articulação Nacional do Solo Urbano
ASSEMAE-	Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento
BDMG -	Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais - BH
BH -	Belo Horizonte
BID -	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD -	Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento
BNDES -	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BNH -	Banco Nacional da Habitação
CAIXA -	Caixa Econômica Federal
COMUS -	Conferência Municipal de Saneamento - BH
COMUSA -	Conselho Municipal de Saneamento - BH
COPASA -	Companhia de Saneamento de Minas Gerais - BH
CPT -	Comissão Pastoral da Terra
CREA -	Conselho Regional de Engenharia de Agronomia da Bahia
CTRS -	Central de Tratamento de Resíduos - BH
DRENURBS -	Programa de Recuperação Ambiental de Belo Horizonte - BH
EMBASA -	Empresa Baiana de Águas e Saneamento S/A
ENANPUR -	Encontro Nacional da ANPUR
ENAP -	Escola Nacional de Administração Pública
FADES -	Fórum Alagoinhense para o Desenvolvimento Sustentável
FMS -	Fundo Municipal de Saneamento - BH
FUNASA -	Fundação Nacional de Saúde
FSESP -	Fundação de Serviços de Saúde Pública
GGSAN -	Grupo Gerencial de Saneamento - BH
HYDROAID -	Escola Internacional da Água para o Desenvolvimento
IBGE -	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPPUR -	Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional
ISA -	Índice de Salubridade Ambiental
MACKENZI E -	Universidade Presbiteriana Mackenzie
OGU -	Orçamento Geral da União
PBH -	Prefeitura de Belo Horizonte - BH
PDDU -	Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano
PLANASA -	Plano Nacional de Saneamento

PMS -	Plano Municipal de Saneamento
PMSA -	Plano Municipal de Saneamento Ambiental - ALA
PMSS -	Programa de Modernização do Setor de Saneamento
PROCEND -	Programa de Recebimento e Controle de Efluentes não Domésticos - BH
PSB -	Partido Socialista Brasileiro
PT -	Partido Trabalhista
RDO -	Resíduos Sólidos Domiciliares
RECESA -	Rede Nacional de Capacitação e Extensão Tecnológica em Saneamento Ambiental
SEDEA -	Secretaria de desenvolvimento econômico e meio ambiente – ALA
SINDÁGUA MG -	Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias de Purificação e Distribuição de Água e em Serviços de Esgotos do Estado de Minas Gerais
SLU -	Superintendência de Limpeza Urbana - BH
SMEU -	Secretaria Municipal de Estrutura Urbana - BH
SMHAB -	Secretaria Municipal de Habitação - BH
SMIS -	Sistema de Informações em Saneamento Ambiental - ALA
SMLU -	Secretaria Municipal de Limpeza Urbana - BH
SMMAS -	Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Saneamento Urbano - BH
SMPL -	Secretaria Municipal de Planejamento - BH
SMRU -	Secretaria Municipal de Regulação Urbana - BH
SMS -	Sistema Municipal de Saneamento - BH
SMSA -	Secretaria Municipal de Saúde - BH
SMSA -	Sistema Municipal de Saneamento Ambiental - ALA
SNIS -	Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento
SUDECAP -	Superintendência de Desenvolvimento da Capital – BH
UAMA -	União das Associações dos Moradores de Alagoinhas
UFBA -	Universidade Federal da Bahia
UFF -	Universidade Federal Fluminense
UFMG -	Universidade Federal de Minas Gerais
UFPA -	Universidade Federal do Pará
UFRJ -	Universidade Federal do Rio de Janeiro
UGP -	Unidade de Gerenciamento do PMSS
UNESCO -	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

UNIBANCO -

União de Bancos Brasileiros

URBEL -

Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte - BH

Lista de Figuras

Figura 1 - Mapa de Localização de Belo Horizonte - MG	101
Figura 2- Evolução do percentual de atendimento da população total com rede de abastecimento de água - Belo Horizonte	132
Figura 3 - Evolução do percentual do número de amostras com níveis de cloro residual na rede de distribuição fora do padrão de potabilidade - Belo Horizonte...	133
Figura 4 - Evolução do percentual de amostras com teores de turbidez fora do padrão de potabilidade - Belo Horizonte	133
Figura 5 - Evolução do percentual do número de amostras com níveis de coliformes totais fora do padrão - Belo Horizonte	134
Figura 6 - Evolução do numero de economias atingidas por intermitências - Belo Horizonte	134
Figura 7 - Evolução do tempo de duração média de intermitências - Belo Horizonte	135
Figura 8 - Evolução do percentual de atendimento total de esgotamento sanitário por rede geral de coleta - Belo Horizonte	135
Figura 9 – Evolução do percentual de atendimento urbano de esgoto por rede geral referido à população urbana atendida com água por rede de distribuição - Belo Horizonte	136
Figura 10 - Evolução do percentual de atendimento urbano de coleta de resíduos domiciliares - Belo Horizonte	137
Figura 11 - Córrego 1º de Maio antes do Drenurbs	139
Figura 12 - Córrego 1º de Maio antes do Drenurbs 2	140
Figura 13 - Parque do Córrego 1º de Maio após Drenurbs	140
Figura 14 - Parque do Córrego 1º de Maio após o Drenurbs 2	141
Figura 15 - Placas de entrada e informativa do Parque do Córrego 1º de Maio	141
Figura 16 - Equipamentos urbanos do Parque do Córrego 1º de Maio	142
Figura 17 - Leito do Córrego 1º de Maio	142
Figura 18 – Uma entre muitas das nascentes do Córrego 1º de Maio	143
Figura 19 - Bacia de contenção do Córrego e seus moradores	143
Figura 20 – A monitora de visitas ao Parque do Córrego 1º de Maio	144
Figura 21 - Mapa de localização de Alagoinhas - BA	147
Figura 22 - Evolução do percentual de atendimento da população total com rede de abastecimento de água - Alagoinhas	175
Figura 23 - Evolução do percentual do número de amostras com níveis de cloro residual na rede de distribuição fora do padrão de potabilidade – Alagoinhas	176
Figura 24 - Evolução do percentual do número de amostras com níveis de coliformes totais fora do padrão – Alagoinhas	176
Figura 25 - Evolução do percentual de atendimento total de esgotamento sanitário por rede de geral de coleta – Alagoinhas	177
Figura 26 - Evolução do percentual de atendimento urbano de esgoto por rede geral referido à população urbana atendida com água por rede de abastecimento – Alagoinhas	178
Figura 27 - Evolução do percentual de atendimento urbano de coleta de resíduos domiciliares – Alagoinhas	179
Figura 28- Bacia 9 - Loteamento Santa Terezinha. Equipe trabalhando nas obras de saneamento - PAC1	179
Figura 29 - Bacia 9- Loteamento Santa Terezinha com efluentes doméstico de águas cinzas lançado a céu aberto- PAC1	180

Figura 30 - Parque diesel – antes da rede de esgotamento sanitário e com rede de abastecimento de água potável.....	180
Figura 31 - Parque Diesel – rede de esgotamento sanitário implantada pelo SAAE em 2008	181
Figura 32 - Bacia 5 - Localidade Novo horizonte - Assistente social no trabalho de mobilização para as reuniões de educação ambiental.....	181
Figura 33 - Bacia 5 – Localidade Novo horizonte - ponto de ligação inadequada de águas servidas na rede de drenagem - PAC1.....	182
Figura 34 - Bacia 5 - Localidade Novo horizonte – rua com acúmulo de lama devido ao lançamento inadequado de águas servidas - PAC1.....	182
Figura 35 - Estação de tratamento de Esgotos Lagoa das Fontes dos Padres, prevista no Plano - PAC1	183
Figura 36 - Estação de Tratamento de Esgotos Lagoa das Fontes dos Padres - Implantada antes do PMSA.....	183

Lista de Quadros

Quadro 01 – Características das vertentes de planejamento politizado e tecnocrático	53
Quadro 02 - Estratégia para análise da vertente de planejamento	88
Quadro 03 – Aspectos para análise da justiça social em saneamento básico	89
Quadro 04 – Aspectos para análise da justiça ambiental em saneamento básico....	90
Quadro 05 - Banco de dados, componentes de análise.....	92
Quadro 06 - Categorias de análise dos serviços.....	93
Quadro 07 – Indicadores criados com variáveis do SNIS para avaliação da universalização do acesso ao abastecimento de água potável e esgotamento sanitário.....	94
Quadro 08– Indicador criado com variáveis do SNIS para avaliação da universalização do acesso à componente manejo de resíduos sólidos	94
Quadro 09 - Indicadores do SNIS para o déficit de qualidade da água.....	96
Quadro 10 - Indicadores do SNIS para avaliação da qualidade do serviço prestado em abastecimento de água no quesito regularidade/continuidade.....	96
Quadro 11 - Indicadores criados com variáveis do SNIS para contribuir na avaliação da integralidade.....	97

RESUMO

Com o novo marco legal do saneamento no Brasil, a Lei nº 11.445/2007, o titular dos serviços públicos de saneamento básico (serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário, manejo de resíduos sólidos e manejo de águas pluviais e drenagem urbana) se vê obrigado a exercer a função de planejador, tarefa pouco praticada no País. No Brasil, por muitos anos, a atribuição de planejamento em saneamento básico ficou relegada aos prestadores dos serviços. Durante a vigência do Plano Nacional de Saneamento (1971 – 1986) uma das características mais marcantes foi a omissão do Poder Público municipal e a falta de participação dos usuários dos serviços no processo de planejamento das ações em saneamento básico. O País passou um período longo sem um arcabouço institucional e legal que orientasse as atividades relacionadas aos serviços públicos de saneamento básico. O novo marco legal do saneamento básico avança no sentido de colocar a ação de planejamento como estratégica na gestão dos serviços. Segundo a Lei nº 11.445/2007, o planejamento é uma atividade do titular dos serviços, o município, e indelegável a outro ente. A Lei também inaugura uma nova fase da área ao eleger como um dos seus princípios fundamentais o controle social, garantindo à sociedade o acesso a informações e a participação nos processos de formulação de políticas, de planejamento e de avaliação dos serviços. É nesse ambiente de crença no planejamento para a promoção de justiça social e ambiental que surge a questão da presente pesquisa. Para tanto, faz-se a pergunta: quais os vínculos entre a implementação de planos municipais de saneamento básico e a promoção de justiça social e ambiental? Para essa reflexão são estudados os Planos Municipais de Alagoinhas e Belo Horizonte, pois ambos os municípios têm experiências no planejamento em saneamento, sustentados em uma política pública. Assim, o objetivo geral se constitui em analisar a implementação do Plano Municipal de Saneamento como indutor de justiça social e ambiental, nos municípios de Alagoinhas e de Belo Horizonte. Para tanto se faz: uma análise qualitativa dos Planos segundo a estratégia de abordagem da pesquisa; uma análise quantitativa dos serviços de saneamento com base nos indicadores do Sistema Nacional de Informação sobre Saneamento (SNIS) e; um encontro com os sujeitos sociais participantes do planejamento com a utilização da Técnica do Grupo Focal. Passado esses três momentos se faz uma análise das informações coletadas de maneira a responder à pergunta da pesquisa. Ao percorrer esse caminho percebeu-se que apesar de todas as limitações relacionadas ao processo de planejamento, à implementação de Planos, à garantia da participação da sociedade, ao estabelecimento de lógicas produtivas mais voltadas à eficiência sistêmica do que à eficiência econômica, o planejamento foi capaz de induzir e transformar a produção social do espaço. O processo de planejamento, portanto, se estabelece enquanto política pública, quando ancorado em uma ideologia mais afeita à promoção de justiça social e ambiental, se mostra como uma ferramenta importante na condução das transformações sociais. Assim, os resultados apontam que os vínculos entre a implementação dos planos municipais de saneamento básico e a promoção de justiça social e ambiental se relacionam diretamente com: a organização e mobilização social; o referencial utópico; as articulações supralocais; os interesses em jogo; a correlação de forças; a capacidade institucional/política do Poder Público em viabilizar a implementação do Plano; o grau de avanço da cidadania; a visão de mundo dos segmentos responsáveis legalmente pelo planejamento dos serviços (Poder Público com auxílio do prestador de serviço); o interesse da sociedade em desenvolver práticas cotidianas que reflitam uma ação justa social e ambientalmente; os mecanismos que protejam esses serviços da lógica de mercado e da eficiência econômica; e o entendimento de que a promoção da proteção dos ecossistemas naturais é fundamental para a valorização dos saberes e técnicas que demandam menor quantidade de riquezas ambientais para manter a qualidade de vida das populações.

PALAVRAS CHAVE: Planejamento, Serviços Públicos de Saneamento Básico, Justiça Social, Justiça Ambiental.

ABSTRACT

With the new sanitation law in Brazil, Law no. 11.445/07, the public sanitation service (which refers to water, wastewater, solid waste and urban drainage) is required to perform the function of planner, a task seldom performed by the state. For many years in Brazil sanitary planning was left to the contractors. During the National Sanitation Plan (1971-1986) one of the most marked characteristics was the omission of municipal Public Power and the lack of participation of the users of the services in the sanitation planning process. The country spent a long time without an institutional or legal framework to orient activities related to public sanitation service. The new sanitation law is a step in the right direction because it makes the task of planning a strategy in the management of the services. According to Law no. 11.445/2007, planning is the job of the public sanitation services, the municipality, and may not be delegated to another entity. The law also inaugurates a new phase: one of its fundamental principals is public control guaranteeing society access to information and participation in the forming of policies, planning and evaluation of the services. It is out of this spirit of planning for the promotion of environmental and social justice that arises the question of this research. What are the links between the implementation of municipal sanitary plans and the promotion of social and environmental justice? To answer this, the Municipal Plans of Alagoinhas and Belo Horizonte are examined. Both municipalities have experience in sanitary planning by public policy. Thus, the general objective is to analyze the implementation of the Municipal Sanitation Plan as an indicator of social and environmental justice in the municipalities of Alagoinhas and Belo Horizonte. The paper makes a qualitative analysis of the Plans according to the analytical framework of this research; a quantitative analysis of the sanitary services with a base in the indicators of the National Sanitary Information System (NSIS) and; an encounter with various social actors involved in planning, using the Focus Group Technique. Then, an analysis is made of the information collected in order to answer the research question. In the course of this research, it seemed that in spite of all of the limitations related to the planning process, the implementation of the Plans, public participation, the establishment of productive reasoning more correlated with systemic efficiency than economic efficiency, the planning process was able to and transform the social production of the areas. Therefore, the planning process, established as public policy, when anchored in an ideology of social and environmental justice, proves to be an important tool for the fomentation of social change. The results show that the links between the implementation of the municipal sanitation plans and the promotion of social and environmental justice relate directly to the social organization and mobilization, the referential utopian; joints off site, the interests at stake; the correlation of forces, degree of citizens civic rights, the world view of those legally responsible in the planning (Public manager with the help of contractors); the public interest in carrying out every day practices that are acts of social and environmental justice; the mechanisms that protect the services of market logic and of economic efficiency; and the understanding that promoting the protection of ecosystems is fundamental to the valorization of knowledge and techniques that demand less natural resources to maintain a certain quality of life of populations.

KEY-WORDS: Planning, Public Sanitation Service, Social Justice, Environmental Justice

1. INTRODUÇÃO

Com o novo marco legal do saneamento no Brasil, a Lei nº 11.445/2007, o titular dos serviços públicos de saneamento básico se vê obrigado a exercer a função de planejador, tarefa pouco praticada no País. Planejar, em sua definição instrumental, representa o ato de projetar cenários futuros, a partir de dados e informações do passado e do momento atual.

No Brasil, por muitos anos, a atribuição de planejamento em saneamento básico ficou relegada aos prestadores dos serviços. O Plano Nacional de Saneamento (Planasa), vigente no País durante mais de uma década (1971 a 1986), teve sua lógica de tomada de decisão centralizada nos poderes executivo federal e estadual, excluindo-se os municípios, e deixando de considerar a participação social, reflexo do período autoritário. O Plano se sustentou nas Companhias Estaduais de Água e Esgoto, que passaram a prestar os serviços a partir de uma engenharia financeira pautada na auto-sustentação financeira. Naquele momento, o conceito de saneamento básico se restringia às componentes de abastecimento de água e esgotamento sanitário, serviços passíveis de garantir o retorno do capital investido.

Uma das características mais marcantes do período foi a omissão do Poder Público municipal e a falta de participação dos usuários dos serviços no processo de planejamento das ações em saneamento básico, um ambiente propício e necessário para se fazer garantir alocação de recursos financeiros para regiões preferenciais, estratégicas ao modelo de desenvolvimento então vigente, voltado para o processo de industrialização e urbanização desigual e excludente.

Durante o Planasa as empresas estaduais tiveram pouca ou nenhuma preocupação com a eficiência, eficácia e efetividade dos serviços prestados. Quando da extinção do Plano, salvo alguns avanços no abastecimento de água na área urbana, o quadro do saneamento básico era desolador, principalmente, nas periferias urbanas, nas pequenas localidades, nas áreas rurais e entre a população pauperizada.

As empresas tinham baixo desempenho com alto índice de perdas físicas e financeiras e baixo poder de endividamento. Com a extinção do órgão financiador de suas ações, o Banco Nacional da Habitação (BNH), em 1986, o Plano se extingue

em 1990. O planejamento praticado deixou marcas profundas no modelo de prestação de serviços, que perduram até hoje.

O País passou um período longo sem um arcabouço institucional e legal que orientasse as atividades relacionadas aos serviços públicos de saneamento básico. Além disso, os níveis de investimentos decresceram significativamente, resultando em baixa cobertura dos serviços, degradação ambiental e, ainda, nenhuma preocupação com as implicações das ações humanas sobre os ambientes funcionais¹ aos serviços públicos de saneamento básico. Fato esse que conduziu o Brasil a um cenário em que a maioria dos rios, principalmente os urbanos, e suas respectivas bacias hidrográficas, se tornassem receptores dos esgotos e resíduos sólidos gerados pelas populações. Além da degradação dos ecossistemas, os agravos à saúde, com doenças relacionadas ao saneamento básico, se ampliaram.

Simultaneamente às preocupações com o saneamento básico, na virada do século XX para o XXI, se estabeleceu em nível mundial preocupações relacionadas às possíveis alterações do clima. Diversos fenômenos como a alteração da distribuição e intensidade das chuvas, os processos de desertificação, a alteração da temperatura média das estações do ano, entre outros, têm se apresentado em diversos locais do Planeta, corroborando com a maioria das previsões divulgadas pelos estudiosos da área. Todos os acontecimentos relacionados às mudanças climáticas têm forte relação com o saneamento básico, ainda mais quando muito dos serviços ecossistêmicos são perdidos com a alteração e degradação dos ambientes naturais².

Nesse sentido, os esforços para promover um planejamento capaz de garantir a universalização do saneamento básico de qualidade, melhoria das condições

¹ Cada ecossistema a exemplo dos rios e suas bacias hidrográficas, florestas, mangues, lagos, charcos, entre outros são estratégicos para a prestação de serviços públicos de saneamento básico, quando garantem insumos e mecanismos de controle, ou seja, proporcionam proteção às populações humanas, principalmente, quando mantidos em sua forma natural.

² Cada ecossistema presta um serviço ao homem dentro do espaço habitado, o que Dally e Farley (2009) chamam de serviços ecossistêmicos. Esses serviços tornam o ambiente menos suscetível a desastres relacionados com alagamentos por chuvas, ilhas de calor, descontrole entre espécies causando infestações, suscetibilidade a fenômenos ambientais como *tsunami*, furacões, chuva de grande tempo de recorrência, pouca disponibilidade de água. Esses serviços ainda não são computados como geradores de riqueza, já tendo propostas nessa direção dentro da visão da economia ecológica e seus disseminadores. Ver: Daly, H.; Farley, J. **Economia ecológica**: princípios e aplicações. Porto Alegre (RS): Instituto Piaget-Divisão Brasil, 2009.

ambientais e a preservação dos ecossistemas se deparam com a necessidade de se repensar os processos de planejamento, já que planejamentos normativos e burocráticos se mostraram incapazes de promover justiça social e ambiental.

O novo marco legal do saneamento básico brasileiro, avança no sentido de colocar a ação de planejamento como estratégica na gestão dos serviços. Segundo a Lei nº 11.445/2007, o planejamento é uma atividade do titular dos serviços, o município, e indelegável a outro ente. Inclusive, no caso da delegação da prestação dos serviços a existência de plano municipal de saneamento básico é uma exigência para a legalidade dos contratos, além de ser também para a obtenção de financiamentos. A Lei também inaugura uma nova fase da área do saneamento básico ao eleger como um dos seus princípios fundamentais o controle social, garantindo à sociedade o acesso à informação e à participação nos processos de formulação de políticas, de planejamento e de avaliação dos serviços.

Faz, ainda, uma aposta importante na ação de planejamento como meio de universalizar os serviços públicos de saneamento básico no Brasil. Aposta-se em um planejamento que esteja pautado em uma política pública que promova justiça social e ambiental por meio da participação social, da transparência das ações, das articulações entre políticas, integração entre infraestruturas e serviços, da universalização do acesso, do uso e promoção de tecnologias apropriadas. Aposta-se, ainda, que o planejamento guiará a prestação de serviços, a regulação e a fiscalização sob o comando do Poder Público municipal.

É nesse ambiente de crença no planejamento para a promoção de justiça social e ambiental que surge a questão da presente pesquisa: Quais os vínculos entre a implementação de planos municipais de saneamento básico e a promoção de justiça social e ambiental?

Para essa reflexão são estudados os Planos Municipais de Alagoinhas e Belo Horizonte, pois ambos os municípios têm experiências no planejamento em saneamento, sustentados em uma política pública, cujos princípios e diretrizes, além de terem inspirado o novo marco legal, têm elementos considerados exemplares, como política pública definida por lei e existência de um sistema municipal de saneamento básico, composto por conselho democrático de caráter deliberativo, com conferências, fundo municipal, entre outros.

Espera-se que o estudo dessas experiências de planejamento possa trazer contribuições para elucidar os vínculos entre o planejamento, consolidado por um plano, e a promoção de justiça social e ambiental, o objetivo fim de um Plano Municipal de Saneamento Básico.

Essa reflexão exige um olhar sob o próprio planejamento enquanto disciplina, suas origens, referenciais teóricos e metodológicos e seus vínculos com a política, a ideologia e a técnica. Também cabe uma discussão sobre o papel do planejamento na promoção da justiça social e ambiental. Esse seria, então, o recorte teórico conceitual do trabalho.

A base empírica, as experiências de Alagoinhas e Belo Horizonte, como testemunho exemplar desse modelo de gestão perseguido para o saneamento básico no Brasil, permite uma reflexão sobre os resultados alcançados com o processo de planejamento, notadamente quanto à justiça social e ambiental.

Nessa tentativa de perceber os vínculos entre o planejamento e a promoção da justiça social e ambiental, cabe observar, o quanto os atores que realizam o planejamento percebem o tema das mudanças do clima, visto que essas alterações trarão maior visibilidade aos problemas socioambientais, vivenciados na área do saneamento básico, o que rebate na justiça ambiental. E, nesse aspecto, as questões tecnológicas ligadas ao saneamento básico e suas possibilidades de inovações no sentido de mitigar e/ou se adaptar às mudanças, além de proteger os ecossistemas, são pautas que não devem ser desconsideradas em processos de planejamento que pretendam a promoção de justiça ambiental.

Assim, é nesse ambiente de mudanças que se torna premente acompanhar como a área irá caminhar em termos de política pública. Portanto, analisar as experiências em planejamento dos serviços públicos de saneamento básico, hoje uma exigência legal, colabora para uma avaliação da efetividade, eficácia e eficiência dos instrumentos que estão sendo aplicados mediante vigência da Lei nº 11.445/2007, numa perspectiva da promoção da justiça social e ambiental.

2. OBJETIVOS

Geral

Analisar a implementação do plano municipal de saneamento básico como indutor de justiça social e ambiental, nos municípios de Alagoinhas-BA e de Belo Horizonte-MG.

Específicos

- Analisar quais os pressupostos teóricos, conceituais e metodológicos predominantes nos processos de planejamento dos serviços públicos de saneamento básico.
- Investigar a experiência dos municípios de Alagoinhas e de Belo Horizonte na implementação de planos de saneamento básico e os avanços socioambientais decorrentes.
- Analisar os limites e as possibilidades de promoção de justiça social e ambiental a partir da implementação do planejamento em saneamento básico.

3. PLANEJAMENTO: UMA BREVE REVISÃO TEÓRICO-CONCEITUAL

Para se entender os processos de planejamento se faz necessário entender como se dá a produção do espaço. Assim, para trilhar por esse caminho teórico torna-se necessário uma reflexão sobre as inter-relações entre produção do espaço e o planejamento, reflexão essa que vai elucidar as forças sociopolíticas e econômicas que influenciam a formação da realidade vivenciada no dia-a-dia.

Com essa reflexão é possível discutir a função e o papel do planejamento e sua capacidade de influenciar na transformação da realidade. Por outro lado, para tratar a questão do planejamento é necessário abordar as quatro vertentes teóricas do planejamento moderno, de maneira a delimitar os principais aspectos a serem observados para se analisar um processo de planejamento e suas motivações sociopolíticas e econômicas. Tal delimitação é imprescindível para possibilitar a análise dos planos de saneamento dos municípios de Belo Horizonte e Alagoinhas, esforço da presente dissertação.

Por fim, para as análises aqui pretendidas, se faz um recorte teórico-conceitual a fim de se demarcar aspectos que relacionam posturas de um planejamento mais voltado para a transformação social e de um planejamento mais voltado para a manutenção do *status quo* da sociedade capitalista de trocas. Dessa maneira, busca-se instrumentalizar a análise de um documento de planejamento, o plano, produzido por um processo de planejamento com todas as peculiaridades relacionadas à experiência empírica de planejar.

3.1. Produção do Espaço e Planejamento

Para se pensar a função do planejamento em um território é preciso perceber este, enquanto um espaço de produção social, que reflete as contradições e correlação de forças dos segmentos sociais que nele habita, ou que nele interfere. Esse processo de interação cria e recria os espaços e os padrões de consumo e conforto. Nesse sentido é de fundamental importância se debruçar sobre o seu caráter dinâmico e contraditório de formação, resultado das ações de diferentes sujeitos sociais. O planejamento, então, cumpre o papel de regular a produção desse espaço, de viabilizar um projeto político e social de um grupo dirigente.

As forças econômicas, políticas, a burocracia estatal e os segmentos organizados da sociedade são os sujeitos que influenciam os processos de planejamento, que ora estão em disputa, ora promovem rupturas e ora tecem pactos sociais. O planejamento, portanto, pode ser concebido como uma força-ação de função organizativa dos processos políticos, usando as técnicas e métodos desenvolvidos pela sociedade, como instrumentos de viabilização de projetos político-sociais. A técnica que cria usos e forma espaços, influencia na (re)criação e materialização dos conteúdos ideológicos do planejamento.

Como o planejamento está significativamente relacionado à visão de mundo de uma sociedade é fundamental conhecer suas diferentes correntes teóricas, pois como sugere Iracheta (1988) não há lugar para uma metodologia de planejamento sem que se faça referência a uma estrutura filosófica.

A percepção do cunho político ideológico do planejamento é importante para se compreender como é possível legitimar e disseminar na sociedade padrões de consumo, modos de vida vinculados ao projeto social dos grupos dirigentes, das elites e corporações, o qual se distancia de projetos mais universalistas e igualitários mais propensos à promoção de justiça social e ambiental. Essas questões impõem investigações que incorporem como pano de fundo as relações políticas e de poder, a produção de capital, envolvendo o mercado produtivo, os incorporadores, prestadores de serviços e os interesses de grupos produtores de materiais e tecnologias, forças que atuam e direcionam o processo de planejamento. Entender a produção social do espaço passa por entender, então, como esse viabiliza projetos sociais hegemônicos.

O planejamento tem importância no sentido de tentar interferir e/ou definir a forma de produção do espaço, ancorado em uma lógica de desenvolvimento. Assim, os planos diretores de desenvolvimento urbano ou planos diretores municipais buscam definir e normatizar os processos de configuração do espaço da cidade. Nesse contexto se insere o planejamento em saneamento básico, como rede de infraestrutura e serviços essenciais que dá suporte e direção ao processo de ocupação e valorização do espaço, que está subordinado a interesses de grupos políticos e econômicos.

Para tanto é interessante situar o modo de organização social prevalente, pois nele se concentra os elementos mais importantes para a ação dos planejadores. Arantes (2000, p. 26), analisando a produção da cidade elucida os vínculos entre o espaço e o capital, ao afirmar que:

(...) as cidades passaram elas mesmas a serem **geridas e consumidas como mercadorias**. (...) a cidade negócio está ancorada em uma pseudomercadoria, o solo, (...) explicitação de uma contradição recorrente entre valor de uso que o lugar representa para seus habitantes e o valor de troca com que ele se apresenta para aqueles interessados em extrair dele um benefício econômico qualquer, sobretudo na forma de uma renda exclusiva. **A forma da cidade é determinada pelas diferentes configurações desse conflito básico e insolúvel** (grifo nosso).

Ou seja, a cidade é fruto da relação e confrontação de forças sociais, que modificam e configuram os espaços materiais, pretendendo atender às mudanças de lógica dos grupos que tenham maior capacidade de decisão. Esses grupos estão interessados em promover justiça social e ambiental? A realidade indica uma resposta negativa a essa pergunta, já que a cidade que se pretende planejar é permeada por desigualdade, pobreza, degradação ambiental, falta de saneamento básico, entre outros, todos exemplos de injustiça social e ambiental. Como entender esses processos que atuam na formação cidade?

Um caminho pode ser apontado pela reflexão de Lefebvre sobre a cidade, para quem o espaço é um produto social, ou uma construção social complexa (com base em valores e sentidos), que afeta as práticas espaciais e percepções (LEFEBVRE, 1974). Discutindo a constituição desse espaço em sua obra, alguns autores afirmam que para Lefebvre, “num primeiro momento, a cidade assume um papel de mediação entre o que se processa no global, em diferentes continentes e países, na relação com o cotidiano e o vivido” (MACHADO; CIPRIANO; SCHNEIDER, 2009, p. 20). Já, num “segundo momento, essa cidade é transformada em ideologia, isto é, na urbanização, que se articula com a programação da sociedade desde o Estado, por meio de seus planejadores, arquitetos e urbanistas” (op. cit., p. 21). A cidade, então, constituiria a “ordem próxima”, enquanto o urbano se referiria a “ordem distante” (CARLOS, 2004, p. 9), dimensão esta onde “o urbano revelaria o processo de generalização da urbanização e da formação de uma sociedade urbana como possibilidade. Já a cidade, permitiria pensar o plano do lugar revelando o vivido (*ibidem*)”.

Ao acompanhar as reflexões de Lefebvre ficam explícitas as conexões entre o planejamento, que se insere no aspecto global e ideológico, e as tecnologias e modificações materiais dos espaços, que refletem essa ideologia nos aspectos do cotidiano, do dia-a-dia da cidade e dos seus moradores.

Harvey (1980), ao apontar a conexão significativa entre o espaço e a sociedade, diz que retratar bem a interpenetração do processo social e da forma espacial, que nasce da prática humana, é um problema implícito a ela - a prática humana -, a ser superado por ela, mais do que um problema que se ligue às propriedades da realidade em si. Essa fala converge no sentido do entendimento de como o processo de escolha (planejamento) da matriz tecnológica de um serviço público de saneamento básico pode ser direcionado mais por prioridades ideológicas de grupos minoritários do que pelas demandas sociais e/ou características naturais e geográficas, relacionadas, ao local onde esta é implantada.

Nesse sentido Carlos (2004, p.7) observa que “a sociedade urbana se constitui a partir da generalização do processo de urbanização no mundo”. As políticas urbanas (e/ou sociais na cidade - da educação e da natureza/ambiente) estariam criando e recriando “constantemente os lugares e novas centralidades que se deslocariam produzindo novas formas de uso/consumo do espaço (*Ibidem*, p.11)”. Ou seja, a cidade está sujeita a se readaptar de acordo às mudanças das forças que a condiciona, o que traz o potencial transformador de um processo de planejamento que vislumbre promover justiça social e ambiental a partir de ações em saneamento básico que estejam vinculadas aos princípios de justiça, interferindo de forma concreta no dia-a-dia dos usuários e prestadores desses serviços.

Para Castells (1983), qualquer um que deseje estudar uma cidade, deveria estudar o capital, a produção, a distribuição, a política, a ideologia, etc. Mais ainda, não se pode entender o processo de consumo sem o ligar à acumulação do capital e às relações políticas entre as classes. Pode-se dizer, então, que o ato de buscar entender o planejamento dos espaços, e nesse universo o saneamento básico, é um estudo que deve perpassar os arranjos entre o capital, a produção, a distribuição, a política e a ideologia, categorias que permeiam o processo de planejamento.

Assim, se valendo do entendimento desses autores pode-se definir que os espaços são produzidos socialmente, de forma que os arranjos entre as diferentes forças que

nele atuam vão condicionar a busca de uma melhora dos serviços públicos de saneamento básico. Posto que, na relação entre os aspectos globais da economia, política e lógica produtiva e os aspectos cotidianos ligados ao uso diário das diferentes tecnologias de saneamento básico, bem como sua distribuição no território, pode-se estar mais próximos ou distantes de uma condição de justiça social e ambiental na prática desses serviços públicos. Pode-se, então, a depender dos arranjos das forças políticas e econômicas e dos grupos dirigentes, empreender ações na linha da promoção da saúde e qualidade ambiental ou promover ações de interesse do capital, focalizadas e compensatórias promotoras de injustiça.

Certamente, que a construção de uma sociedade igualitária e promotora de justiça não se dará nos marcos de uma sociedade de mercado. E nesse sentido, o entendimento do papel do Estado na articulação e promoção dessa sociedade se mostra relevante no pensar o planejamento do território, bem como sua efetividade e poder de influência na produção do espaço.

3.2. Refletindo sobre o Planejamento

O ato de planejar não se resume ao ordenamento de ações e técnicas de organização de dados e observações quantitativas e descritivas da realidade, para que se formulem meios de como modificá-la. Quando se pensa em planejar, questões ligadas ao modo de compreender o espaço e a relação com a natureza se desdobram em opções tecnológicas e formas de constituir e legitimar a produção e modificação do espaço. Como bem coloca Iracheta (1988), dentro desse processo de planejamento – que é fundamentalmente um processo sóciopolítico - os procedimentos, técnicas, documentos e instituições de planejamento são meios para que se alcance os objetivos finais da sociedade e não o oposto. Por isso, a depender das opções ideológicas, legitimadas pelas instâncias de poder, inclusive a ciência, diferentes pressupostos e metodologias surgem para atender às demandas de planejamento e organização social dos grupos de influência.

Nesse sentido, com intuito de problematizar a relação entre os tomadores de decisão (homens de ação) e a ciência (os cientistas), que deveria apoiá-los, Matus (1993) traz o conceito de *situação*. O autor começa criticando o fato de ciência observar a realidade de forma desagregada e fragmentada, e faz perguntas: A única maneira de fazer ciência é departamentalizar a realidade? A única maneira de

pensar a ação é setorizar a realidade? Para ele, “a categoria de situação rompe os compartimentos que as ciências sociais construíram a fim de explicar a realidade. A situação é uma apreciação do conjunto feita pelo ator em relação às ações que projeta produzir, visando preservar ou alterar a realidade em que vive (*op cit*, p.100)”. Essa perspectiva trazida por Matus se mostra fundamental para que os diferentes atores que praticam e sofrem a ação do planejamento não percam de vista a importância das conexões e sinergias entre as distintas disciplinas, as quais permitem olhares distintos sobre a realidade (situação), que, por sua vez, são influenciados pelas visões sociopolíticas.

Ainda, Matus (1993) considera que diante do imperativo da ação, o homem necessita de uma apreciação do conjunto da realidade em que está imerso. O autor, considera que mesmo às vezes ofuscado pela realidade que vive, o homem luta para preservar ou modificar a própria realidade a que pertence. Para ele, essa é a situação, o ponto de partida que o estimula para a modificação ou conservação; ou seu ponto de chegada, caso veja como resultado das lutas anteriores. Nessa reflexão Matus evidencia os impulsos que carregam a tomada de decisão e a importância de uma ciência que supere a visão mecanicista para viabilizar processos decisórios mais complexos.

Por outro lado, Harvey (1980, p.166) ressalta a importância da prática social ao afirmar que:

Os modelos e teorias particulares não são em si mesmo do *status quo* revolucionários ou contrarrevolucionários. As teorias e modelos somente assumem uma ou outra dessas posições quando entram na prática social, seja através da formação da consciência das pessoas a respeito dos processos que operam em torno delas, ou através da previsão de uma estrutura analítica como ponto de partida para a ação.

Essas ponderações permitem afirmar que numa situação de planejamento diferentes perspectivas poderão ser trazidas para o campo da ação e essas só serão caracterizadas como promotoras de justiça social e ambiental a partir de suas ações no mundo real, na realidade vivenciada, no dia-a-dia das cidades, dos territórios.

Como exemplo significativo pode-se trazer as experiências iniciais em planejamento urbano que ocorreram no fim do século XIX. Na Alemanha, a melhoria da qualidade de vida foi a origem da pressão da sociedade para que ocorressem mudanças, gerando uma experiência de política e gestão reformista que veio a configurar as bases do planejamento urbano moderno e a produção dos primeiros planos diretores

na sua forma atual. Já no Brasil, o surgimento dos primeiros planos urbanísticos de caráter moderno acontece em função da crise do funcionamento das cidades portuárias-exportadoras e do complexo agroexportador. O objetivo central era garantir a realização dos fluxos de mercadorias (QUINTO JR., 2008). O planejamento, então, é um instrumento para viabilizar os projetos dos grupos que os conduzem, podendo esses projetos serem voltados para os interesses da sociedade como um todo ou para o interesse de grupos específicos.

Dessa forma, refletir sobre a necessidade de transformação social impõe pensar em termos não disciplinares, no conceito de *situação* como perspectiva de visão de conjunto, considerando que “formulações genuinamente revolucionárias não podem ter base disciplinar específica” (HARVEY, 1980, p.128). Constata-se, então, que as teorias de planejamento que não vão ao encontro dessa visão, já estariam previamente descartadas em processos interessados em alguma transformação social. Assim, o planejamento tradicional e normativo seria um bom representante de como não se fazer um planejamento que vise à transformação social.

Matus (1993), para quem o planejamento é um processo dinâmico voltado para realidades complexas, faz muitas críticas ao planejamento tradicional, normativo. O autor direciona sua crítica à visão de que o ator que planeja está fora da realidade, elencando seis pressupostos da elaboração do planejamento governamental, oriundos dessa visão:

- 1- o sujeito e o objeto planejado são independentes;
- 2- existe uma verdade única para o diagnóstico;
- 3- o objeto planejado contém comportamentos previsíveis;
- 4- o poder não é um recurso escasso;
- 5- o planejamento refere-se um contexto predizível, de leis estáveis;
- 6- o plano refere-se a um conjunto de objetivos próprios e a situação final é conhecida.

Ao estudar e criticar os resultados do planejamento tradicional na América Latina, Matus (1993) propõe seis pressupostos para um planejamento estratégico³, que considera a realidade como interferente no processo de planejamento, a saber:

³ Essa denominação dada por Matus (1993) não tem nenhuma relação com a escola de planejamento estratégico que se estabelece no mundo dos negócios empresariais e das “cidades negócio”.

- 1- o ator que planeja não tem assegurada sua capacidade de controlar a realidade, porque isso dependerá da ação de outros atores;
- 2- existe mais de uma explicação para a realidade, em função dos diferentes atores;
- 3- vários atores sociais enfrentam-se, com objetivos conflitantes;
- 4- o poder é escasso e o planejamento deve sistematizar o cálculo político e centrar sua atenção na conjuntura;
- 5- a incerteza domina o sistema social;
- 6- o governante lida com problemas sociais no tempo, e de solução aberta à criação e ao conflito.

Assim, ele permite perceber o verdadeiro papel e os limites do planejamento, revelando sua capacidade de ser um instrumental que deve se esforçar para acompanhar e entender a dinâmica da vida social, com vistas a se aproximar das demandas legítimas da sociedade. Então ele pergunta: Somos arrastados ou conduzimos? Eu governo meu destino? Meu país governa seu destino? Para Matus, essas interrogações se dirigem ao planejamento e em especial ao conceito de plano. Porque:

o **planejamento** não é outra coisa que tentar **submeter à nossa vontade o curso encadeado dos acontecimentos cotidianos**, os quais **determinam** uma direção e uma velocidade à **mudança** que inevitavelmente experimenta um país **em decorrência de nossas ações** (*op cit.*, p.9, grifo nosso).

Para Oliveira (2006), o ato de planejar é um processo de decisão construído política e socialmente com os diversos atores interessados e afetados pela decisão, que depende de um conjunto de informações e da capacidade de articulação e compreensão dos atores envolvidos. Para seu melhor exercício deve ser visto como um processo que, com o tempo, leve à geração de confiança e aprendizado entre os diversos atores envolvidos na decisão, possibilitando um aprimoramento na tomada de decisão conjunta. Como instrumento, contém suas limitações, impostas pelo próprio esforço de vislumbrar o futuro que está suscetível às mudanças não previsíveis. Assim, para que esse instrumento atinja sua função deve-se encará-lo como um meio de construir e articular as relações na sociedade, refletindo suas demandas de maneira ética, justa e responsável.

Porém, não se deve perder de vista que o planejamento por si só não conduz a esse ideal de “geração de confiança” e aprendizado entre os diversos atores envolvidos na decisão. A prática de planejar em si não pressupõe produção de situações ideais

onde os conflitos desaparecem e todos planejam para o mesmo objetivo. Portanto, é importante que a cada momento, os que participam das instâncias de planejamento reconheçam os pressupostos que ancoram as visões sociais de mundo de cada sujeito social, seus conceitos de ética, justiça, etc.

Moraes (2009) coloca que o planejamento constitui um espaço privilegiado de negociação entre os atores sociais, pois permite a confrontação e articulação dos seus diversos interesses e propostas, representando uma oportunidade para uma nova construção, ordenação e definição de objetivos que prevalecem na sociedade. Ou seja, “em última instância, o processo de planejamento cria as condições para a (re) construção da hegemonia, na medida em que articula técnica e politicamente, os atores sociais para escolhas e opções sociais” (BUARQUE, 1999, p. 38).

Borja (2008) problematizando sobre as bases e pressupostos dos planos coloca que a ação de planejamento não envolve apenas procedimentos meramente técnicos e neutros, a partir dos quais são feitos diagnósticos e prognósticos, mas que estes dependem do debate de ideias, das diversas formas de reconhecer a realidade e interpretá-la para então projetá-la. Para a autora:

Foucault nos ensina que os conceitos e as teorias são limitados e aproximados, construídos pelo homem tomando-se por base uma cultura e que a produção do conhecimento não se dá de forma neutra, estando inserida no contexto político e social onde está se processando. O autor esclarece que todo o pensamento se estrutura a partir de um espaço de ordem que se vincula à cultura. Essa ordem se expressa segundo épocas, vincula-se ao espaço onde é produzida, sendo constituída a cada instante pelo impulso do tempo. Foucault acredita que a experiência da ordem em cada lugar e tempo é mais fundamental que as teorias gerais e o conhecimento reflexivo, desempenhando sempre um papel crítico (FOUCAULT, 1992). Assim, o reconhecimento da realidade presente pressupõe reconhecer a experiência nua da ordem e seus modos de ser. Nesse debate Marx diria: todo saber sobre o real se dá a partir do pensar criticamente a base material. Pedro Demo diz: para compreender a realidade é preciso vivenciá-la (DEMO, 1996). No campo do planejamento, a vivência do fenômeno, do objeto a ser planejado, pressupõe a participação ativa dos agentes sociais (BORJA, 2008, p.21).

Borja (2008) finaliza seu pensamento mostrando que planejar pressupõe reconhecer e debater os conceitos, as visões de mundo sob as quais o objeto é percebido e interpretado, pois se assim não acontecer o plano estará condenado a ser mais uma peça estéril, tecno-burocrática e cartorial, incapaz de promover transformação social.

A partir dessa discussão, pode-se ter uma visão do planejamento em seu sentido conceitual e na sua capacidade de modificar realidades. A depender da vertente de

planejamento e visões sociais de mundo dos sujeitos, emergirão diferentes metodologias de apropriação e interpretação da realidade, incluindo aí a consideração de participação social no processo decisório. Porém, a capacidade de transformação da realidade e as características dessa transformação estão relacionadas, principalmente, aos pressupostos dos sujeitos sociais que planejam, quer seja dentro do aparato estatal ou não, do que à vertente de planejamento que estes estejam filiados.

Outra questão que suscita discussões refere-se às possibilidades da descentralização do planejamento, ou dito de outra forma, do planejamento municipal. Dowbor (1986) traz significativas contribuições sobre o planejamento municipal. Para o autor uma das transformações primordiais do planejamento é a descentralização, pois implica nas decisões sobre a utilização de recursos sociais, não permitindo que sejam tomadas de forma centralizada por um grupo de técnicos, e sim que sejam tomadas no nível local ou pelas próprias pessoas que deverão gerir os recursos. Considera, ainda, que existe uma articulação dos mecanismos de regulação⁴ das atividades econômicas, sendo estes: o mercado; o planejamento; a política de conjuntura do Estado (política de salários, impostos, crédito, fiscal); e a participação comunitária. Vê como elemento essencial do planejamento municipal a definição dos limites de sua intervenção frente aos outros mecanismos de regulação, já que os mecanismos são complementares.

O autor observa ainda que não se transforma a economia apenas agindo em nível local, do bairro ou do município. O desenvolvimento local encontra seu espaço ao transformar outros mecanismos de regulação de forma que o apoiem; a política econômica de Estado, assegurando os meios financeiros; o mercado, assegurando um sistema organizado de espaço econômico para produção local. E acredita que a descentralização, a participação e o planejamento significam o gradual reencontro da economia com as necessidades gerais da população.

Para Borja (2008) as ações que se dão no nível local e em um governo municipal progressista podem contribuir para a transformação social, considerando, no entanto, os limites do capitalismo. Na concepção da autora, embora a experiência e

⁴Para Dawbor a regulação tem a função de assegurar a alocação racional de recursos e adequar o esforço econômico às necessidades sociais.

a literatura evidenciem que políticas públicas implementadas no nível local têm maiores chances de obterem êxitos, visto a sua proximidade à realidade local, à fragilidade de grande parte dos movimentos sociais, dentre outros fatores, é um fator limitador para a elaboração de planos mais realistas e transformadores.

Contudo, como a lógica que ainda vigora nas relações entre os poderes públicos municipais e a sociedade privilegia muitas vezes práticas clientelistas e atitudes eleitoreiras, a superação desse cenário implica em estimular o protagonismo do poder local e o empoderamento dos movimentos sociais, buscando estabelecer um pacto social entre governo e sociedade capaz de promover as transformações necessárias. Nesse sentido, a viabilidade de um plano mais transformador dependerá da capacidade de pactuação no seio da sociedade (BORJA, 2008).

Pfeiffer (2000), estudando os planos diretores municipais, considera que estes têm uma aplicação muito limitada, visto que a sua elaboração geralmente leva vários anos e, quando finalmente recebe a aprovação política, as informações nele contidas já estão ultrapassadas. Outra questão levantada pelo autor é o caráter extremamente normativo desses planos, carecendo de orientações concretas para a tomada de decisões sobre o que fazer e como fazer, fato que caracteriza o Plano Diretor como um instrumento primordialmente normativo e formal, onde o desenvolvimento das cidades ocorre independente dele. É justamente contra essa visão de planejamento normativo e formal que Matus (1993) constrói sua concepção de planejamento.

Contudo, a política brasileira voltada ao planejamento urbano, quando promulga a Lei do Estatuto da Cidade, em 2001, tenta, de alguma forma, trazer contribuições para minimizar as deficiências apontadas por Pfeiffer (2000), no que diz respeito ao caráter extremamente normativo e formal dos Planos Diretores. Com esse objetivo valoriza a participação popular na elaboração desses planos, quando coloca a gestão democrática como instrumento para se alcançar o “pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade”, e a participação da sociedade como condição para a garantia do direito à cidade (SANTOS, 2011). Nesse sentido, a visão dos segmentos progressistas da área do saneamento básico, como da ASSEMAE, convergem com as premissas democráticas do Estatuto da Cidade.

A Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento (ASSEMAE, 2010), afirma que no tocante ao planejamento, o maior desafio dos prestadores de serviços públicos de saneamento básico é elaborar planos municipais e regionais, integrando os diversos serviços públicos que compõem o saneamento básico, de maneira participativa, escutando a população e os usuários dos serviços. A ASSEMAE, como outros segmentos mais progressistas, também aposta nos serviços municipalizados e na participação social como meio de contribuir para a redução das desigualdades na prestação dos serviços.

Porém, apesar de todo esse avanço em direção à gestão democrática das cidades, os desafios apresentados na implementação de um planejamento com efetiva participação da sociedade e estabelecimento de mecanismos de participação, após uma década de obrigatoriedade – 2001 a 2011 - são enormes. Fato esse apontado por Santos (2011, p. 277) quando afirma que por mais que os mecanismos de participação instituídos nos Planos Diretores entrem em funcionamento, “é muito difícil e improvável que o município se coloque em campanha permanente e consiga manter mobilizados os diferentes segmentos sociais”. Ao avançar na discussão o autor apresenta algumas pistas para que se entenda “os fracos resultados obtidos na trajetória do planejamento urbano”, sendo uma delas:

o poder dos grupos privados sobre a produção e a apropriação da cidade não se alteram somente com um chamamento à participação de todos os segmentos sociais, tendo em vista que é preciso iluminar os interesses contraditórios e às vezes inconciliáveis entre esses segmentos. A não explicitação dos conflitos permite que aparentemente todos os segmentos sejam beneficiados através da definição de diretrizes genéricas, mas que na prática estas não se materializam em instrumentos e mecanismos de intervenção para a promoção do direito à cidade (SANTOS, 2011, p. 277).

Dessa maneira, a experiência vivenciada pelo planejamento urbano, traz importantes contribuições para se pensar e praticar a participação popular no planejamento dos serviços públicos de saneamento básico.

Outro aspecto importante a ser lembrado no planejamento é que a ênfase para que o plano funcione adequadamente não pode ser dada apenas ao processo de planejar em si. Segundo Oliveira (2006), a literatura falha ao tratar com maior importância o planejamento do que a sua implementação e foi tardio o processo de reconhecimento da importância que deve ser dada a este tema e seu estudo.

Para Ferrari (1979), a dificuldade de implementação do plano é devido a três fatores principais, a saber: as dificuldades político-administrativas, as técnicas utilizadas e a ética. O autor ressalta, que tratar da implementação como um elemento à parte do processo de planejar pode ser a causa do insucesso de um plano. No caso de um plano bem feito, caso ocorra falha, normalmente, deve-se à falha de implementação.

Diante dessa questão é importante pensar na articulação entre os diferentes mecanismos de regulação como um meio de enfrentamento do impasse planejamento-implementação. Ainda mais considerando que existe uma mediação global-local na produção do espaço, como indica Lefebvre (1974), onde mecanismos de regulação se mostram como meios operantes dessa mediação e, por isso, capazes de influenciar na produção do espaço. Fato que ressalta a importância de um planejamento interessado em influenciar de maneira significativa o mercado produtivo, os fundos de financiamento em saneamento básico, as linhas de investimento em pesquisas tecnológicas, além do nível de interesse e participação da sociedade civil. Essa seria uma maneira importante para integrar planejamento e implementação, meios de fomentar práticas tecnológicas e comportamentais que fossem capazes de promover justiça social e ambiental na produção do espaço.

3.3. Vertentes do Planejamento Moderno

Segundo Monte-Mór (2008, p. 61), no Brasil, o planejamento urbano evoluiu com base em “contínuas apropriações de abordagens conceituais e soluções propostas para o tratamento de problemas urbanos gerados nos países de centro, no bojo do processo de expansão do capitalismo industrial maduro”. Essas abordagens resultaram da experiência vivenciada em sociedades com pequena diferença entre classes, boa distribuição de renda e “onde o alto grau de participação dos diversos grupos sociais nas decisões políticas impõe uma permeabilidade muito maior do planejamento face aos diversos interesses em conflito (*op cit*, p.61)”. Para o autor, no cenário brasileiro não se encontra as mesmas condições, assim, “o discurso do planejamento tende a se tornar inócuo: permeado da ideologia de justiça social, choca-se com as reais diretrizes político-econômicas dos grupos dominantes [...]” (*op. cit.*, p.62).

Na mesma direção aponta Accioly (2008) quando afirma que as vertentes urbanísticas revelam-se no movimento cultural mundial/nacional/local e introduzem

metodologias e propostas de arranjos espaciais alinhadas às experiências dos países centrais. Essas abordagens e arranjos se desenvolvem ao longo da história, se inserindo no contexto das vertentes urbanísticas e reproduzindo uma visão de mundo.

Souza (2010), no exercício de classificar as diferentes vertentes de planejamento, colabora nesse caminhar e desenvolve um método para demarcar as principais características de cada vertente de planejamento, segundo oito critérios. Para o autor, “trata-se de variáveis cuja ‘mensuração’ se dá , quando muito, em uma escala ordinal, e na maioria dos casos em uma simples escala nominal” (SOUZA, 2010, p. 200). A seguir, apresentam-se os oito critérios trabalhados pelo autor (SOUZA, 2010, p. 200-208):

- *A ideia-força central*: se refere ao objetivo mais essencial perseguido no âmbito da modalidade de planejamento. Associado aos critérios *atitude em face do mercado* e o *horizonte político-filosófico*, esclarece sobre a visão de mundo associada à modalidade em questão.
- *A filiação estética*: uma variável relevante apenas nos casos de modalidades de planejamento mais arquitetônicos e envolvidas com a questão traçado e estilo.
- *Escopo*: a vertente tende mais exclusivamente às dimensões físico-territórias ou mais a uma natureza “social abrangente”? Ou seja, em que a espacialidade (dimensões físico-territoriais) é uma entre as diversas dimensões.
- *O grau de interdisciplinaridade*: admite ser tratado como a ajuda de uma escala de avaliação que varia entre o muito pequeno (preocupações no âmbito do técnico-arquiteto que planeja) e o muito grande (perspectiva autonomista que aposta, no limite, na transdisciplinaridade, ou mesmo, na adisciplinaridade, sobre a base de uma crítica ao trabalho acadêmico em vigor), passando pelo pequeno, o médio e o grande.
- *A permeabilidade em face da realidade*: o grau em que os instrumentos normativos derivam de uma análise profunda e sistêmica prévia da realidade empírica – tratado com a ajuda de uma escala de avaliação com três posições: abordagem apriorística, semi-apriorística e reconstrutivista.
- *O grau de abertura para com a participação popular*: admite ser tratado com o auxílio da escala de avaliação, inspirada na clássica “escada da

participação popular” de Sherry Arnstein (1969) e adaptado por Souza (2010, p. 203), com oito categorias⁵.

- i. **Coerção:** representa situações em que, frequentemente, nem sequer as aparências são salvas, como remoção de favelas. Normalmente, situações de clara coerção serão encontradas em regimes de exceção (ditatoriais ou, mesmo, totalitários), nas quais a própria democracia representativa não existe ou deixou de existir.
- ii. **Manipulação:** corresponde a situações nas quais a população envolvida é induzida a aceitar uma intervenção, mediante, por exemplo, o uso maciço da propaganda ou de outros mecanismos. Políticas públicas compensatórias e intervenções pontuais, com o objetivo imediato de dar a impressão de que os governantes estão “fazendo a sua parte” e, via de regra, com o objetivo mediato de ganhar eleições, ilustram essa categoria.
- iii. **Informação:** neste caso, o Estado disponibilizará informações sobre as intervenções planejadas. Dependendo de fatores como cultura política e grau de transparência do jogo político, as informações serão menos ou mais completas, menos ou mais “ideologizadas”.
- iv. **Consulta:** aqui, o Estado não se limita a permitir o acesso às informações relevantes, sendo a própria população consultada. O problema é que não há qualquer garantia, ou mesmo um compromisso explícito e acordado, de que as opiniões da população serão, de fato, incorporadas.
- v. **Cooptação:** faz referência à cooptação de indivíduos (líderes populares, pessoas-chave) ou segmentos mais ativos (ativistas) convidados para integrarem postos na administração ou para aderirem a um determinado “canal de participação”. A cooptação pode mostrar-se vantajosa para indivíduos ou mesmo grupos, mas para a coletividade, no longo prazo, ela tende mais a ser um problema. A informação, a consulta e a cooptação não passam de uma pseudoparticipação.
- vi. **Parceria:** primeiro grau de participação autêntica, ou seja, não meramente consultiva ou cooptativa. Estado e sociedade civil

⁵Somente as categorias superiores (6, 7 e, obviamente, 8) correspondem a marcos políticas-institucionais em que se pode, efetivamente, ter a esperança de que as soluções de planejamento e gestão possam ser encontradas de modo fortemente democrático e sobre os alicerces de emprego da racionalidade e do agir comunicativos; já as duas categorias mais inferiores (1 e 2) representam a arrogância do “discurso competente” em sua forma pura. As situações representadas pelas categorias intermediárias diferem daquelas representadas pelas inferiores muito mais na forma que no conteúdo, pois a ilusão de participação, e as concessões limitadas expressas pelas simples cooptação, consulta e informação, são manifestações evidentes de uma sociedade heterônoma. Ademais, é preciso admitir que a participação autêntica mais ousada, correspondente à autogestão, exige, em última análise, muito mais que uma transformação política na escala local; no sentido castoriadiano de autonomia, faz-se mister uma transformação social muito mais profunda, impossível de ser alcançada apenas dentro do raio da ação político, econômico, cultural de uma cidade (SOUZA, 2010, p. 205-6).

organizada colaboram, em um ambiente de diálogo e razoável transparência, para a implementação de uma política pública ou viabilização de uma intervenção.

- vii. **Delegação de poder:** o Estado abdica de uma de uma gama de atribuições, antes vista como sua prerrogativa exclusiva, em favor da sociedade civil. A parceria e a delegação de poder consistem em situações de cogestão entre Estado e sociedade civil.
 - viii. **Autogestão:** implementar políticas e intervenções de um modo autogestionário, sem a presença de uma instância de poder pairando acima da sociedade (Estado), pressupõe um macro contexto social diferente. O que não elimina a possibilidade de experiências autogestionárias marginais terem lugar, menos ou mais efemeramente e com menor ou maior impacto político-pedagógico.
- *A atitude em face ao mercado:* é um critério que compreende as seguintes categorias: aceitação sem restrições (“mercadofília”); criticismo moderado acoplado a uma aspiração de controle, disciplinamento e “domesticação” do mercado de modo plenamente funcional ao capitalismo; forte criticismo tendo por base, na verdade, uma crítica sobre o próprio capitalismo⁶.
 - *O referencial político-filosófico:* pode ir do ultraconservadorismo capitalista, em sua versão “neoliberal”, à perspectiva de superação do modelo social capitalista, passando pelas visões de centro-esquerda à social-democracia e “liberalismo de esquerda”.

Apesar das limitações dessa classificação, ela traz alguns critérios fundamentais para se falar de ambientes sociais mais aptos à indução de justiça social e ambiental, devido às características que possibilitam explicitar o grau de cidadania e participação, além do questionamento que se faz ao modelo capitalista estabelecido no seio da sociedade. Assim, considera-se que, o método proposto por Souza (2010), se mostra como um bom exercício de demarcação das características possíveis e relevantes a serem considerados nos processos de planejamento mais capazes de induzir à promoção de justiça social e ambiental ou, ainda, para auxiliar na análise da vertente de planejamento adotada em um determinado plano.

⁶ Nessa terceira categoria três alternativas são possíveis: uma aceitação tensa da sociedade e economia capitalista, acoplada a um desejo de controle e disciplinamento do mercado e da propriedade com o fito de instituir maior justiça social; uma aceitação tácita e pragmática da sociedade e economia capitalista, acoplada a uma meta não apenas de controle e disciplinamento do mercado e da propriedade, mas de superação do modelo social capitalista como condição *sine qua non* para a conquista de maior justiça social em um nível significativo; rejeição pura e simples de qualquer compromisso com o modelo social vigente e preocupação exclusiva com o desenho de uma organização sócio-espacial pós-revolucionária futura (esta última posição é desprovida de possibilidades atualmente) (SOUZA, 2010, p. 206-8).

A partir da síntese sugerida por Sampaio (2010) e da escolha de seis dos oito critérios elencados por Souza (2010) - por representarem características da realidade passíveis de serem percebidas no conteúdo explícito de um plano - apresenta-se quatro vertentes de planejamento urbano predominantes nas sociedades modernas capitalistas, norteadoras da presente pesquisa sobre as visões predominantes nos planos municipais de saneamento.

Sampaio (2010), apoiado em Falud (1973), Campos Filho (1989) e Scherer (1981) delimita as principais vertentes teóricas do planejamento moderno:

- Vertente Globalista (*Comprehensive planning* - Inglaterra).
- Vertente Incrementalista (*Incremental planning* - U.S.A.).
- Vertente Estruturalista (estruturalista, sistêmico).
- Vertente Advocacional (*Advocational planning* - U.S.A.).

3.3.1. Vertente Globalista

Tipo de planejamento que predominou entre os anos de 1930 a 1950 na Inglaterra, onde foi prioritariamente praticado (SAMPAIO, 2010). Teve como autores seminais Geddes e Mumford⁷.

Por planejamento globalista, ou compreensivo, entende-se aquele tipo de planejamento com ênfase no diagnóstico exaustivo da realidade, onde se pressupõe, primeiro conhecer a desordem, depois planejá-la, ordenadamente. Prevê um conhecimento global e amplo da realidade, por isso requer uma abordagem teórica-conceitual interdisciplinar com o objetivo de contribuir para a visão “orgânica” do todo e suas partes (SAMPAIO, 1988).

Nesse tipo de planejamento se busca a raiz dos problemas, implica na análise da totalidade do fenômeno, onde a realidade é entendida como um conjunto ordenado de regularidades. Tem o pensamento filosófico pautado no idealismo, onde se entende que o argumento científico prevalece sobre o campo político. Idealiza que o Estado busca o bem comum, dentro da visão clássica do Estado do Bem-estar

⁷ Livros clássicos: GEDDES, Patrick. **Cidades in evolução**. Campinas, São Paulo: Papirus, 1994; e MUMFORD, Lewis. **A cultura das cidades**. Belo Horizonte: Itatiaia, 1961.

Social. Assim, tem como meta o equilíbrio dos interesses em jogo. Tem como pressuposto basilar o conhecimento do todo (SAMPAIO, 2010).

A partir das características propostas por Souza (2010) têm-se:

- *A ideia-força central*: organizar, trazer ordem e equilíbrio ao todo (cidade).
- *Escopo*: a vertente tende mais às dimensões físico-territoriais.
- *O grau de interdisciplinaridade*: razoável/médio, pois busca pensar o todo, mas sua base é a ciência positivista, conjunto ordenado de regularidades, dando forte ênfase à abordagem técnico-científica que pretende dar segurança ao ato de planejar.
- *O grau de abertura para com a participação popular*: supostamente no nível baixo, mais apto à informação e à consulta.
- *A atitude em face ao mercado*: aceitação sem restrições ao sistema da sociedade capitalista, mais preocupado em regular e organizar, que modificar.
- *O referencial político-filosófico*: mais próximo do conservadorismo capitalista, em sua versão “liberal”.

3.3.2. Vertente Incrementalista

Tipo de planejamento muito praticado nos Estados Unidos da América, de visão pragmática. Tem como autores seminais Dahal e Lindblom⁸.

Nessa vertente a realidade é considerada imperfeita, assim como o homem. Portanto, deve-se aceitar a realidade existente, focando o possível ao invés do ótimo. O planejamento deve estar centrado na ação e não no todo. Não acredita em um plano de consenso, pois o Estado não é neutro, e existe um domínio de classe. Assim, buscam-se as condições políticas concretas/objetivas para a execução do plano mais específico, devendo-se trabalhar com horizontes precisos e planos setoriais ou específicos, pois, a alternativa possível é uma meta e pressuposto basilar (SAMPAIO, 2010). Em relação aos critérios de análise tem como características predominantes:

⁸ Dentre os livros publicados pode-se citar: Dahal e Lindblom. *Politics, Economics and Welfare*. N. York: Harper, 1953; e BRAYBROOKE, David; LINDBLOM, Charles E. *Uma estratégia de decisão social: escolhas de políticas alternativas como processo social*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1972.

- *A ideia-força central*: relevante é o objetivo possível, aquilo que se pode fazer. É a viabilidade que fixa o projeto.
- *Escopo*: essa vertente tende mais às dimensões físico-territoriais e econômicas, mas incorpora dimensões de natureza social.
- *O grau de interdisciplinaridade*: pequeno, pois tem o planejamento centrado na ação setorial. Assim, busca condições políticas sob ótica mais específica (pragmatismo político).
- *O grau de abertura para com a participação popular*: sujeito à manipulação, informação, consulta, cooptação.
- *A atitude em face ao mercado*: criticismo moderado acoplado a uma aspiração de controle, disciplinamento e “domesticação” do mercado de modo plenamente funcional ao capitalismo.
- *O referencial político-filosófico*: mais para o conservadorismo capitalista, em sua versão “liberal”.

Assim, o sujeito que planeja toma a realidade como uma coisa imperfeita, não regular, desequilibrada, visto que o processo histórico é algo complexo e o futuro é sempre indeterminado, difuso e sujeito a mudanças bruscas. A política é vista como uma ação de “agentes” voltada para a consecução de fins, numa espécie de competição e o Estado seria um aparelho, um instrumento, cujo conteúdo e meta variam de acordo com as classes e ou grupos que dele se apoderam (SAMPAIO, 2010).

3.3.3. Vertente Estruturalista

Vertente teórica predominante no planejamento urbano europeu, pensa as relações entre o todo e a parte, a partir de um ponto de vista dialético. Tem como autores Ramon, Singer, Iracheta, Castells e Campos Filho⁹, via de regra, filiados à vertente marxista.

Considera as desigualdades entre as forças sociais, políticas/econômicas para pensar o planejamento, pois o mundo seria ordenado por uma estrutura que deve

⁹ Alguns livros: IRACHETA, A. X. **Hacia una planeación urbana crítica**. Mexico: Ed. Gernik, 1988; RAMON, F. **La Ideologia urbanística**. Madrid: A. Corazón, 1970; SINGER, Paul. **Economia política da urbanização**. São Paulo: Brasiliense, 1976; CAMPOS FILHO, C.M. **Cidades brasileiras: seu controle ou o caos**. São Paulo: Ed. Nobel, 1989; CASTELLS, M. **La cuestión urbana**. Mexico: Siglo XXI, 1978.

ser conhecida de forma a identificar as partes, para que o todo possa ser modificado. O planejamento é realizado segundo variáveis (estruturais), não é neutro e interage com o objeto a partir da visão social de mundo. Os planos e projetos são expressão da realidade estruturada. Prevê a regulação do Estado voltada para conteúdos sociais, embora submetida à influência de classe e grupos. Tenta se alinhar aos grupos que têm preocupações com questões estruturais. Acredita que a meta pode ser adaptada nos percursos (SAMPAIO, 2010).

Baseia-se na práxis, entende que viável é o que é desejável e não se limita ao que é apenas possível. Sua maior fragilidade enquanto teoria vem da ideia de que o plano pode controlar a realidade. A mudança na estrutura é meta e pressuposto basilar (SAMPAIO, 2010). Segundo os critérios de análise tem como características predominantes:

- *A ideia-força central*: conhecer a estrutura e as diferenças (entre as partes) para se pensar o planejamento, para que o todo possa ser modificado.
- *Escopo*: dimensão social abrangente, deve se conhecer a estrutura econômica, físico-territorial, mas entendê-las enquanto um produto das relações sociais.
- *O grau de interdisciplinaridade*: médio com perspectivas de avançar para grande, a sua limitação vem da visão de que o plano controla a realidade.
- *O grau de abertura para com a participação popular*: apto à informação, consulta, cooptação e parceria.
- *A atitude em face ao mercado*: uma aceitação tácita e pragmática da sociedade e economia capitalista, acoplada a uma meta não apenas de controle e disciplinamento do mercado e da propriedade, mas de superação do modelo social capitalista como condição *sine qua non* para a conquista de maior justiça social em um nível significativo.
- *O referencial político-filosófico*: mais à perspectiva de superação do modelo social capitalista, na visão da social-democracia.

O sujeito que planeja não é passivo e interage com o objeto de planejamento. O processo histórico é entendido como uma *práxis coletiva* submetida aos processos de estruturação, desestruturação e reestruturação. Na política reina uma *competição* entre os vários “agentes” frente às possibilidades historicamente constituídas. Nesse ambiente o Estado é visto como um aparelho, dotado de conteúdo, porém submetido

às classes dominantes que possuem uma “autonomia relativa” em relação aos demais níveis da estrutura (econômica, social, política, etc.) (SAMPAIO, 2010).

3.3.4. Vertente Advocacional

A vertente de planejamento advocacional tem sua origem nos Estados Unidos da América por volta dos anos de 1960, a partir da crítica ao globalismo e ao incrementalismo. Tem como autores seminais Alexander, Goodman e Santos¹⁰.

Para essa vertente teórica, o planejamento deveria ser feito pelo próprio interessado, pela comunidade, em nível local e encaminhado ao Estado. O planejador funciona como uma espécie de defensor, de advogado da comunidade. A participação nas ações é meta e pressuposto basilar, tendo como limitação o processo de organização comunitária e o acesso a recursos (SAMPAIO, 2010). Segundo critérios de análise tem como características predominantes:

- *A ideia-força central:* o planejamento se pauta na ação direta da população, em suas diferenças, em conciliar o possível e o concreto.
- *Escopo:* natureza social abrangente, onde a dimensão social das ações predomina sob a realidade físico-territorial.
- *O grau de interdisciplinaridade:* de média para grande, pois busca entender as aspirações da comunidade na ótica dos grupos dispostos à participação, valorizando os saberes locais.
- *O grau de abertura para com a participação popular:* admite informação, consulta, parceria e delegação de poder, podendo chegar à autogestão, já que considera certa autonomia das organizações populares, detentora de saberes e capazes de agir.
- *A atitude em face ao mercado:* forte criticismo, com uma aceitação tensa da sociedade e economia capitalista, acoplada a um desejo de controle e disciplinamento do mercado e da propriedade com o fito de instituir maior justiça social.
- *O referencial político-filosófico:* mais a perspectiva de superação do modelo social capitalista, uma sociedade mais autônoma, com instituições garantidoras de igualdade de acesso no processo de decisão.

¹⁰ ALEXANDER, C. **Urbanismo y participacion:** el caso de la Universidad de Oregon. Barcelona: Gustavo Gilli, 1976; GOODMAN, R. **Después de los urbanistas, que?** Madrid: H.Blume, 1977; SANTOS, C.N.F. **A cidade como um jogo de cartas.** São Paulo: Projeto, 1988.

O sujeito que sofre a ação do planejamento não é apenas reativo, pois o usuário, a população detém um conhecimento e age diretamente. O planejador apenas catalisa as necessidades, aspirações e prioridades voltadas para um bem-estar imediato. O processo histórico é entendido como uma *práxis* de grupos localizados em torno de objetivos comuns e de um modo de vida que se funda nas tradições, por isso pode ser apropriado, aperfeiçoado, modificado. A política se constitui na relação entre os agentes organizados – ou “atores” – e o Estado então, pressionado por demandas historicamente constituídas, passaria a contemplar os excluídos na prática. Assim, o Estado contém um aparelho, cujo conteúdo pode ser induzido via pressões da base social, apostando-se na sua “autonomia relativa” em relação aos demais níveis de poder (econômico, social, político, etc.) (SAMPAIO, 2010).

3.4. Planejamento Politizado e Planejamento Tecnocrático: discussão para o recorte da pesquisa

Existem variantes dentro de cada vertente e as quatro apresentadas sintetizam, segundo Sampaio (2010), as principais tendências percebidas dentro das experiências de planejamento vivenciadas ao longo do séc. XX, nos países centrais. Na prática, nem sempre as vertentes teóricas chegam a se excluir, pois, é comum aparecerem superpostas no plano discursivo – de um mesmo plano – e, num mesmo momento, podem se rebater em diferentes áreas (habitação, saneamento básico, transporte, educação, saúde, turismo, etc.), níveis ou escalas (nacional, estadual, regional, urbana, intraurbana, etc.) de planejamento (SAMPAIO, 2010).

Sampaio (2010) considera que o planejamento estratégico¹¹ é tão só uma variante que tenta fundir os princípios da teoria incrementalista com a advocacional (participativa), visando suprir as ineficiências do planejamento global e do Estado. Como é discutido no livro “A Cidade do Pensamento Único” (ARANTES; VAINER; MARICATO, 2000), o planejamento estratégico e o discurso a ele associado, com origem empresarial, tem sido utilizado de maneira agressiva pelo sistema capitalista, quando, a partir da conjuntura política dominante e da apropriação do discurso de grupos com poder econômico, vem transformando as grandes cidades em arenas de negócios e lucros das grandes empresas mundiais, onde se pontuam planos

¹¹ Sampaio (2010) se refere ao planejamento estratégico neoliberal, não tendo relação com o planejamento estratégico situacional teorizado por Matus (1993).

voltados para a solução dos problemas de mercado, distantes das questões relacionadas a um desenvolvimento sócio-espacial - onde temas como a distribuição equânime dos benefícios e qualidade de vida da sociedade e a manutenção dos ambientes naturais são trazidos como prioridades.

Esse conceito, desenvolvimento sócio-espacial, está ancorado em Souza (2010), para quem as discussões sobre “desenvolvimento” têm se apresentado como extremamente viciadas:

vícios como *economicismo*, *etnocentrismo*, *teleologismo* (etapismo, historicismo) e *conservadorismo* têm flagelado, em combinações e com pesos variáveis, quase toda literatura teórica sobre o tema [...]. O usual, [...], ainda é tomar “desenvolvimento” como sinônimo de *desenvolvimento econômico*, e mesmo a maioria das tentativas de amenizar o economicismo [...] não consegue ultrapassar o seguinte ponto: no limite, a *modernização* da sociedade, em sentido capitalista e ocidental, é o que se entende por desenvolvimento. Considerações sobre problemas ecológicos e sociais, via de regra, não têm servido para outra coisa que meramente relativizar ou suavizar o primado da ideologia modernizadora capitalista, sem destroná-la e mesmo sem tentar questioná-la radicalmente (SOUZA, 2010, p. 60).

Para o autor, ao contrário do que determina o sentido capitalista, o **desenvolvimento deve ser entendido como uma *mudança social positiva***. Para tanto, o conteúdo dessa mudança não deve ser definido *a priori*, “à revelia dos desejos e expectativas dos grupos sociais concretos, com seus valores culturais próprios e suas particularidades histórico-geográficas” (SOUZA, 2010, p. 60-61), e esclarece:

Desenvolvimento é uma mudança, decerto: **uma mudança para melhor**. Um “desenvolvimento” que traga efeitos colaterais sérios não é legítimo e, portanto, não merece ser chamado como tal. [...] se está diante de um autêntico processo de **desenvolvimento sócio-espacial quando se constata uma melhoria da qualidade de vida e um aumento da justiça social**. A mudança social positiva, [...] precisa **contemplar não apenas as relações sociais, mas, igualmente, a espacialidade** (SOUZA, 2010, p. 61, grifo nosso).

Assim, partindo dessas reflexões, é possível identificar esse processo vivenciado nas grandes cidades mundiais, como a expressão de um planejamento tipo “tecnocrático” voltado para a implementação do sistema capitalista e com um baixo desenvolvimento sócio-espacial.

Apesar de usar a mesma terminologia, Matus (1993) traz outra abordagem para o conceito de estratégia, quando critica a ação normativa que prevalece nos

planejamentos estatais e traz uma visão mais dinâmica e interativa das relações que interferem no planejamento. O enfoque estratégico é tratado pelo autor com o objetivo de apresentar uma postura a ser adotada no processo de planejamento – a estratégia seria o modo de vencer um jogo dialético, onde os atores sociais são situados historicamente como antagonistas e a situação de conflito é inerente à existência da situação.

É definido, assim, um ambiente necessário para que a “família metodológica do planejamento estratégico, à qual pertence o planejamento situacional” (MATUS, 1993, p.201)”, tenha validade para as formações sociais que apresentam características como (MATUS, 1993, p.201):

- (i) a reprodução do sistema é conflitante;
- (ii) algumas forças sociais atuam com o objetivo de reformar ou transformar o sistema;
- (iii) as relações do sistema planejado com outros sistemas é conflitante, pois são relações de dependência, dominação ou mistas;
- (iv) os objetivos dos atores que planejam são algo mais que meras conquistas econômicas, mensuráveis em termos de contabilidade nacional;
- (v) reconhece-se a existência de oponentes em luta, como consequência dos pontos (i) e (ii), e daí surge a necessidade do enfoque do planejamento a partir de qualquer posição de poder, do governo, do estado ou da oposição, e por qualquer força social; reconhece-se também que os atores não são homogêneos e que os oponentes podem estar no interior de um mesmo ator;
- (vi) o mero planejamento econômico é ineficaz, surgindo a necessidade da integração do planejamento político, como decorrência dos pontos (i), (ii) e (iii).

O autor conclui afirmando que o planejamento situacional “é aplicável em qualquer caso de condução, em situações de conflito de graus e tipos diversos. Ele é especialmente pertinente num sistema democrático onde um ator nunca tem poder absoluto” (MATUS, 1993, p. 202), ou seja, “o planejamento situacional é um planejamento democrático” (MATUS, 1993, p. 202), se alinhando, portanto, à matriz do planejamento participativo.

No que diz respeito ao planejamento participativo, este contribui na reformulação teórica do planejamento, retirando-lhe o caráter tecnocrático e autoritário herdado de processos políticos centralizadores. Esses processos centralizadores, para Matus (1993), carregam um conceito limitado de planejamento, quando o peso político relativo ao interesse dos diferentes segmentos da sociedade tem baixo valor na definição das ações. Dessa maneira, a contribuição oriunda do planejamento participativo representa avanços nos processos sócio-políticos, apesar de não ser o suficiente para superar as contradições e limites do capitalismo no ordenamento espacial das cidades (SAMPAIO, 2010).

Nesse sentido, considerando as visões de mundo que compõem cada vertente e sua consequente influência nos processos de planejar a modificação social e física dos espaços que configuram a sociedade urbana, podem ser destacadas duas grandes vertentes principais, predominantes nos processos de planejamento e seus métodos: um planejamento considerado mais “politizado” e outro mais “tecnocrático”. Essas duas tendências, acredita-se, podem indicar uma capacidade maior ou menor de promoção e indução de justiça social e ambiental, por meio das atividades de planejamento, quando questões ligadas aos princípios e conflitos relacionados à produção e distribuição dos bens e serviços na sociedade têm maior prioridade.

Com base no objetivo de analisar a vertente predominante nos processos de planejamento, necessita-se situar que aspectos os caracterizam, de maneira a possibilitar desnudá-los, alimentando, dessa forma, os esforços na construção de um ambiente social apto a escolhas políticas e práticas espaciais que sejam social e ambientalmente justas.

Considerando que o planejamento, obrigatoriamente, é uma atividade eminentemente política, este tem a função de apontar a direção a ser seguida para a consecução de um projeto social coletivamente e democraticamente definido para o futuro. Em uma sociedade pautada nos direitos sociais e coletivos é necessário identificar as estratégias para a promoção da distribuição justa dos benefícios e danos, como também os mecanismos para a adoção de técnicas/tecnologias compatíveis a esses pressupostos. Nesse aspecto, os limites vinculados à epistemologia do conhecimento, que rebatem na técnica aplicada no cotidiano e na construção de significados, sobre a função da cidade e sua influência no

comportamento humano, se constituem um ponto fundamental de reflexão para o planejamento.

Esses limites do planejamento foram devidamente debatidos no XIV Encontro Nacional da ANPUR (2011), realizado no Rio de Janeiro, em suas variadas mesas redondas, sessões temáticas e sessões livres. Uma delas, a sessão livre “Planejamento Urbano: Teoria, Prática e Ensino em Contextos com Fortes Desigualdades Sociais”, refletiu sobre os limites que as abordagens teórico-metodológicas adotadas na análise urbana podem trazer à possibilidade de acerto, ou seja, “do planejamento urbano contribuir de fato para a possibilidade de emancipação” (ENANPUR, 2011, p. 282). Para isso buscou responder questões como: “Quais os principais processos – estruturais e/ou conjunturais – que caracterizam a problemática urbana? Como as observações de contextos e situações práticas específicas poderiam contribuir para a revisão conceitual, a reinterpretção de matrizes teóricas consagradas e a formulação de metodologias de planejamento urbano? (ENANPUR, 2011, p. 283)”.

Com essas questões, entre outras, os participantes da mesa - Geraldo Magela Costa (UFMG), Brasilmar Ferreira Nunes (UFF), Edna Ramos de Castro (UFPA), Angela A. Tanus Benatti Alvim (Mackenzie) e Rainer Randolph (IPPUR/UFRJ) - apontaram os limites paradigmáticos oriundos do positivismo, como a separação entre equilíbrio-ordem versus desequilíbrio-desordem; a marginalização dos saberes locais; e a desvalorização do conhecimento que emerge da ocupação espontânea dos territórios, enfim, saberes produzidos fora da ciência acadêmica. Esses saberes põem em questão o discurso positivista-mecanicista e homogeneizador e revelam a insistente criação da ideia do legal versus ilegal, que prevalece nos planejamentos praticados em nossas cidades, os quais negam a desigualdade estrutural e são incapazes de criar soluções intermediárias que desencadeiem a inclusão social.

Nesse sentido, vem a necessidade de situar a função dos processos de planejamento. Assim,

tratar politicamente o planejamento urbano é atribuir-lhe a responsabilidade pela *administração de situações de conflito social*, dado que a dinâmica social é a disputa entre os vários segmentos sociais em torno de interesses e necessidades. Assim, o planejamento, ao administrar situações de conflito, procederá a escolhas para que determinados interesses e necessidades - e não

outros - sejam atendidos e satisfeitos (CARVALHO, 2001, p.133, grifo do autor).

Seguindo a colocação de Carvalho (2001), as reflexões acima e o marco teórico do campo do planejamento nesta pesquisa, adotou-se duas referências para análise dos dados empíricos, de maneira a sistematizar e demarcar as vertentes que prevalecem nos processos de planejamento em saneamento básico, que foram chamadas de “planejamento politizado” e “planejamento tecnocrático”.

A intenção nessa demarcação surge da constatação de que os processos de planejamento, com todas as nuances e graus de diferenciação entre eles, podem ser classificados de forma a simplificar a análise, no âmbito desta pesquisa, considerando-os ora mais politizados e ora mais tecnocráticos. O planejamento “Politizado” reconhece que a sociedade é desigual e recortada de interesses contraditórios, considera a rede de conflitos em seus processos decisórios e almeja a transformação social. O “Tecnocrático” utiliza uma abordagem técnico-burocrática e o domínio do grupo dirigente para manter o *status quo* e, conseqüentemente, escolhas alinhadas ao grupo que detém o poder econômico e político na sociedade.

O Planejamento “Politizado” considera que o espaço é produzido socialmente e resultado dos embates políticos e das relações de poder presentes na sociedade – lembrando que essa combinação de forças repercute em atitudes individuais e de segmentos da sociedade, suas lógicas de trocas, bem como nos modelos adotados nos sistemas de suprimento das demandas individuais e coletivas. Assim, considerando a função de decisões por vias democráticas e promotoras de justiça social é possível vislumbrar nas discussões e diálogos empreendidas no processo de planejamento oportunidades para se chegar à mediação dos conflitos, de maneira a definir os fins esperados, bem como as técnicas e tecnologias associadas. Essas questões rebatem no objetivo fim de uma sociedade e, por consequência, de seu planejamento.

Essa visão de planejamento pode ser entendida como o resultado de uma construção social que tem como motivação realizar um planejamento com mais chance de estabelecer mudanças, considerando uma sociedade de mercado ou capitalista. Sabendo que para se alcançar uma sociedade igualitária e pautada em princípios de justiça, de liberdade e ética socioambiental, há de se promover rupturas importantes na organização social e no modo de produção. Assim, é

fundamental que, no contexto de um governo progressista popular e democrático cuja meta é reduzir as desigualdades, o planejamento esteja em sintonia com um projeto político orientado para a formação das rupturas, com o cuidado de não usar os instrumentos e técnicas que favoreçam o planejamento tecnocrático.

O planejamento “Politizado” seria o resultado da contribuição de diferentes áreas do conhecimento que apontam para a necessidade de tomar pressupostos referenciados na economia ecológica e solidária, na visão cíclica de crescimento, no direito da natureza, no desenvolvimento humano, na universalização de bens e serviços por meios diversificados de tecnologias, ou seja, na definição dos fins pretendidos pela sociedade para a sociedade e para os ambientes naturais.

Nesse sentido é necessário pontuar que o planejamento “Tecnocrático” é pautado na economia neoclássica (visão linear de crescimento infinito) e na lógica da mercadoria e da eficiência econômica - da constante agregação de valor de troca nos diferentes valores de uso por meio da produção baseada em conhecimentos sofisticados e super especializados. Assim, como consequência dessa lógica, as soluções de produção se reduzem a um saber e/ou procedimento dominados e voltados para o mercado, aos produtos químicos patenteados, à utilização de equipamentos produzidos pelas grandes indústrias do sistema capitalista, na homogeneização dos hábitos de alimentação, moradia, saneamento básico, do consumo, na noção de “necessidade”, na insistente geração de mercadorias (mercantilização das relações de produção dos meios de consumo coletivo), além de alimentar uma diferenciação entre o que seja trabalho urbano (indústria, comércio, entretenimento) e o rural (produção de alimentos e extração de riquezas da natureza). Essa seria a visão não contestada pelo planejamento mais “tecnocrático”.

No sentido de alertar sobre essas mudanças necessárias PelBert (2009) reflete sobre as relações entre política e cultura na atualidade e traz algumas contribuições para esse mergulho na realidade. Ele considera que:

a relação entre política, cultura, subjetividade e vida deve ser repensada da maneira mais “concreta” possível, isto é, no interior da revolução tecnológica e produtiva (...), com os efeitos sociais e

afetivos correspondentes, e segundo as linhas de força que essa reconfiguração libera (*op cit*, p.131, grifo nosso).¹²

Destarte, o planejamento “Politizado” deveria colaborar no aprofundamento desse repensar de maneira concreta, a política, cultura, subjetividade e vida, no interior da revolução tecnológica e produtiva, com foco, é claro, na indução de uma reconfiguração social, subjetiva e concreta voltada para a justiça social e ambiental.

Por outro lado, o planejamento “Tecnocrático” é entendido como um processo praticado por técnicos e especialistas, resistente à participação social, com abordagem fragmentada, pautado em lógicas cartesianas para resolver os problemas da produção e reprodução do capital, com vistas à manutenção do *status quo*. Esse pode ser considerado o modelo que mais prevalece até hoje. É a expressão de uma abordagem com baixa capacidade de questionar e buscar estratégias fora do modelo capitalista, filiado com a visão de determinados sujeitos sociais. Essa vertente não questiona as forças políticas que condicionam o estilo de desenvolvimento, os padrões de consumo e as escolhas técnicas e espaciais, definidores do espaço moldado pela sociedade urbana.

Assim, o planejamento “Politizado” seria um processo que vislumbra, no recorte do capitalismo, induzir à transformação social, de maneira a contribuir para o empoderamento da sociedade na busca dos caminhos para rupturas posteriores, capazes de promover a justiça, enquanto o “Tecnocrático” seria um processo mais voltado para a manutenção e organização do modelo vigente de desenvolvimento, procurando diminuir as desigualdades sem conduzir mudanças estruturais, de longo prazo, na lógica vigente.

¹²Bem, seguindo o raciocínio do autor pode-se dizer que existe, então, algo a ser investigado a partir dos serviços cotidianos em saneamento que relaciona a política, a cultura, a subjetividade à produção vigente no saneamento das cidades. Uma das características da formação dessa produção pode ser atribuída ao processo evolutivo do capitalismo. A partir do momento em que o capitalismo passou a operar sobre a criatividade e a imaginação, com a inserção no circuito econômico do trabalho imaterial, passou a operar-se a subjetividade numa escala nunca vista e de maneira que a força-invenção passou a ser a principal fonte de valor, independente do capital e da relação assalariada (*op cit*). Esse fenômeno que trouxe a centralidade da invenção no domínio da produção trouxe, também, a “predominância de uma serialização no domínio das formas de socialização, de entretenimento, de circulação cultural e de informação” (*op cit*, p.132, grifo nosso). E por que não dizer, uma serialização das tecnologias utilizadas nas cidades, e, por consequência, para a prestação dos serviços públicos de saneamento” (ATAIDE, 2011, p.3-4)

Após essa caminhada na teoria, fez-se uma sistematização das características das vertentes de planejamento politizado e tecnocrático, que pode ser vista no Quadro 01.

Quadro 01 – Características das vertentes de planejamento politizado e tecnocrático

		VERTEENTE DE PLANEJAMENTO	
		POLITIZADO	TECNOCRÁTICO
CRITÉRIOS TIPOLOGICOS	<i>A ideia-forca central</i>	<p>O planejamento é reflexo das relações sociais que constituem um processo conflituoso e dialético de disputa. É por meio da participação social plena e tratamento político dos conflitos que se criam caminhos intermediários de produção social, capazes de contribuir para a alteração da realidade de desigualdade social e ambiental e para futuras rupturas e transformação social.</p>	<p>Manter em equilíbrio as forças econômico-financeiras da sociedade, garantindo o funcionamento do mercado, a geração de lucro e o crescimento econômico e a “paz social” por meio de processos políticos e de coerção para a legitimação dos grupos dirigentes. O equilíbrio social é resultante do livre funcionamento do mercado. É fundamental garantir eficiência econômica nos sistemas que alimentam as demandas sociais e empreender via Estado, políticas compensatórias. Crença na técnica e tecnologia para a resolução de problemas. Desigualdades social e ambiental é reconhecida como externalidades negativas que acometem a sociedade.</p>
	<i>Escopo</i>	<p>Necessita conhecer as dimensões físico-territoriais e de natureza sociocultural, para a interpretação de quais forças sociais relacionadas aos poderes político, social, econômico, técnico e intelectual estão influenciando na formação do espaço.</p>	<p>Conhecer as dimensões físico-territoriais e de natureza social para garantir o processo de modernização da sociedade, centrada na produção e consumo de mercadorias e geração de capital.</p>
	<i>O grau de interdisciplinaridade</i>	<p>Grande para muito grande, pois com o foco nos conflitos a transdisciplinaridade e a adisciplinaridade, se mostram como ferramental necessário para refletir sobre a realidade complexa e gerar alternativas, que possam subsidiar o processo político de disputa sobre o modelo de reprodução social, de maneira a contribuir na indução da universalização do acesso, na valorização das diferenças, na justiça social e no direito da natureza.</p>	<p>Médio, pois busca pensar o todo, mas sua base é a ciência multidisciplinar, conjunto ordenado de regularidades, dando forte ênfase ao âmbito disciplinar e técnico-científico, que dá segurança ao ato de planejar.</p>

	<p>O grau de abertura para com a participação popular</p>	<p>Apto às modalidades de participação da informação, da consulta, da parceria e da delegação de poder, podendo chegar à autogestão, já que considera certa autonomia das organizações populares, detentora de saberes e capazes de agir.</p>	<p>Mais apto à informação, cooptação e consulta, sendo a participação vista como um ritual legal. Não existe compromisso com a transformação da sociedade.</p>
	<p>A atitude em face ao mercado</p>	<p>Uma aceitação tácita e pragmática da sociedade e economia capitalista, acoplada a uma meta não apenas de controle e disciplinamento do mercado e da propriedade, mas com o empoderamento da sociedade. Busca-se a superação do modelo social capitalista como condição <i>sine qua non</i> para a conquista de maior justiça social e ambiental em um nível significativo.</p>	<p>Aceitação sem restrições ao modelo da sociedade capitalista, mais preocupado em organizar e torná-lo mais eficiente que a modificá-lo.</p>
	<p>O referencial político-filosófico</p>	<p>Perspectiva de superação do modelo social capitalista, com uma sociedade mais autônoma, pautada nos princípios de justiça social e ambiental e na garantia das liberdades, com instituições garantidoras de igualdade de acesso a riqueza e aos processos de decisão.</p>	<p>Conservadorismo capitalista, em sua versão "neoliberal".</p>
<p>Notas e observações sobre a elaboração</p>		<p>O planejamento "politizado" visto como uma combinação entre as vertentes estruturalista e advocacional. A realidade é apreendida e projetada sob o enfoque do planejamento situacional.</p>	<p>O planejamento "tecnocrático" visto como uma combinação entre as vertentes incrementalista e globalista. A realidade é apreendida e projetada sob o enfoque do planejamento normativo.</p>

3.5. Planejamento Municipal em Saneamento Básico

No Brasil, em meados dos anos 70, a partir de iniciativas de movimentos sociais e setores da Igreja Católica, como a Comissão Pastoral da Terra (CPT), com a intenção de unificar as numerosas lutas urbanas pontuais, que emergiam nas grandes cidades, surge o Movimento pela Reforma Urbana. Com o objetivo de assessorar os movimentos sociais existentes na elaboração de uma plataforma, reunindo suas principais demandas, foi criada, no início dos anos 80, a Articulação Nacional do Solo Urbano (ANSUR), importante agente na luta pela reforma urbana (MARICATO, 1994).

Nessa rede de motivações, legitima-se a proposta da reforma social, com o anseio de estabelecer um sistema de proteção social universalista e redistributivo. A reforma urbana, como parte dessas propostas - fruto do esforço de um conjunto de atores sociais que entendiam o espaço como a arena onde se defrontam interesses diferenciados de luta pela apropriação e ocupação do solo da cidade - busca a instituição de um novo padrão de política pública. Para tanto, vem imbuída de orientações como: instituição da gestão democrática da cidade, fortalecimento da regulação pública do uso do solo urbano e priorização de políticas de investimentos estatais para as camadas populares em situação de extrema desigualdade social em razão da espoliação urbana¹³ (RIBEIRO, 1994). Pode-se aí detectar a vontade de que a justiça social e ambiental se desenvolvesse nos processos sociais.

Assim, enquanto havia um movimento político fomentando a gestão democrática, a assistência aos mais necessitados e a regulação do solo urbano, o Estado implementava padrões de atendimento opostos aos anseios da reforma social. Na área do saneamento básico, o Poder Público implementava o Planasa, que priorizava a população urbana de maior renda com capacidade de pagamento em detrimento das periferias urbanas das regiões do Norte e Nordeste e da população rural. Desarticulado das questões periurbanas, das desigualdades sociais e degradação ambiental que emergiam no decorrer das décadas de 1970/80, a área

¹³ A noção de espoliação urbana é nuclear na formulação da proposta da reforma urbana. Por ela entende-se “o somatório de extorsões que se opera através da inexistência ou precariedade dos serviços de consumo coletivo que - conjuntamente com o acesso à terra e à habitação - se apresentam como socialmente necessários a subsistência das classes trabalhadoras” (KOWARICK, L. **A Espoliação urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra 1979, p. 59).

de saneamento básico foi se desenvolvendo pela orientação do Estado, com enfoque extremamente mercadológico, distanciando-se de questões que transcendessem a eficiência financeira dos serviços prestados.

Segundo Bassul (2002), após a promulgação da Constituição Federal de 1988, que marcou a introdução da temática urbana da história constitucional brasileira, vários projetos de lei foram apresentados com o objetivo de assegurar os dispositivos referentes à questão urbana. Porém, das tentativas de se estabelecer uma lei própria à questão urbana, somente em 1989 ganhou evidência o Projeto de Lei do Senado nº 181, denominado “Estatuto da Cidade”, depois aprovado e sancionado como a Lei nº 10.257/2001, de autoria do então senador Pompeu de Souza, que ficou tramitando por 12 anos até ser aprovado por unanimidade em 2001.

Para Bassul (2002), o Projeto de Lei só foi aprovado por unanimidade por que o segmento político que reagia ao Projeto passou a vê-lo não mais como uma proposta “socializante”, mas como uma lei útil ao capitalismo desenvolvido. Afinal, diz o autor, o combate à retenção ociosa de terrenos urbanos serve ao interesse público, mas igualmente atende aos princípios da iniciativa privada.

Apesar dessas nuances trazidas por Bassul (2002), o fato é que a partir da promulgação do Estatuto das Cidades os municípios brasileiros com mais de 20 mil habitantes foram obrigados a planejarem o seu desenvolvimento. O Estatuto da Cidade, com origem nos movimentos sociais pela reforma social e urbana, preconiza o planejamento participativo, com a criação de instâncias de participação e deliberação da sociedade, o que, em última instância, deveria influenciar de forma decisiva a direção a ser tomada pela cidade e, por consequência, o desenvolvimento das ações de saneamento básico. A partir da promulgação dessa Lei, os municípios brasileiros começam a passar pelo desafio do planejamento por via participativa.

É nesse ambiente e levado pelas motivações da reforma urbana que nasce o primeiro projeto de lei da área de saneamento básico - elaborado por diferentes representações da sociedade civil, entidades profissionais e intelectuais envolvidos na área do saneamento básico. A partir da elaboração desse projeto, ao longo de 17 anos, tempo em que o projeto passou por processos de alteração e reelaboração, por fim foi aprovada no Congresso Nacional a Lei n. 11.445, de 05 de janeiro de 2007, que institui as diretrizes nacionais e a política federal para o saneamento

básico, concluindo esse processo de formulação da política para o saneamento básico em âmbito nacional.

Com o novo marco legal, após as negociações e acordos no Congresso Nacional, ocorreram avanços com relação ao Planasa e também recuos com relação às propostas defendidas por segmentos mais progressistas como a Frente Nacional pelo Saneamento Ambiental. Dentre os avanços podem-se citar os princípios fundamentais da nova Lei que preconizam: a universalização do acesso aos serviços públicos de saneamento básico; a integralidade das ações; serviços realizados de formas adequadas à saúde pública e à proteção do meio ambiente; adoção de métodos, técnicas e processos que considerem as peculiaridades locais e regionais, que não causem risco à saúde pública e promovam o uso racional da energia, conservação e racionalização do uso da água e das demais riquezas naturais; articulação com as políticas de desenvolvimento urbano e regional, de habitação, de combate à pobreza e de sua erradicação, de proteção ambiental, de recursos hídricos, 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; eficiência e sustentabilidade econômica; utilização de tecnologias apropriadas, considerando a capacidade de pagamento dos usuários e a adoção de soluções graduais e progressivas; transparência das ações, baseada em sistemas de informações e processos decisórios institucionalizados; controle social; segurança, qualidade e regularidade; e integração das infraestruturas e serviços com a gestão eficiente dos recursos hídricos (BRASIL, 2007).

Esse conjunto de princípios fundamentais é muito importante para nortear ações indutoras de justiça social e ambiental e representam avanços para a área, construídos e negociados pela articulação de diferentes movimentos sociais, intelectuais e profissionais preocupados com as desigualdades estabelecidas no Brasil.

Apesar de todos os princípios trazidos pela Lei, alguns pontos importantes do projeto original foram vetados durante sua aprovação, a exemplo do sistema nacional de saneamento básico, do princípio da igualdade na prestação dos serviços e da gestão pública. Ou seja, semelhante ao processo de aprovação do Estatuto das Cidades, a Lei Nacional de Saneamento Básico, teve sua concepção inicial modificada e

submetida, em alguns pontos, aos interesses de setores mais voltados para os negócios e lucros do que para a promoção da justiça social e ambiental.

Diante dos princípios contidos na Lei, se delineia possibilidades de disputas políticas em torno de projetos e políticas públicas mais voltadas para a promoção de justiça social e ambiental nas atividades de saneamento básico. Obviamente que a lei no Brasil não é o bastante para salvaguardar direitos, principalmente, em um País onde a democracia ainda deve avançar e as instituições públicas devem se tornar menos permeáveis à corrupção. Além disso, as disputas políticas dependem do avanço dos movimentos sociais que ora vivem um refluxo na sua capacidade de antagonizar e avançar nas conquistas sociais.

Outro avanço da Lei refere-se ao exercício da titularidade na prestação dos serviços. A Lei, visando possibilitar o pleno exercício da titularidade dos serviços e a consonância entre titular e prestador dos serviços, condiciona, em seu art. 11, a validade dos contratos de prestação de serviços públicos de saneamento básico à existência de plano de saneamento básico. A validade dos contratos também é condicionada à existência de estudo comprovando a viabilidade técnica e econômico-financeira da prestação universal e integral dos serviços, nos termos do plano de saneamento básico. Os planos de investimentos e os projetos relativos ao contrato devem ser, portanto, compatíveis com o respectivo plano de saneamento básico (BORJA; SILVA, 2008). A questão da titularidade foi evitada pela Lei, embora o município siga sendo o titular dos serviços.

Com a Lei também se avança nos aspectos relativos ao planejamento, que passa a ser uma exigência e competência do titular dos serviços. No tocante a esse ponto, uma preocupação relevante envolve dúvidas quanto à capacidade técnica, institucional e econômica dos municípios em viabilizar os processos de planejamento. Para tanto, a Funasa e o Ministério das Cidades têm disponibilizado recursos para que se viabilizem os processos de planejamento e a elaboração dos planos municipais de saneamento básico.

Agora, com uma lei estabelecida, princípios fundamentais postos e a obrigatoriedade do planejamento, espera-se que os processos por ela induzidos estimule o empoderamento dos movimentos sociais com vistas a contribuir em avanços e conquistas para a sociedade, de maneira que os municípios brasileiros possam

avançar na promoção de serviços públicos de saneamento básico de qualidade, num processo que leve à universalização dos mesmos e que proteja a saúde da sociedade e da natureza.

Para tanto, necessita-se de um olhar mais aprofundado sobre os caminhos que conectam os conteúdos explícitos nas leis, a participação e controle social e o processo de planejamento, para a indução da promoção de justiça social e ambiental em saneamento básico, no seio de uma sociedade capitalista.

4. JUSTIÇA SOCIAL E AMBIENTAL

Nesse tópico são discutidos os conceitos de justiça social e ambiental. O esforço aqui se constitui na articulação entre esses conceitos e no seu reatamento nas ações de saneamento básico e implicações nos modelos de planejamento e planos elaborados.

4.1. Justiça Social

Para se definir o que é justiça social um longo caminho deve ser percorrido, pois não é um conceito simples, uma vez que surge da articulação de um conjunto de dimensões no campo social, do acesso a bens e serviços, entre outros, objeto de discussão de muitos pensadores. O desafio aqui é cunhar um conceito que colabore na análise do planejamento em saneamento básico e sua capacidade de promover a indução, a partir da implementação de ações, do que se considera mais justo para o conjunto da sociedade.

A primeira questão é trazida por Harvey (1980) quando ele inicia sua reflexão: como esperar fins socialmente justos por meios socialmente injustos? Esse é um problema fundamental, um nó cego da justiça social.

O conceito de justiça social não é do tipo inclusivo total no qual englobamos nossa visão de uma boa sociedade. Ele é, antes, bem limitado. A justiça deve ser pensada essencialmente como um princípio (ou série de princípios) para resolver direitos conflitivos. Esses conflitos podem surgir de várias maneiras. A justiça social é uma aplicação particular dos princípios justos e conflitos que surgem da necessidade de cooperação social na busca do desenvolvimento individual [...] O princípio de justiça social, por isso, destina-se à divisão dos benefícios e à alocação de danos surgidos no processo do empreendimento conjunto do trabalho. O princípio relaciona-se também aos arranjos sociais e institucionais associados às atividades de produção e distribuição (HARVEY, 1980, p. 82).

Para Harvey (1980), é instrutivo acompanhar o argumento de Rawls (1969) a respeito do que seria a justiça distributiva:

a estrutura básica do sistema social afeta as perspectivas de vida de indivíduos específicos em relação aos seus lugares iniciais na sociedade [...] O problema da justiça distributiva refere-se às diferenças de perspectiva de vida que se definem desse modo. A estrutura básica é justa para todos quando as vantagens dos mais afortunados promovem o bem-estar dos menos afortunados [...] *A estrutura básica é perfeitamente justa quando as perspectivas do menos afortunado são tão grandes quanto elas possam vir a ser* (RAWLS, 1969, grifo do autor, *apud* HARVEY, 1980, p. 92).

Ao que parece, seguindo o raciocínio de Rawls (1969), para que se tenha justiça social, as estruturas da rede social deveriam conter espaços para se desenvolver no mundo a capacidade de se promover distribuição a partir da valorização do homem enquanto ser produtivo ao invés de ser achatado pelo valor prévio que as estruturas socioeconômicas capitalistas vigentes confinam a sua existência. Portanto, pensar em justiça social é pensar no impacto socioambiental que representa o acesso a bens e serviços de um cidadão. É refletir sobre os mecanismos que a prática individual constrói e fomenta na sociedade. Além disso, é ter responsabilidade pelas desigualdades que o acesso de um indivíduo a certos bens e serviços provoca no corpo social e, principalmente, em seus representantes mais frágeis, aqueles indivíduos que especificamente tiveram seus lugares iniciais em situações de baixo ou nenhum acesso aos sistemas de valorização profissional e benefícios oriundos da capacidade produtiva e inventiva da humanidade.

Diante de todas essas preocupações, como pensar uma prática que pudesse ser provocadora e desencadeadora de justiça social? Nesse esforço se direciona Harvey (1980) para cunhar o conceito de justiça distributiva territorial. Para tanto, o autor seguiu algumas estratégias para chegar a possíveis princípios de justiça social, a “um modelo hipotético para a alocação de recursos para regiões [...] para avaliar distribuições existentes ou para imaginar políticas que impulsionarão alocações existentes” (*op cit*, p. 86). O autor, deixando claro que não seria algo fácil cunhar tal modelo, traz a experiência de Davies (1968), autor que primeiro tratou o termo “justiça territorial” e que publicou um trabalho pioneiro sobre o assunto.

Dentre as muitas categorias que poderiam ser utilizadas para se discutir distribuição justa, três foram destacadas:

A necessidade: um conceito relativo, pois as necessidades não são constantes, porque são categorias da consciência humana e desde que a sociedade se transforma, a consciência da necessidade transforma-se também. O problema é definir em que a necessidade é relativa e como ela surge¹⁴.

Contribuição ao bem comum: preocupa-se sobre como uma alocação de recursos em um território afeta as condições no outro. A noção de contribuição do bem

¹⁴ Foram citadas como meio de medir a “necessidade”: demanda de mercado; demanda latente; demanda potencial; consulta a especialistas. Para saber mais ver Harvey (1980, p. 87–88).

comum (ou “mal” comum, no caso da poluição) sugere que nossa tecnologia deveria ser usada para aumentar nosso conhecimento das transferências de renda inter-regionais, entre outras, em tal medida que tivessem consequências atuais ou potenciais para a distribuição de renda na sociedade. A contribuição ao bem comum justifica a eficiência usual e o critério de crescimento com exteriorizações e efeitos colaterais incorporados na análise. Na busca de justiça social esse sentido de contribuição ao bem comum deveria manter-se subsidiário para a consideração das consequências distributivas.

Mérito: um conceito geográfico relacionado com o grau de dificuldade ambiental. No meio físico, certos acidentes (seca, enchentes, terremotos...) colocam dificuldade adicionais para a atividade humana. Se há necessidade de uma facilidade (para o bem comum) nas áreas de risco, então recursos extras deveriam ser alocados para contrabalancear este acidente. Significa que se uma facilidade é procurada, se ela contribui ao bem comum, então e somente então, se justifica uma alocação extra de recursos. No caso de grupos que habitam áreas de risco, pelo princípio da justiça social, só devem receber recursos se forem forçadas pelas circunstâncias (falta de opção) a ocuparem tais áreas, justificando assim uma alocação de recursos extras para compensar o grau de dificuldade social e natural do meio.

A partir dessas três categorias Harvey (1980, p. 91) chega a três princípios de justiça social aplicados às situações geográficas:

- 1 - A organização espacial e o padrão de investimento regional deveriam ser tais que satisfizessem as necessidades da população. Isso requer o estabelecimento de métodos socialmente justos para determinar e medir necessidades.
- 2 - Uma organização espacial e um padrão de alocação de recurso territorial que provê benefícios extras na forma de satisfação de necessidades (primariamente) e resultado agregado (secundariamente) em outros territórios, por meio de efeito de sobreoferta, efeitos multiplicadores e similares, e uma forma “melhor” de organização espacial e alocação.
- 3 - Desvios no padrão de investimento territorial podem ser tolerados se estão destinados a superar dificuldades específicas do meio, que poderiam de outro modo prejudicar a evolução de um sistema que encontraria necessidade de contribuir para o bem comum.

Ainda para o autor esses princípios e categorias podem ser usados para avaliar as distribuições espaciais, pois fornecem as bases para uma teoria normativa da organização espacial baseada na justiça distributiva territorial. Porém, tem dificuldades relacionadas ao ato de transpô-la para situações concretas, que precisam ser trabalhadas. Aqui se faz esse esforço para o campo do saneamento.

Pensar na distribuição territorial justa relacionando as componentes de saneamento básico é pensar, em certa parte, na distribuição espacial dos sistemas de saneamento básico e do investimento público nos diferentes locais. Busca-se investigar se os investimentos estão atendendo às necessidades da população; o impacto produzido em outros territórios relacionados ao modelo tecnológico adotado e seu manejo; os investimentos da área de saneamento básico em medidas que levem a benefícios ao meio ambiente, que colaborem na redução de atividades e técnicas com grande consumo energético. Essa distribuição territorial justa também envolve um pensar sobre os sistemas que são capazes de promover o uso de técnicas que não alimentem as indústrias mais impactantes e que não utilizam de exploração de mão de obra para que se consiga viabilizar seu funcionamento.

Para esse mergulho, muito ainda terá que ser pensado (teorias e categorias de análise), inventado, produzido (tecnologia) e feito (atitudes e hábitos individuais diários). Essa pesquisa busca percorrer esses caminhos, ainda que inicial. Por considerar que as atividades de saneamento básico são possíveis de serem observadas pela ótica de Harvey (1980), nesse trabalho adotou-se o modelo proposto pelo autor como referência para as análises. Faz-se o esforço, portanto, de iluminar os caminhos que relacionam esses princípios e seus desdobramentos enquanto realidades aplicáveis para o saneamento básico, nos conteúdos dos planos municipais de saneamento básico, para assim, analisar sua capacidade de induzir processos que levem à transformação da realidade.

Para perceber o saneamento básico na ótica da justiça social, se mostra fundamental, num primeiro momento, traduzir em quais aspectos as categorias de distribuição justa, utilizadas para compor os princípios de justiça distributiva territorial, repercute nas componentes de saneamento básico. Assim, têm-se:

1. **Necessidade:** Definir a justiça social em termos de necessidades em saneamento básico requer discutir o que significa necessidade e como esta pode ser

medida (definição de indicadores sociais e consultas à população). Assim, incorpora questões relacionadas à quantidade de água potável para atividades diárias, tipos de técnicas e tecnologias de manejo de excretas, de resíduos sólidos e de águas de chuva, que devem ser garantidas aos usuários-cidadãos.

2. **Contribuição ao bem comum:** A alocação de recursos em um território afeta às condições de outro. A análise de como investimentos na preservação dos ambientes naturais funcionais por meio do saneamento básico em territórios e seus aglomerados urbanos constituem redes de preservação/deterioração da qualidade ambiental que vão além do território demandador de serviços deve ser desenvolvida como um fio norteador e condutor dos investimentos no conjunto de municípios.

3. **Mérito:** Em saneamento, a dificuldade ambiental, conforme categoria proposta por Harvey, pode surgir de circunstâncias do meio físico, tais como característica dos mananciais, predisposição às enchentes ou áreas de risco. Essas situações colocam dificuldades adicionais para a qualidade de vida das populações. Se há necessidade de enfrentar situações assim, então recursos extras deveriam ser alocados para equilibrar este problema. O mérito pode, por isso, ser traduzido num contexto geográfico como uma alocação de recursos extras para compensar o grau de dificuldade do ambiente social (pobreza, por exemplo) e natural (áreas de risco, água salobra, etc.). Além disso, se destaca a componente positiva do mérito nos serviços, onde se constitua o esforço de valorizar as ações e tecnologias que promovem preservação do ambiente natural e uso racional dos insumos, eficiência energética e conexões com outras redes de produção como justificativas de investimentos extras.

Assim, chega-se, para o saneamento básico, aos princípios de justiça distributiva territorial¹⁵:

1. A organização espacial e o padrão de investimento espacial em saneamento básico deveriam ser tais que satisfizessem às necessidades da população urbana e rural, considerando a adequação das tecnologias às condições sociais, culturais, institucionais e ambientais. Métodos socialmente justos devem ser estabelecidos para determinar e medir necessidades com foco na gestão da

¹⁵ A adaptação desses princípios tem a colaboração do professor do IPPUR-UFRJ, o sociólogo Orlando Alves dos Santos Junior.

demanda e não geração, ou minimização, de resíduos. A diferença entre necessidades e alocações permite avaliar o grau de injustiça territorial.

2. Podem ser alocados recursos extras em um determinado território se este investimento resultar em efeitos de sobreoferta, efeitos multiplicadores e similares em outros territórios, facilitando a prestação desses serviços para outros cidadãos.

3. Desvios no padrão de investimento territorial podem ser tolerados se estão destinados a superar dificuldades específicas do meio, que poderiam de outro modo prejudicar a qualidade de vida de grupos sociais que ali residem.

Para tanto, a distribuição dos serviços públicos de saneamento básico deve ser tal que:

(a) As necessidades da população dentro de cada território possam ser identificadas e satisfeitas.

(b) Recursos possam ser alocados para maximizar os efeitos multiplicadores inter-territoriais.

(c) Recursos extras possam ser alocados para ajudar a resolver as dificuldades específicas emergentes dos meios social, natural e físico e garantir a satisfação das necessidades de todos os que vivem nestas situações.

(d) Os mecanismos institucionais, organizacionais, políticos e econômicos devem ser tais que as perspectivas do território menos favorecido sejam priorizadas (inversão de prioridades).

Assim, pode-se afirmar que para um planejamento na perspectiva da justiça social deve se desenvolver os mecanismos e instrumentos buscando esclarecer como a necessidade, a contribuição ao bem comum e o mérito se desdobram em variadas propostas de planejamento. Nessa perspectiva, para o saneamento básico, não poderá faltar para essas propostas motivações oriundas de questões como a desigualdade no acesso a serviços de qualidade, o grau de deterioração do ambiente natural, as mudanças climáticas e as crises econômicas, onde a garantia de subsistência via a renda (salário) das populações, principalmente, as mais frágeis, está cada vez mais instável e comprometida.

Acredita-se que, enquanto prevalece a ideia e prática de que o caminho para garantir o acesso a bens e serviços é a ação do indivíduo, como prega a concepção

liberal de sociedade, as questões que são colocadas no início desse Século – trabalho, acesso à terra, economia solidária, mudanças climáticas, preservação dos ecossistemas, agroecologia, justiça socioambiental – estão longe de serem enfrentadas. Essa concepção de mundo se afasta da dimensão pública, do bem comum. Acredita-se que a criação de relações capazes de promover justiça social em longo prazo deve se pautar em uma meta coletiva capaz de possibilitar ao cidadão dispor no seu cotidiano, das condições materiais e imateriais necessárias à sua boa qualidade de vida, onde a consciência sobre os mecanismos de poder que permeiam a sociedade e dos fluxos e nexos entre Estado, sociedade e ambiente, vão influenciar na conquista da justiça social. No caso do saneamento, a seleção de estratégias mais próximas ou não da justiça territorial, envolve tanto fatores relacionados à gestão pública como aspectos tecnológicos, sendo que em relação ao último é importante observar o fluxo de energia e nutrientes que regem os substratos primários naturais necessários à existência enquanto corpo, decodificando-os nas práticas sócio-espaciais e na adoção de tecnologias para a prestação dos serviços voltadas às necessidades orientadas à contribuição ao bem comum e ao mérito.

4.2. Justiça Ambiental

O conceito de justiça ambiental tem sua origem em meio aos movimentos sociais, que lutavam pelos direitos civis das comunidades afrodescendentes, especialmente, a partir da década de 1960, nos Estados Unidos. Pessoas de baixo poder aquisitivo e grupos discriminados sofriam maior exposição a problemas ambientais, quando, por exemplo, depósitos de resíduos químicos e radioativos e de indústrias altamente poluentes estavam muito próximos das áreas habitadas por essas populações mais vulneráveis (ACSELRAD; HERCULANO; PÁDUA, 2004).

Por **justiça ambiental**, “entende-se o conjunto de princípios que asseguram que nenhum grupo de pessoas, sejam grupos étnicos, raciais ou de classe, suporte uma parcela desproporcional de degradação do espaço coletivo” (ACSELRAD; HERCULANO; PÁDUA, 2004, p. 9). Complementarmente, por **injustiça ambiental**, entende-se:

a condição de existência coletiva própria às sociedades desiguais onde operam mecanismos sociopolíticos que destinam a maior carga dos danos ambientais do desenvolvimento a grupos sociais de trabalhadores,

populações de baixa renda, segmentos raciais discriminados, parcelas marginalizadas e mais vulneráveis da cidadania (ACSELRAD; HERCULANO; PÁDUA, 2004, p. 9 - 10).

No Brasil, a noção de justiça ambiental está se alargando para abarcar mais temas do que apenas a contaminação química e a característica racial da discriminação. Contempla também a posse do território e das riquezas naturais pelas classes mais ricas (mais beneficiadas pelo uso do meio ambiente) e na concentração da poluição no entorno das residências e no ambiente de trabalho da população de baixa renda (ACSELRAD; HERCULANO; PÁDUA, 2004).

O relatório da agência de proteção ambiental dos Estados Unidos, publicado em 1992, “Equidade ambiental: reduzindo riscos para todas as comunidades”, traz uma discussão sobre equidade ambiental, mostrando sua divisão em três grandes categorias (BULLARD, 2004):

- **Equidade de procedimentos:** refere-se à questão da justiça, à noção de que regras governamentais, regulamentações, critérios de avaliação e cumprimento das leis são aplicados uniformemente em todas as regiões e de modo não discriminatório.
- **Equidade geográfica:** refere-se à localização e configuração espacial das comunidades e sua proximidade com fontes de riscos ambientais, instalações perigosas e usos do solo localmente indesejados, tais como: aterros sanitários, incineradores, estações de tratamento de esgotos, fundições de chumbo, refinarias, entre outras.
- **Equidade social:** serve como critério para avaliar o papel de fatores sociológicos nas decisões ambientais, a exemplo da raça, etnicidade, classe, cultura, estilos de vida, poder político, entre outros.

Assim, com base na reflexão sobre a equidade ambiental, a estrutura da justiça ambiental busca desenvolver ferramentas, estratégias e políticas públicas para eliminar condições e decisões injustas, com o objetivo de evitar que: proteções desiguais possam resultar em decisões injustas e não democráticas; excluídos, pobres e comunidades de cor, sofram uma vulnerabilidade no assentamento de instalações nocivas; e prevaleça o trabalho de pessoas pobres em empregos mais perigosos. Dessa maneira, procura desvelar os pressupostos subjacentes que podem contribuir para produzir exposições diferenciadas e proteção desigual, além

de trazer à superfície as questões éticas e políticas sobre quem possui o quê, quando, como e quanto (BULLARD, 2004).

“A desigualdade ambiental pode manifestar-se tanto sob a forma de proteção ambiental desigual como de acesso desigual aos recursos ambientais” (ASCERALD; MELLO; BEZERRA, 2009, p. 73). Nesse sentido, se faz necessário perceber como ela vem se manifestado na sociedade e nos territórios.

As políticas ambientais podem, a depender das forças que atuam na fase de sua implementação ou na omissão de sua concepção – a exemplo das forças de mercado - desencadear a geração de riscos ambientais desproporcionais aos grupos com menor acesso aos recursos financeiros e políticos disponíveis na sociedade. Tal realidade é resultado de processos econômicos, sociais e políticos que distribuem de formas desiguais à proteção ambiental, mais do que de questões ligadas a uma determinação geográfica ou casualidade histórica. Assim, é possível perceber uma relação entre os processos não democráticos, que se pautam na elaboração e aplicação de políticas sob a forma de normas discriminatórias, prioridades não discutidas e vieses tecnocráticos, e a produção de consequências desproporcionais sobre os diferentes grupos sociais (ASCERALD; MELLO; BEZERRA, 2009).

O acesso desigual pode ser percebido tanto na esfera da produção como na esfera do consumo. Na produção “manifesta-se no processo de contínua destruição de formas não capitalistas de apropriação da natureza, tais como o extrativismo, a pesca artesanal, a pequena produção agrícola ou o uso de recursos comuns” (*op cit.*, p. 74). Esses grupos são atingidos pelos impactos ambientais dos projetos das áreas de expansão do capitalismo e seu modo de produzir mercadorias (ASCERALD; MELLO; BEZERRA, 2009).

A introdução, em tais áreas, de monoculturas e pastagens, projetos viários, barragens, atividades mineradoras, etc., provocam grandes efeitos de desestabilização das atividades nas terras tradicionalmente ocupadas. Trata-se, portanto, dos casos em que, em certas combinações de atividades, o meio ambiente transmite impactos indesejáveis (as ditas externalidades) que podem fazer com que o desenvolvimento de uma atividade comprometa a possibilidade de outras atividades se manterem. Nesses casos, espaços produtivos privados transmitem os efeitos nocivos de suas práticas para o meio ambiente comum. De um modo geral, tais tipos de empresas que recorrem a práticas ambientalmente danosas são integrados aos grandes circuitos de mercado, usufruindo de relações privilegiadas com o Poder Público, contando muitas vezes com todo um repertório de estímulo para a sua instalação e manutenção no território, ao contrário das populações tradicionais pouco inseridas em relações mercantis, das quais a destruição de sua base de recursos costuma ficar

invisível para as autoridades estatais. Deve-se considerar como agravante, na perspectiva de justiça social, que as primeiras costumam gerar pouquíssimos empregos em relação ao seu consumo de recursos naturais e/ou degradação do meio ambiente comum, enquanto as práticas socioeconômicas não capitalistas ameaçadas são, de um modo geral, responsáveis pela subsistência direta de contingentes expressivos de pessoas (ASCERALD, MELLO, BEZERRA, 2009, p. 74-75).

No que diz respeito à esfera do consumo, “o acesso desigual ao meio ambiente vai expressar-se na extrema concentração de bens em poucas mãos” (*op cit.*, p. 75). De forma que, se percebe, em escala mundial, de um lado um segmento social pequeno com altos padrões de consumo – com uma apropriação ultra intensiva e pouco previdente de recursos naturais – e, de outro, um grande contingente populacional que “permanece abaixo dos patamares de consumo necessários para a sua simples sobrevivência física” (*ibidem*). Essa realidade é refletida na escala das cidades, na qualidade ambiental e no acesso a serviços de formas desiguais para os diferentes grupos e níveis de renda.

Destarte, a constatação da desigualdade ambiental conduz ao reconhecimento de que, de fato, o que está em questão “não é simplesmente a sustentabilidade dos recursos e do meio ambiente, ou as escolhas técnicas deslocadas da dinâmica da sociedade, mas sim as formas sociais de apropriação, uso e mau uso desses recursos e desse ambiente (*op cit.*, p. 76)”.

É nesse sentido que os mecanismos de produção de desigualdade ambiental se assemelham muito aos mecanismos de produção da desigualdade social. Ao contrário do discurso da escassez, que pressupõe uma distribuição homogênea das partes do meio ambiente, o discurso dos movimentos por justiça ambiental evidencia o caráter fortemente desigual da apropriação das partes do meio ambiente e dos recursos naturais [...] A desigualdade social e de poder está na raiz da degradação ambiental [...] Donde, a proteção do meio ambiente depende do combate à desigualdade ambiental. Não se pode enfrentar a crise ambiental sem promover a justiça social (*op. cit.*, p. 76-77).

Assim, o esquema analítico da justiça ambiental, com vistas a mapear e evidenciar as desigualdades, tem como características gerais (BULLARD, 2004),:

- Adotar um modelo para a saúde pública de promoção/prevenção como estratégia preferencial.
- Transferir o ônus da prova para os poluidores que causam os danos, que discriminam e que não dão proteção igual para as pessoas de cor, de baixo rendimento e outras “classes” menos protegidas.
- Admitir a prova da discriminação a partir de dados estatísticos e impactos diferenciados ou de testes de “efeito”, em lugar de requerer a existência de intenção.

- Requer avaliar os impactos desproporcionais por meio de ações e recursos definidos, avaliados num esquema de *ranking*, mas não limitados à avaliação quantitativa de riscos.

O paradigma da justiça ambiental adota uma abordagem inter e transdisciplinar que acentua as estratégias de revisão dos padrões de consumo, o que inclui um repensar sobre os estilos e modos de vida, a não geração e minimização de resíduos, a conservação do patrimônio ambiental, assegurando o desenvolvimento socioambiental pautado pela ética, igualdade, democracia e liberdade e a implementação de projetos voltados para as realidades socioculturais, institucionais e do ambiente físico-natural local, descentralizados e de abrangência comunitária.

Debruça-se no desafio de formular políticas públicas e regulamentações em saúde e vigilância ambiental, desenvolver estratégias de redução de riscos múltiplos, cumulativos e sinérgicos, garantindo a saúde pública e a conservação ambiental, promovendo **a participação social nas decisões** e o **empoderamento das comunidades**, construindo infraestrutura e prestando serviços públicos que possibilitem alcançar a justiça ambiental e a qualidade de vida das comunidades. Nesse processo, valoriza a cooperação e coordenação intersetorial, a superação da disciplinaridade, o desenvolvimento de estratégias inovadoras de parcerias e colaboração entre os diversos segmentos da sociedade (BULLARD, 2004).

Nessas estratégias de ação, ressaltadas e valorizadas pelos pensadores da justiça ambiental, se extrai a base analítica para caracterizar os aspectos e ações capazes de indicar a promoção de justiça ambiental por meio das atividades de saneamento básico. São esses diferentes elementos e estratégias e sua possível manifestação em exemplos concretos da realidade que permitem um olhar inicial sobre as atividades de saneamento básico, sua relevância na rede de produção da (in) justiça e como o processo de planejamento em saneamento básico tem colaborado na definição da justiça ou da injustiça.

Desse modo, se faz necessário refletir, como seria um planejamento em saneamento básico, que apresentasse estratégias de enfrentamento das desigualdades ambientais via atividades cotidianas de saneamento básico sobre os territórios, possibilitando, assim, a indução da promoção de justiça ambiental. É nesse entendimento que se referencia a matriz analítica do presente trabalho.

4.3. Mecanismos Promotores de Injustiça em Saneamento Básico

Existe uma conexão entre as esferas das relações sociais (estabelecidas política e institucionalmente), da formação dos indivíduos (nas questões de cunho ético e moral) e da ecologia dos ambientes naturais (graus de alteração e/ou preservação dos ambientes naturais e sua biodiversidade), que influenciam na formação do espaço produzido socialmente, como nos leva a refletir Guatarri (2009). Segundo o autor, para se reproduzir e estabelecer nas relações sociais e espaciais um modelo de trocas como é o capitalista, deve-se garantir que a lógica e mecanismos que o constituem estejam se replicando e dando forma às diferentes esferas de existência¹⁶.

Uma vez que essa lógica tem se manifestado em mecanismos promotores de desigualdades sociais e ambientais, se faz necessário conhecer de que maneira esses mecanismos se apresentam e conformam uma realidade desigual nas esferas das relações econômicas, políticas, individuais e ambientais, para que dessa maneira, se possa apontar caminhos alternativos para a sociedade na produção dos bens e serviços necessários uma existência digna.

Com esse objetivo, apresenta-se um mapeamento do que se considera como lógica e mecanismos mais influentes nos processos replicadores de injustiça na sociedade industrial capitalista e sua representação espacial na formação das cidades.

Parte-se aqui do pressuposto que, para se induzir relações sociais na perspectiva da justiça social e ambiental e imprimir suas representações na configuração do espaço, deve-se buscar rastrear os mecanismos que podem produzir injustiças nas sociedades, para que, dessa maneira, se construa estratégias que possam enfrentá-los e num movimento virtuoso induzir a relações mais justas de produção e acesso

¹⁶Guatarri (2009) reflete sobre a existência de três ecologias: uma social, uma mental – que se refere à formação individual – e uma ambiental. Essas servem de inspiração teórica para a elaboração do mapeamento dos mecanismos de promoção de (in)justiça.

“Para Guatarri, não “haverá verdadeira resposta à crise ecológica a não ser em escala planetária e com a condição de que se opere uma autêntica revolução política, social e cultural reorientando os objetivos da produção de bens materiais e imateriais” (*op cit.*, p.9, grifo nosso), e ela “deverá concernir [...] não só às relações de forças visíveis em grande escala, mas também aos domínios moleculares de sensibilidade, de inteligência e de desejo”(*op cit.*, p. 9)” (ATAIDE, p. 6-7, 2011. Não publicado).

no que diz respeito aos serviços públicos de saneamento básico e seu planejamento.

4.3.1. Aspectos relacionados ao modelo capitalista de trocas

4.3.1.1. A questão dos meios de consumo coletivo

Lojkine (1997) quando problematiza sobre a urbanização e socialização das condições gerais de produção capitalista e faz uma análise interna do Estado – determinação do vínculo entre a elaboração da política estatal, de um lado, e, de outro, a socialização contraditória das forças produtivas e das relações de produção - traz a urbanização e a revolução urbana como ponto importante da análise. De início, situa que o modo de produção capitalista é “obrigado a ‘revolucionar’ incessantemente seus meios de produção para aumentar a parte do trabalho excedente com relação ao trabalho necessário” (*op cit.*, p. 144). E afirma que “longe de ser pura necessidade técnica, o aumento da *produtividade* é imprescindível ao desenvolvimento da acumulação capitalista” (*op cit.*, p. 145). Continua desenvolvendo seu raciocínio argumentando que:

[...] A socialização das forças produtivas, consecutivas ao desenvolvimento da mais-valia relativa, não está [...] limitada à formação do “trabalhador coletivo” no local da produção; para Marx, esse conceito de socialização estende-se de fato ao conjunto da reprodução do capital social. [...] pode-se dizer que ela abrange simultaneamente a divisão técnica do trabalho na oficina e a divisão do trabalho no conjunto de uma sociedade. Assim Marx é levado a desenvolver um novo conceito para definir a relação entre o processo imediato de produção, a unidade de produção, por um lado, e, por outro, o processo global de produção e de circulação do capital: é o que ele chama *as condições gerais* de produção (*op cit.*, p. 145).

O autor observa ainda que “quando Marx se refere a isso, não parece, com efeito, dar-lhe um sentido que possa logo ser aproximado do fenômeno urbano (*ibidem*)”. Para ele, apesar de Marx defender que uma revolução nas *condições gerais* do processo de produção social significar mudanças nos meios de comunicação e de transportes (meios de circulação material), essa limitação no alcance do conceito é discutível, pois hoje se tem o aparecimento de outras tantas condições necessárias (LOJKINE, 1997). “Trata-se, de um lado, dos *meios de consumo coletivos* que se vêm juntar aos *meios de circulação material*; de outro, da *concentração espacial* dos meios de produção e reprodução das formações sociais capitalistas” (*op cit.*, p. 145):

O que, a nosso ver, vai caracterizar duplamente a cidade capitalista é, de um lado, a crescente concentração dos “meios de consumo coletivos” que vão criar pouco a pouco um modo de vida, novas necessidades sociais – chegou a falar de uma “civilização urbana” -; de outro, o modo de aglomeração específica do conjunto dos meios de reprodução (do capital e da força de trabalho) que vai se tornar, por si mesmo, condição sempre mais determinante do desenvolvimento econômico (*op cit.*, p. 146).

O que se vê, então, é que a cidade se configura de maneira a tornar cada vez mais viável o desenvolvimento econômico aos moldes do capitalismo, fazendo cada vez mais protagonistas os meios de consumo coletivos, que se mostram necessários na viabilização da reprodução da força de trabalho, fundamental à produção¹⁷ de capital.

Por que então a expressão “meios de consumo coletivos”? Porque, a nosso ver, os *suportes materiais* desse “condicionamento” do consumo só têm existência real sob a forma de meios de consumo *coletivos*, sendo próprio dos meios de consumo *individuais*, ao contrário, confundir em si *meios e objetos de consumo*. Quer se trate do consumo de “salsichas” ou do consumo de aulas para retomar o celebre exemplo de Marx, só se poderá falar de despesas de consumo e de meios de consumo distintos dos objetos de consumo na medida em que se fizer referência a formas socializadas e autonomizadas de organização do processo de consumo: mercearia ou supermercado, de um lado; estabelecimento escolar, de outro. Parece-nos que esta última precisão tem o duplo mérito de completar o paralelismo entre despesas de circulação e despesas de consumo e, ao mesmo tempo, de especificar os meios de consumo coletivo (*op cit.*, p.153).

Colocado as motivações sobre o termo *meios de consumo coletivos*, o autor esclarece que as despesas de consumo “do ponto de vista da medida capitalista de rentabilidade, elas permanecem, com efeito, despesas sem retorno, na medida em que não criam nenhum valor, mas efetuam, ao contrário, uma punção do valor já criado (*op cit.*, p. 154)”, e continua, “o que constitui a importância mesma dos valores de uso dos meios de consumo coletivos se transforma em critério negativo do ponto de vista do seu processo de produção capitalista (*ibidem*)” e por fim esclarece:

Enquanto os meios de circulação social (créditos, bancos, etc.) compensam sua improdutividade pela necessidade de intervirem no

¹⁷Lojkine (1997, p. 153) esclarece em seu texto: Que fique bem claro: “produção” não significa aqui a fabricação material [...] dos suportes físicos dessa atividade, mas sim a *própria atividade que permite a reprodução da força de trabalho*. Pouco importa então que essa atividade seja individual ou socializada: a sua função social será sempre [...] não de consumir, mas de tornar possível o consumo.

nível de reprodução do capital produtivo, os meios de consumo coletivos, na medida em que só intervêm no nível da reprodução da força de trabalho, são, pois classificados como “supérfluos”, do *ponto de vista da reprodução do capital*. A restrição desses meios entra, pois no próprio objetivo da acumulação do trabalho morto, em detrimento do trabalho vivo (ibidem).

Aqui se situam os serviços públicos de saneamento básico, uma vez que estes atendem as três características principais dos meios de consumo coletivo, segundo Lojkine (1997), a saber:

- (a) O valor de uso é *coletivo*, pois se dirige não a uma necessidade particular de um indivíduo, mas a uma necessidade social que só pode ser atendida coletivamente: por exemplo, os transportes coletivos de passageiros, assistência hospitalar ou o ensino escolar (valores de usos coletivos, pois se dirigem ao consumo de uma coletividade social e/ou territorial).
- (b) A mesma dificuldade de inserir os meios de consumo coletivos no setor de mercadorias aparece com a *própria duração de seu consumo* – como destruição, consumação: o efeito da lentidão de sua renovação [...] “é uma diminuição da rotação do capital não produtivo no setor de consumo, e, por conseguinte, uma rentabilidade muito fraca, **a menos que se modifique o próprio valor de uso, o que significa, quase sempre, uma mutilação do seu valor de uso**” [...] (*op cit.*, p. 156, grifo nosso).
- (c) Valores complexos de uso (dificilmente divisíveis), duráveis, imóveis, os meios de consumo coletivos têm enfim a característica de não possuir valores de uso que se coagulem em produtos materiais separados, exteriores às atividades que os produziram. Edifícios escolares [...] viação e redes diversas, etc., esses equipamentos materiais, produtos separados do processo de produção dos meios de consumo coletivos, não devem ser confundidos com os serviços e com a prestação de serviço das quais são suporte físico (*op cit.*, p. 156).

Na perspectiva capitalista, os limites para o investimento nesses meios de consumo coletivos se configuram no fato de:

A socialização capitalista dos meios de consumo coletivos traz em si a mesma contradição que a socialização capitalista dos meios de produção e circulação material; com efeito, a medida capitalista da utilização desses novos valores de uso entra em contradição com

sua natureza complexa, indivisível, e, portanto *pouco apta a inserir-se no processo de troca mercantil* [...] para ser trocado por seu valor, como mercadoria, um produto deve de fato ser destacado e diferenciado de outros produtos e dos processos aos quais está ligado, a fim de apresentar no mercado, na esfera da circulação, como um objeto perfeitamente individualizado [...] esse é o caso [...] do processo de consumo quanto de troca, dos meios de subsistência ou do vestuário, objetos cujo o valor de uso corresponde a uma necessidade bem particularizada (alimentar-se, vestir-se). Mas não é o caso da escola, do hospital ou do centro cultural: o seu uso é complexo, difuso, dificilmente mensurável em termos de necessidade particular individualizada [...] (*op cit.*, p. 155).

Dessas questões se originam as discussões sobre o custo real da educação e sua utilidade no âmbito de um regime econômico fundado sobre a acumulação de capital ao invés do desenvolvimento das capacidades humanas. Assim, se pode ver o mesmo problema em relação aos transportes coletivos e sua rentabilidade quando se tenta aplicar critérios mercantis de individualização da rentabilidade por linha em um serviço de utilidade coletiva – que serve para um conjunto de consumidores espacialmente concentrados. Portanto, a não rentabilidade – mercantil capitalista – dos transportes coletivos, tomados como valor de uso complexo indivisível, aparece como a expressão da “rejeição” pelo sistema capitalista de um setor econômico que não se adapta a uma pura medida mercantil (LOJKINE, 1997).

Para deixar mais evidente como se fazem essas mediações e relações, pode-se dizer que num meio de subsistência o valor de uso se cristaliza no próprio objeto material (alimentos, roupas), no meio de consumo coletivo há dissociação entre o valor de uso material ou imaterial dos meios de consumo coletivos (serviços) e os objetos-suporte das atividades dos prestadores de serviços (de saúde, de educação, de saneamento básico). Dessa maneira, se explica o caráter difuso, pouco divisível, desses valores de uso não materializados, não coaguláveis em objetos materiais particulares (LOJKINE, 1997).

Diante dessas condições atrativas para investimentos na lógica capitalista, quando se tem uma política de Estado que se referencia em perspectivas de produção de lucro para o fomento de meios de consumo coletivos, a exemplo dos serviços públicos de saneamento básico, corre-se o risco de desenvolver tais meios orientados para as camadas da sociedade capazes de garantir a lucratividade de tais serviços. E ainda, em uma perspectiva tecnológica, se faz prevalecer métodos construtivos e tecnológicos que se alinhem à premissa de concentração de lucro e

geração de mais-valia relativa. Esse cenário pode significar a formação de um ambiente social que fomente a privatização da prestação dos serviços, que colabore para a desvalorização de opções que diminuam a margem de geração de lucros – a exemplo da retirada das grandes empresas do circuito de contratação e a preservação dos ecossistemas naturais por meio de investimentos que em longo prazo modificam a lógica produtiva do serviço.

Dessa forma, o planejamento de serviços relacionados aos meios de consumo coletivos, sofre interferência direta dos empreendedores capitalistas, que replicam dentro dos espaços da administração pública uma cultura do lucro, o que limita um planejamento voltado à universalização, pelo menos na maioria das cidades dos países em desenvolvimento, onde a correlação de forças entre os diferentes grupos sociais se mostram extremamente desiguais e replicadoras de desigualdades na formação do espaço urbano.

4.3.1.2. *A eficiência econômica*

É possível a partir dos aspectos tratados por Lojkine (1997) situar a condição da sociedade urbana em gerar concentração de demanda e nesse movimento criar o lócus da mercadoria, onde o seu efeito associado, “a alienação universal” se constitui impulsionador das motivações relativas à modificação do espaço e de direcionamento para as revoluções tecnológicas, que se caracterizam nas diferentes áreas que se constituem como essenciais para a produção do que seja a vida na cidade e seus “meios de consumo coletivo”, bem como na produção dos meios de consumo individuais, de alimentos e de energia. Ao que parece, um dos maiores motores desses modos de produção, que se referencia na economia neoclássica, seria a “eficiência econômica”, qualidade que exige do processo de produção e troca de mercadorias obter, sempre, aumento gradual em valor de troca para a oferta do mesmo valor de uso.

Como sugere Gaiger (2007, p.59), predomina no senso comum uma compreensão estreita e discriminatória da economia,

graça a três reducionismos introduzidos desde o séc. XIX pela economia neoclássica e seus axiomas utilitaristas: a) a redução de toda economia à economia de mercado; b) a redução de todo mercado ao mercado auto-regulado; c) a redução de toda empresa econômica à empresa capitalista (Laville [sic], 2004). Nessa ótica,

quem não pertence a esses setores é visto como sinal de atraso ou ineficiência e relegado a um papel secundário; para os pobres, restaria uma espécie de economia de sobrevivência com funções sociais, de freio à marginalização, mais do que propriamente econômicas.

Seria, então, predominante nos processos econômicos uma meta/objetivo, regente e motivadora das ações das empresas, a dita “eficiência econômica”. Essa lógica que vem alimentando a produção de bens e serviços pode ser considerada como um dos mecanismos formadores de injustiça social e ambiental, quando para os serviços essenciais que não são mediáveis pela lógica da eficiência econômica vem sendo implementados de maneira a rejeitar alterações na forma de produção que diminuam a margem de lucros quando questões de alcance social¹⁸ e proteção ambiental são incorporadas no processo produtivo.

Nessa direção aponta Veiga (2007b), quando mostra como a promulgação da convenção de Basiléia¹⁹ levou os países à prática de exportação de seus resíduos tóxicos para países com leis ambientais mais brandas, para diminuir os custos com tratamento e disposição final. Ele mostra que a relação entre economia, meio ambiente e ordenamento jurídico é um tema bastante controverso na literatura, quando pesquisadores que analisam os impactos econômicos de legislações ambientais nas empresas e nos países, não chegam a um resultado conclusivo sobre como uma legislação ambiental poderia influenciar certas variáveis econômicas - emprego, competitividade e custos de produção.

Enquanto que para autores como Guasch e Hahn (1999), Jaffe *et al.* (1995), Walley e Whitehead (1994), com a vigência das leis ambientais se teria a redução da produtividade da indústria, a diminuição de relações do tipo ganha-ganha, além da depreciação acionária das empresas, para autores como Arnold, Forrest e Dujack (1999), Managi *et al.* (2002) e Repetto (1995), não se sustentam as hipóteses de que as legislações ambientais reduziriam o crescimento econômico, seriam muito custosas, interfeririam na competitividade internacional e poderiam causar dispensas

¹⁸ considera-se que “alcance *social* refere-se a intervenções que busquem reduzir desigualdades, segregações e exclusões sociais, contribuindo, em última instância, para a expansão da cidadania (CARVALHO, 2001, p.130, grifo do autor)”

¹⁹A Convenção da Basiléia é a legislação ambiental internacional que regulamenta e controla os movimentos transfronteiriços (migração) de resíduos perigosos, seu tratamento e disposição final. Essa convenção internacional foi promulgada em 22 de março de 1989 pela Organização das Nações Unidas, na Basiléia, por 105 países e pela Comunidade Européia (VEIGA, 2007b, p.130).

de mão-de-obra ou o fechamento de empresas. Ao contrário, eles veem na compatibilização da legislação ambiental com o processo de inovação tecnológica uma oportunidade de controlar um impacto adverso para a indústria (VEIGA, 2007b).

Por outro lado, Veiga (2007a) colabora nessa reflexão quando analisa a existência de uma relação inversa entre eficiência econômica e justiça socioambiental, com relação ao uso do agrotóxico na agricultura. Ele explica que a utilização de agrotóxicos tenderia a elevar a eficiência econômica em locais com perda de produtividade, podendo em contra partida “representar agravamentos da injustiça socioambiental, uma vez que a população desses locais tenderia a certa quantidade de risco adicional provocada pela utilização de agrotóxicos (VEIGA, 2007a, p. 150)”.

A situação apresentada pelo autor se mostra como um exemplo empírico de como o conceito de eficiência econômica está atrelado a um modelo de produção com meta única, aumentar a produtividade, que no caso da agricultura seria o uso de agrotóxicos. As técnicas como agricultura orgânica e agroecologia são capazes de favorecer outros meios de garantir produtividade sem necessariamente impor riscos ambientais altos, como os oferecidos pelos agrotóxicos. Ao contrário, o modelo produtivo da agroecologia tem como pressuposto a preservação dos ecossistemas naturais como meio de proteção das culturas e manutenção dos solos, além do aumento da contribuição humana nas atividades do ciclo produtivo, destacando outras referências no sentido de eficiência.

Essa visão fica demarcada quando Veiga (2007a) argumenta que parece impossível a tarefa de eliminar na totalidade as situações de injustiça socioambiental na utilização de agrotóxicos quando certa quantidade de risco ao meio ambiente e à saúde humana poderia ser considerada como necessária para sustentar certos processos produtivos, sem os quais, a sociedade comportaria prejuízos ainda maiores. Ou seja, o modo de produção não é questionado na medida em que seu referencial ainda é o da eficiência econômica e o fato de não aplicá-lo significar prejuízos.

Assim, o autor conclui que, “deve-se reconhecer que algumas diferenças na distribuição do risco socioambiental seriam necessárias para manter a sociedade nos moldes atuais” (VEIGA, 2007a, p. 150). Isso significa afirmar que certa quantidade de injustiça socioambiental pode ser esperada em prol da eficiência

econômica, demonstrando a existência da relação inversa entre eficiência econômica e justiça socioambiental (VEIGA, 2007a).

A questão que surge é como reconstruir um modelo produtivo calcado em outra referência de eficiência. A eficiência sistêmica, que está associada aos benefícios sociais, não meramente monetários ou econômicos para os membros e o entorno das organizações (GAIGER, 2004), poderia ser um referência para o planejamento e prestação dos serviços públicos essenciais, associados aos meios de consumo coletivos. Quando tem como objetivo além de garantir longevidade das empresas e a criação de externalidades positivas sobre o ambiente natural, promover a qualidade de vida das pessoas e propiciar bem-estar duradouro para a sociedade (GAIGER, 2004), ela incorpora ao conceito de eficiência, dimensões da existência que fazem com que o valor de uso dos bens e serviços produzidos tenha maior peso do que o valor de troca agregado a eles, situando um contraponto à medida da eficiência econômica.

As últimas décadas de experiência histórica na Europa, relatada no documentário *Water Makes Money* (2011), traz grande colaboração empírica sobre como a lógica da eficiência econômica e da acumulação de capital, pode comprometer práticas fundamentais para a melhoria do valor de uso dos meios de consumo coletivo relacionados às atividades de saneamento básico quando empresas privadas se apoderam da prestação desses serviços. A privatização dos serviços públicos de cidades europeias como Paris, Grenoble, Brunswick e Bruxellas, entre outras, tiveram desde a manutenção dos sistemas, a determinação tecnológica para tratamento, a política de tarifas e a conservação dos mananciais, desenvolvidos de forma mais afeita à acumulação de lucros das empresas prestadoras de serviços, do que a conservação da qualidade dos equipamentos, dos ecossistemas naturais e da preservação da saúde humana, além de se utilizarem da apropriação de recursos públicos para financiar os investimentos necessários ao ganho das concessões municipais dos serviços.

A partir do mapeamento desses mecanismos de ação das empresas privadas nos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, o documentário mostra como os atores sociais dessas cidades desenvolveram um movimento em direção à remunicipalização desses serviços - retorná-los à gestão pública -, usando como justificativa todas as perdas ao bem comum que a lógica de

privatização estava impondo à sociedade. Dos pontos destacados pelos pesquisadores, que sustentam a ação política com dados da realidade, no caso de Paris, a secretária municipal encarregada da água, Anne Le Strat, afirma que a água como um bem comum, um patrimônio da vida, deve ter prestação pública, pois com a prestação pública nenhum fluxo de dinheiro sai do serviço para alimentar outra coisa além do serviço de água. Dessa forma, pode se garantir a estabilidade do preço da água, manter um alto nível de investimento e dos serviços, além de se viabilizar investimentos fundamentais, que têm horizontes de retorno de longo prazo (30 a 60 anos) e que são pouco atrativos para as empresas privadas que estão condicionadas a prazos de contratos e tem como objetivo gerar lucros (WATER MAKES MONEY, 2011).

As empresas públicas, não tendo essas limitações, podem se planejar em horizonte de dezenas de anos e zelar em longo prazo para que as reservas de água sejam utilizadas com parcimônia e proteção. Dessa forma, a política de prevenção da qualidade dos mananciais ocorre de maneira a construir parcerias com produtores locais na região dos mananciais de forma que eles adotem processos produtivos que não comprometam a qualidade da água, a exemplo do fomento à agricultura orgânica pela prestadora municipal de serviço público de abastecimento de água (WATER MAKES MONEY, 2011).

São definidas, então, diferentes percepções do que seja eficiência. A primeira a partir de um referencial atrelado ao modelo capitalista e sua necessidade intrínseca de acumulação de capital e maior geração de valor de troca sob o mesmo valor de uso, que se relacionaria à eficiência econômica. Outra mais atrelada à lógica de proteção de ecossistemas e bens naturais, da incorporação de técnicas e tecnologias mais simples e com menor impacto à natureza, maior geração de postos de trabalhos e distribuição dos ganhos financeiros de suas atividades que garantam o acesso universal da sociedade e a proteção ambiental como objetivos norteadores de suas escolhas políticas e técnicas/tecnológicas, o que se relaciona à eficiência sistêmica.

Assim, é possível afirmar que a lógica da eficiência econômica para os serviços públicos de saneamento básico seria um dos mecanismos promotores de desigualdades social e ambiental, quando a mercantilização, meio para a sua

efetivação, se mostra como único caminho a um serviço público considerado como viável economicamente.

5. METODOLOGIA

O estudo se insere no campo da pesquisa quali-quantitativa, quando visa promover uma triangulação metodológica onde os dados qualitativos cumprem o papel de incorporar abordagens não possíveis de serem realizadas com dados quantitativos e vice-versa.

A triangulação de métodos pode ser entendida, segundo Minayo (2008, p.361),

como uma dinâmica de investigação que integra a análise de estruturas, dos processos e dos resultados, a compreensão das relações envolvidas na implementação das ações e a visão que os atores diferenciados constroem sobre todo o projeto [...]

Como técnica de pesquisa adotou-se o Estudo de Caso. Esse Estudo é utilizado quando o pesquisador tem pouco controle sobre os eventos e quando o foco do estudo se encontra em fenômenos contemporâneos inseridos em algum contexto da vida real, situações nas quais as intervenções avaliadas não apresentam um conjunto simples e claro de resultados (YIN, 2001).

Os municípios de Belo Horizonte-MG e Alagoinhas-BA. foram selecionados para compor o Estudo de Caso. Esses municípios são referências em planejamento dos serviços públicos de saneamento básico no Brasil. Ambos dispõem de planos municipais de saneamento, instrumento previsto no sistema municipal de saneamento básico instituído por lei, antes da Lei nº 11.445/2007. Os municípios têm mais de cinco anos de elaboração dos Planos, prazo considerável para que as ações fossem implementadas e, assim, viessem a contribuir para a promoção da justiça social e ambiental. Essas características justificam a escolha dos municípios para o Estudo de Caso.

A seguir são descritas as técnicas de pesquisa utilizadas para contemplar as dimensões qualitativa e quantitativa do estudo:

Coleta de dados dimensão qualitativa

- Pesquisa documental sobre os serviços públicos de saneamento básico, por meio do plano municipal de saneamento básico e de documentos relativos ao sistema municipal de saneamento básico.

- Grupo Focal para discussão com os atores sociais envolvidos no processo de planejamento. Essa técnica se constitui em uma discussão na qual um pequeno número de informantes (6 a 12 pessoas), guiados por um mediador, falam livre e espontaneamente a respeito dos temas da investigação, sendo utilizada para focalizar a pesquisa, formular questões mais precisas e para complementar informações sobre conhecimentos peculiares a um grupo em relação a crenças, atitudes e percepções (MINAYO, 2008).

Para a composição dos grupos focais buscou-se obter representação do Poder Público municipal, do prestador dos serviços públicos de saneamento básico e da sociedade civil organizada. A seguir são apresentadas a composição dos Grupos Focais por município

- Em Belo Horizonte os três segmentos representativos participaram do Grupo Focal: (1) Poder Público (técnicos da Prefeitura) - uma representante do Núcleo de Execução de Projetos Especiais de Saneamento da Superintendência de Desenvolvimento da Capital (NEPE-SAN/SUDECAP); uma representante da Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SMMA); um representante da Secretaria Municipal de Saúde (SMSA); uma representante da Superintendência de Limpeza Urbana (SLU). (2) prestador de serviço – uma representante da Companhia de Saneamento de Minas Gerais (COPASA). (3) sociedade civil organizada: uma representante do Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (CREA-MG); um representante do Conselho da Cidade; um representante do Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias de Purificação e Distribuição de Água e em Serviços de Esgotos do Estado de Minas Gerais (Sindágua MG). Assim, no total foram 8 participantes no grupo focal.
- Em Alagoinhas os três segmentos representativos participaram do Grupo Focal: (1) Poder Público (técnicos da Prefeitura) - um representante da Coordenação de Limpezas Públicas na época de elaboração do Plano; uma representante da Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Meio Ambiente (SEDEA). (2) prestador de serviço – uma representante do Serviço Autônomo de

Água e Esgoto (SAAE) de Alagoinhas. (3) sociedade civil organizada: um representante do Fórum Alagoinhense para o Desenvolvimento Sustentável (Fades); uma representante do Conselho Municipal de Saúde; um representante da União das Associações dos Moradores de Alagoinhas (UAMA); um representante do Sindicato dos Comerciários de Alagoinhas. Assim, no total foram 7 participantes no grupo focal.

Para a análise das informações obtidas nos documentos e no grupo focal se utilizou a técnica da análise de conteúdo. Essa técnica se insere em uma abordagem metodológica crítica e epistemologicamente apoiada numa concepção de ciência que reconhece o papel ativo do sujeito na produção do conhecimento, que tem como ponto de partida a mensagem, seja ela verbal, gestual, silenciosa, figurativa, documental ou diretamente provocada (FRANCO, 2005). Parte-se do pressuposto que as mensagens expressam as representações sociais na qualidade de elaborações mentais construídas socialmente, a partir da dinâmica que se estabelece entre a atividade psíquica do sujeito e o objetivo do conhecimento. Essa relação se dá na prática social e histórica da humanidade, se generalizando via linguagem e constituída por processos sociocognitivos que têm implicações na vida cotidiana, influenciando na comunicação e na expressão das mensagens e também nos comportamentos (FRANCO, 2005).

Como referência para a análise de conteúdo se utiliza a estratégia de abordagem apresentada no item 5.1.1.1. Assim, buscou-se no plano de saneamento de cada município conteúdos que permitissem uma reflexão sobre os avanços na perspectiva da justiça social e ambiental induzidos pelo planejamento. Também foi investigada a vertente de planejamento predominante nos planos citados. O grupo focal permitiu conhecer a visão dos atores sociais sobre a influência do processo de planejamento e do plano na indução da justiça social e ambiental.

Coleta de dados dimensão quantitativa

Para a dimensão quantitativa fez-se a análise do comportamento dos indicadores de desempenho dos serviços públicos de saneamento básico, apresentados no item 5.1.2.1, ao longo do período de 2000 a 2010, de maneira a analisar o desempenho dos serviços após o processo de implementação dos planos municipais.

Por fim, fez-se a triangulação de técnicas qualitativas e quantitativas buscando a integração objetiva e subjetiva nos processos de pesquisa (MINAYO, 2008), de maneira a iluminar a realidade sob vários ângulos e aprofundar uma discussão interdisciplinar de forma interativa e intersubjetiva (DENZIN, 1979, *apud* MINAYO, 2008). A postura dialética, então, leva a compreender que dados subjetivos (significados, intencionalidade, interação, participação) e dados quantitativos (indicadores) são inseparáveis e interdependentes (MINAYO, 2008). A conjunção dessas técnicas de pesquisa pode contribuir para uma análise mais próxima da complexa realidade desigual que se encontra estabelecida nas cidades brasileiras.

Assim, o que se fez foi um estudo comparativo da experiência dos municípios de Belo Horizonte e Alagoinhas no planejamento, onde os conceitos de justiça social e ambiental, cunhado pela revisão de literatura, guiou o processo de análise. Buscou-se o entendimento da contribuição dos planos municipais de saneamento na indução/promoção de justiça social e ambiental.

5.1. A linha mestra de condução da análise

Para a realização da análise dos planos municipais de saneamento dos municípios selecionados foi adotada uma linha mestra de análise, onde se buscou caminhar por meio das características do processo de planejamento identificadas nos planos até as condições, estratégias e focos que devem estar presentes para que se possa considerar um plano como promotor/indutor de justiça social e ambiental em saneamento básico. Apresenta-se a seguir a linha mestra da análise, que é formada de uma etapa qualitativa e outra quantitativa.

5.1.1. Dimensão Qualitativa

Para se percorrer a análise qualitativa buscou-se conhecer:

A.1. O Planejamento: Qual foi a vertente predominante de planejamento apresentado no Plano?

Para tanto, se busca perceber que características foram mais marcantes no conteúdo do plano, segundo duas vertentes: o planejamento politizado e o planejamento tecnocrático.

A.2. A Justiça: As definições, diretrizes, programas e projetos apresentados no plano seguiram uma tendência mais afeta à indução da justiça social e ambiental ou mais afeta à eficiência econômica?

A.3. A Percepção dos atores que participaram do planejamento. Como os segmentos sociais (poder público, prestador de serviço e usuários) entendem o planejamento e sua capacidade de indução da justiça social e ambiental?

5.1.1.1. Estratégia de abordagem para análise do Plano Municipal de Saneamento Básico

A estratégia para analisar a vertente de planejamento adotada no plano e sua contribuição como indutor de justiça social e ambiental de sustentou no referencial teórico. De forma a tornar mais objetiva a análise foi necessário identificar características e direcionamentos necessários a um processo com capacidade política, econômica, social e ambiental, de induzir políticas públicas mais justas nas relações sociais e ocupação do território.

Nesse sentido, foi preciso situar quais os pressupostos que deveriam nortear a análise. Seguindo a sequência da revisão teórica para o planejamento na perspectiva da indução de justiça social e ambiental tem-se:

- 1- O planejamento para induzir processos que possam contribuir para a transformação da realidade sócio-espacial deve se pautar na participação ativa e crítica da sociedade de forma a possibilitar que as diferentes demandas em conflito na sociedade e as escolhas representadas pelas ações dos governos estejam alicerçadas em projetos que sirvam para diminuir a desigualdade sócio-espacial e diluir conflitos associados ao modelo de distribuição dos benefícios e alocação de danos que produzem injustiça, de maneira a procurar soluções alternativas e justas.
- 2- De forma a contribuir com a indução da justiça social o planejamento deve propiciar os avanços na distribuição dos benefícios e danos gerados no trabalho coletivo, fazendo com que o investimento em determinadas áreas reflitam em melhorias em outras áreas.
- 3- De forma a contribuir com a indução da justiça ambiental o planejamento deve apontar para a busca de técnicas e modelos produtivos onde as

comunidades sejam valorizadas em suas características sócio-produtivas de maneira a criar redes de geração de renda fora do circuito de mercado e da lógica das grandes empresas, valorizando, ainda, os serviços ecossistêmicos. Além disso, fomentar a descentralização dos equipamentos e sistemas de tratamento e disposição final de efluentes e resíduos, aproximando no nível territorial o gerador dos efluentes e resíduos das infraestruturas necessárias ao seu tratamento.

Assim, o primeiro momento da análise foi definir a vertente de planejamento predominante. Para isso, se fez a análise do conteúdo dos planos para responder as questões apresentadas no Quadro 02.

Quadro 02 - Estratégia para análise da vertente de planeamento

Questões centrais de análise	Estratégia de análise de conteúdo	Critério de análise
<p>•Articulação entre políticas, bem como a observação do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município como referência para o Plano de Saneamento Básico (articulação entre políticas).</p> <p>•A diversidade de agentes e atores sociais que constam como participantes da elaboração do Plano (as áreas de produção que impactam nos serviços públicos de saneamento participaram da elaboração do Plano?) (interdisciplinaridade na visualização dos conflitos).</p> <p>•Realização de discussões no âmbito do Plano com os diferentes atores sociais nas etapas e escalas do planeamento (qualidade da participação social).</p> <p>•Existência de acordos de ação colaborativa entre setores do ente planejador (características das propostas).</p>	<p>Responder às questões sobre o que motivou a elaboração do Plano:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Expressa uma visão de controle da realidade (indicadores quantitativos) ou traz a dimensão política para a leitura do planeamento? • Em que direção predomina a visão do Plano: ações pontuais e direcionadas, com justificativas pontuais - melhorar a qualidade de vida da população; viabilizar o crescimento do município; para promover a melhora do meio ambiente; ou todas juntas? • Apresenta uma visão sobre os conflitos que permeiam a área? 	<p><i>A ideia-força central</i></p>
	<p>Elencar:</p> <ul style="list-style-type: none"> • quais tipos de informações predominantes (físico-territoriais ou de natureza social); e • quais as informações predominaram e influenciaram mais na tomada de decisão e definição do prognóstico. 	<p><i>Escopo</i></p>
	<p>Analisar:</p> <ul style="list-style-type: none"> • a quantidade de áreas afins que foram incorporadas no processo de planeamento; e • a qualidade de comunicação entre elas, que devem estar refletidas nas propostas e soluções, sociais e técnicas, elencadas no Plano. 	<p><i>O grau de interdisciplinaridade</i></p>
	<p>Aqui serão analisados:</p> <ul style="list-style-type: none"> • o relato sobre a participação da sociedade civil nos processos decisórios vinculados ao planeamento; • os meios metodológicos que eles foram realizados; • se houve relato de experiências em prestação de serviços compartilhado entre o Poder Público e a comunidade usuária dos serviços. 	<p><i>O grau de abertura para a participação popular</i></p>
	<p>Aqui se analisa:</p> <ul style="list-style-type: none"> • as definições sobre as modalidades de prestação de serviços adotada pelo município (gestão pública, parceria público-público; parceria-público-comunitário; privada, parceria-público-privado); • os mecanismos de regulação da qualidade e da garantia de acesso aos serviços – relacionar mecanismos como tarifas sociais, investimentos em preservação dos ecossistemas naturais, subsídio cruzado, etc.; • a valorização de mão de obra local e organizações cooperativas na prestação de serviços; • a valorização de tecnologias descentralizadas e/ou do saber tradicional relacionados às comunidades fora do circuito de mercado; • a utilização de técnicas e modalidades de prestação de serviços mais voltados ao mercado. 	<p><i>A atitude em face ao mercado</i></p>
	<p>Aqui se analisa:</p> <ul style="list-style-type: none"> • os partidos e alianças políticas que existiam no município na fase do planeamento; e • como esse aspecto se relaciona ao caráter apresentado nos critérios acima elencados. 	<p><i>O referencial político-filosófico</i></p>

No segundo momento foi feito um exercício para perceber os vínculos entre o planejamento e a indução da promoção da justiça social e ambiental, onde características normativas relacionadas aos mecanismos e instrumentos indutores de justiça possíveis de serem previstos em processos de planejamento, devem ser verificados. Para tanto, com o objetivo de avaliar a presença de princípios justos em saneamento básico no processo de planejamento, formulou-se, inspirado nos conceitos de justiça social e ambiental, as premissas apresentadas a seguir.

Para se perceber aspectos relacionados à justiça social, acredita-se que é necessário, no mínimo, estar presente no processo de planejamento e sintetizado no plano os aspectos elencados no Quadro 03:

Quadro 03 – Aspectos para análise da justiça social em saneamento básico

A discussão do que é necessidade, de quanto é necessário para um cidadão usuário de serviços públicos em um município garantir sua qualidade de vida num panorama de mudanças do clima e proteção dos ambientes naturais.
Priorização de investimentos públicos nas comunidades com maior déficit de acesso às soluções e serviços de saneamento básico.
Estratégias para a universalização dos serviços considerando as questões energéticas e ambientais.
Contribuição ao bem comum que se relaciona com as práticas individuais, as escolhas tecnológicas e padrões de necessidade que vão determinar as estratégias de prestação dos serviços e orientação dos investimentos públicos.
O mérito que se relaciona ao direcionamento de investimentos, onde a visão de longo prazo considera o atendimento das necessidades e a contribuição ao bem comum como premissas que resultem em efeitos de sobreoferta e multiplicadores em outros territórios.
A consideração da capacidade de produção de recursos financeiros por meio da prestação dos serviços públicos e a definição de quais rotas esses recursos devem percorrer, destacando as diferenças entre os objetivos da iniciativa privada em relação à iniciativa pública, na sua utilização e destinação. O objetivo seria que essa riqueza gerada na prestação de serviços circule dentro do próprio serviço ou em atividades correlatas à sua eficiência sistêmica.
A viabilidade econômica dos sistemas deve ser avaliada considerando: custo <i>per capita</i> de implantação, de manutenção, tempo de retorno do investimento e a geração de postos de trabalho.
Sistemas tarifários inclusivos, garantindo o acesso de todos aos serviços e promovendo a equidade.

Tarifas que cubram os custos de exploração e manutenção dos serviços, mas também as inversões necessárias para o desenvolvimento dos sistemas e para a substituição das infraestruturas obsoletas.

A discussão sobre a importância da priorização da geração de renda no âmbito das populações locais por meio da utilização de tecnologias descentralizadas e de simples funcionamento, facilitando a absorção dos trabalhadores locais.

O mapeamento dos locais com dificuldades específicas que podem resultar em prejuízos a outros territórios.

Para a justiça ambiental deve ser considerado no processo de planejamento, no mínimo os aspectos elencados no Quadro 04:

Quadro 04 – Aspectos para análise da justiça ambiental em saneamento básico

A. Tema das mudanças do clima
Análise das alterações previstas para a região e como elas afetarão as populações mais vulneráveis.
Como se prevê a interferência na disponibilidade de água e na distribuição das chuvas para a garantia do atendimento às necessidades básicas da população e como considerar a gestão das demandas.
Discussão sobre as questões tecnológicas ligadas ao saneamento básico e suas possibilidades de inovações no sentido de mitigar e/ou se adaptar às mudanças.
Consideração sobre a proteção dos ecossistemas fundamentais aos serviços públicos de saneamento básico, como meio de minimizar as atividades que colaboram para o efeito das mudanças do clima.
B. Valorização das técnicas e tecnologias utilizadas por comunidades tradicionais que desenvolvem atividades produtivas para sua subsistência
Tratamento das técnicas e tecnologias de saneamento básico adotadas e sua adequação às condições ambientais locais.
Contextualização do uso da tecnologia de saneamento básico quanto às características físicas, geográficas e culturais da área onde se implanta os serviços ou soluções sanitárias.
Prioridade dada à diversificação de técnicas/tecnologias utilizadas nos sistemas de saneamento básico a serem implantados.
Formas de proteção dos ecossistemas fundamentais aos serviços públicos de saneamento básico, como meio de garantir acesso às riquezas naturais de qualidade para as comunidades que as utilizam como meio alternativo de subsistência.
C. Adoção de política onde a mitigação e/ou tratamento dos impactos, resíduos e efluentes produzidos em atividades de saneamento básico seja associado aos

focos geradores nos âmbitos territoriais e ambientais.
Estratégias para abastecimento humano de maneira que se priorize o uso de mananciais próximos da população usuária (espera-se que seja próximo).
Mecanismos para fomentar a não geração e minimização de resíduos sólidos e líquidos, incorporando o usuário, os setores produtivos, os segmentos organizados da sociedade e o Poder Público como sujeitos chave na mudança de padrões de consumo e na adoção de um sistema preventivo de poluição.
Adotar forma de distribuição dos sistemas de tratamento e destinação final dos resíduos gerados nos sistemas de saneamento básico, quando esses forem inevitáveis, buscando a proximidade destes aos seus focos geradores (espera-se que seja próximo).
Adoção da estratégia da descentralização e da escala “ideal” para atendimento da população usuária, como indicador para definição de instalação de sistemas de tratamento e destinação final, quando for o caso.
D. Deve ser adotada como estratégia de prestação de serviço a ótica da “ecologia industrial”²⁰
Priorização da integralidade entre as componentes de saneamento básico, de maneira que a demanda de uma seja referência do desenvolvimento da outra.
Estímulo ao desenvolvimento, como lógica produtiva do município, de um circuito fechado entre as atividades produtivas que tenham relação com as atividades de saneamento básico. Um exemplo seria a geração de resíduos orgânicos e a sua utilização na agricultura ou a utilização de efluente tratado para irrigação.
Consideração quando ao <i>ecodesign</i> , fomentando técnicas construtivas que realizem a segregação de correntes de efluentes, facilitando o tratamento final e destinação para outros processos produtivos e/ou de consumo.
Previsão de reserva de áreas nos bairros e/ou condomínios direcionadas para o tratamento de resíduos sólidos e manejo de águas de chuva, de maneira a evitar sistemas de grande escala, a exemplo de aterros sanitários em áreas distantes das cidades e construção de grandes sistemas amortecedores de água, a exemplo dos piscinões.

²⁰Utiliza-se esse conceito por já ser tratado na academia, mas se poderia adaptá-lo e dizer de uma ecologia da produção em saneamento básico, ecologia das demandas urbanas.

5.1.2. Dimensão Quantitativa

Para a análise quantitativa buscou-se responder a questão:

Como evoluíram os indicadores dos serviços públicos de saneamento básico no período decorrente à publicação dos planos?

Utilizou-se para levantamento das informações o banco de dados apresentado no Quadro 05.

Quadro 05 - Banco de dados, componentes de análise

Banco de dados	Componente de análise
SNIS	- abastecimento humano, esgotamento sanitário e resíduos sólidos

5.1.2.1. Estratégia de análise quantitativa dos serviços públicos de saneamento básico

A análise quantitativa realizou-se por meio de dados secundários provenientes do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), operado pelo Ministério das Cidades e teve por objetivo auxiliar o estudo da capacidade do planejamento em interferir no desempenho dos serviços públicos de saneamento básico. Para realizar essa tarefa, a estratégia adotada foi, como sugerido por Moraes *et al.* (2010), estabelecer categorias de análises que representam dimensões e/ou pressupostos sobre os quais as ações e os serviços públicos de saneamento básico devem se pautar, para que sejam garantidas as condições necessárias para a promoção da saúde da população, a proteção da qualidade ambiental e a garantia dos direitos de cidadania, todos pressupostos para a indução/promoção de justiça social e ambiental.

As categorias de análises foram, então, identificadas considerando os princípios estabelecidos para os serviços públicos de saneamento básico, constantes no artigo 2º da Lei nº 11.455/2007, uma adaptação da metodologia desenvolvida por Moraes *et al.* (2010).

Cada uma delas contribui para responder a questão de pesquisa como o planejamento pode interferir de maneira a alterar o desempenho de aspectos

quantificáveis dos serviços públicos de saneamento básico e, também, aferir sobre determinados aspectos dos serviços, passíveis de serem analisados pelos dados e indicadores selecionados no SNIS.

Devido ao recorte quantitativo da análise, as limitações do SNIS e o tempo disponível para desenvolvimento da pesquisa, não foi possível contemplar as quatro componentes do saneamento básico previstas pela Lei n. 11.445/2007.

No Quadro 06 são apresentadas as categorias de análise dos serviços.

Quadro 06 - Categorias de análise dos serviços

Categoria
Universalização do acesso
Qualidade do serviço prestado (qualidade da água e regularidade/continuidade)
Integralidade

Universalização

Segundo a Lei nº 11.445/2007, **universalização** é a “ampliação progressiva do acesso de todos os domicílios ocupados ao saneamento básico” (BRASIL, 2007, s.p.), que se constitui um dos princípios norteadores da prestação do serviço. Premissa fundamental para uma sociedade caracterizada por relações justas é o acesso universal dos cidadãos a condições dignas de vida. Portanto, se mostra uma categoria importante na inferência sobre uma possível influência do planejamento na indução de justiça.

No SNIS, a cobertura do serviço - relação da população total atendida com a população total do município – é calculada a partir do número de economias residenciais ativas de água e de esgoto, fornecida pelos prestadores de serviços, e a taxa média de ocupação domiciliar definida pelo IBGE.

Para os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário pode-se obter o indicador de atendimento por meio das variáveis população total atendida com abastecimento de água - A01 - e população total atendida com esgotamento sanitário – E01 – por população total estimada pelo IBGE, respectivamente apresentadas no Quadro 07

Quadro 07 – Indicadores criados com variáveis do SNIS para avaliação da universalização do acesso ao abastecimento de água potável e esgotamento sanitário

Indicador	Und.	Fórmula
Atendimento total de abastecimento de água	%	$\frac{Pop. totalatendidacomAA (A01)}{Pop. est. total}$
Atendimento total de esgotamento sanitário	%	$\frac{Pop. totalatendidacomES (E01)}{Pop. est. total}$

A universalização se relaciona com o déficit do serviço. Se o déficit é a diferença entre a população total e aquela efetivamente atendida pelos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário - expresso em contingente populacional e/ou percentagem (MORAES *et al.*, 2010) – quanto maior o indicador de cobertura, menor será o déficit, assim mais próximo da universalização estará o serviço.

Dessa maneira, foi possível averiguar a influência dos plano dos municípios no comportamento dos índices ao longo do período analisado.

Para o serviço de coleta de resíduos sólidos domiciliares, pode-se obter o indicador de cobertura relacionando as respectivas variáveis (população do município atendida por serviços de coleta de RDO declarada pelo órgão responsável – Co050 – por população total estimada do IBGE) (MORAES *et al.*, 2010), conforme o Quadro 08.

Quadro 08– Indicador criado com variáveis do SNIS para avaliação da universalização do acesso à componente manejo de resíduos sólidos

Indicador	Und.	Fórmula
Atendimento urbano de coleta de resíduos domiciliares	%	$\frac{Pop. atendida (Co050)}{Pop. est. total}$

Da mesma forma, a universalização se relaciona com o déficit do serviço. Se o déficit é a diferença entre a população total e aquela efetivamente atendida pelos serviços de manejo de resíduos sólidos - expresso em contingente populacional e/ou percentagem (MORAES *et al.*, 2010) – quanto maior o indicador de cobertura, menor será o déficit, assim mais próximo da universalização esta o serviço Dessa maneira, foi possível averiguar a influência dos plano dos municípios no comportamento dos índices ao longo do período analisado.

Qualidade do serviço prestado

“A qualidade da solução ou dos serviços públicos de saneamento básico é aquela adequada ao atendimento das suas funções no ponto de vista sanitário e ambiental” (MORAES *et al.*, 2010, p. 13). Segundo o disposto no artigo 43 da Lei n. 11.445/2007, os requisitos mínimos de qualidade na prestação dos serviços públicos de saneamento básico são: a regularidade, a continuidade, os aspectos relativos aos produtos oferecidos, o atendimento dos usuários e os relativos às condições operacionais e de manutenção dos sistemas.

Para essa análise foram observados dois requisitos, considerados como diretamente relacionados ao usuário e seu domicílio: a qualidade da água consumida e a regularidade/continuidade com que ele acessa o serviço.

Para Moraes *et al.* (2010, p. 14) “segundo Houaiss e Villar (2001), o conceito de regularidade incorpora o conceito de continuidade, dando ao termo a ideia de manutenção da execução de repetições em intervalos iguais”. Onde “regular é o que demonstra exatidão, pontualidade, constância, continuidade, que se repete em intervalos iguais, é estabelecer ordem” (HOUAISS; VILLAR, 2001, p. 13). Esses autores também empregam para continuidade a definição de não haver interrupção dentro de um tempo estipulado. A regularidade seria então, “a execução dos serviços de forma continuada nas frequências determinadas por normas regulamentares e contratuais” (MORAES *et al.*, 2010, p. 13).

▪ Qualidade da Água

É definido pela então Portaria n. 518/2004 do Ministério da Saúde em que condições de qualidade a água deve ser ofertada ao usuário do serviço público de abastecimento de água. “A questão que colabora para avaliar a qualidade do bem ofertado é: a água distribuída por sistema de abastecimento de água que chega ao usuário atende aos padrões definidos pela Portaria nº 518/2004 ?” (MORAES *et al.*, 2010, p. 15)”

Os dados do SNIS permitem verificar o nível de atendimento por parte dos prestadores de serviços públicos de abastecimento de água, aos procedimentos de

controle da qualidade da água da Portaria n. 518/04²¹ (QD001 – “atende integralmente”, “atende parcialmente” ou “não atende”), além dos indicadores apresentados no Quadro 09.

Quadro 09 - Indicadores do SNIS para o déficit de qualidade da água

Indicadores	Cód.	Und.	Fórmula
Incidência das análises de cloro residual fora do padrão	IN075	%	$\frac{\text{Quant. amostras clorores. fora do padrão}}{\text{Quant. amostras analisadas aferição clorores.}}$
Incidência das análises de turbidez fora do padrão	IN076	%	$\frac{\text{Quant. amostras turbidez fora do padrão}}{\text{Quant. amostras analisadas aferição turbidez}}$
Incidência das análises de coliformes totais fora do padrão	IN084	%	$\frac{\text{Quant. amostras colif. tot. fora do padrão}}{\text{Quant. amostras analisadas aferição colif. tot.}}$

Fonte: SNIS, 2007.

Assim, foi acompanhada a variação da incidência de amostras fora do padrão para os três indicadores ao longo dos anos, de forma a verificar se houve alguma mudança após a aprovação dos planos.

▪ Regularidade/Continuidade

Para avaliar a regularidade do serviço de abastecimento de água, o SNIS dispõe dos indicadores apresentados no Quadro 10.

Quadro 10 - Indicadores do SNIS para avaliação da qualidade do serviço prestado em abastecimento de água no quesito regularidade/continuidade

Indicadores	Cód.	Und.	Fórmula
Economias atingidas por intermitências	IN073	$\frac{\text{econ.}}{\text{interrupção}}$	$\frac{\text{Quant. econ. ativas atingidas por intermit. prolongadas}}{\text{Quant. interrupção sistemáticas}}$
Duração média das intermitências	IN074	$\frac{\text{horas}}{\text{interrupção}}$	$\frac{\text{Duração das intermitências prolongadas}}{\text{Quant. interrupção sistemáticas}}$

Fonte: SNIS, 2007.

²¹ Quando do desenvolvimento da presente Dissertação a Portaria n. 518/2004 ainda estava em vigor. Esta foi substituída pela Portaria nº 2914 em 2012.

Dessa forma, foi analisada a variação dos indicadores ao longo dos anos, para verificar se houve alteração nos aspectos que indicam impedimento ao acesso à água durante muitas horas do dia com certa frequência.

Integralidade

Na Lei Nacional de Saneamento Básico, a **integralidade** é compreendida como “o conjunto de todas as atividades e componentes de cada um dos diversos serviços públicos de saneamento básico, propiciando à população o acesso na conformidade de suas necessidades e maximizando a eficácia das ações e resultados” (BRASIL, 2007, s.p.).

Seguindo orientação de Moraes *et al.* (2010, p. 77), a relação entre as variáveis “população atendida por rede coletora de esgoto” por “população atendida por rede de distribuição de água” (Quadro 11) indica a integralidade parcial da prestação dos serviços, tendo em vista que, nesse caso, não serão consideradas outras possíveis soluções nem as demais componentes do saneamento básico:

Quadro 11 - Indicadores criados com variáveis do SNIS para contribuir na avaliação da integralidade

Indicador	Und.	Fórmula
Atendimento urbano de esgoto referido à população urbana atendida com água	%	$\frac{Pop.urbanaatendidacomES}{Pop.urbanaatendidacomAA}$

Fonte: MORAES et al. 2010.

Assim, foi observada a evolução dos indicadores ao longo dos anos, permitindo analisar se houve uma ampliação na integralidade de acesso aos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário após os planos.

Para análise da evolução de todos os indicadores propostos foi utilizada a linha de tendência da média móvel como indicador estatístico, pois possui maior facilidade de utilização. Como o próprio nome já diz, a partir de uma série de médias obtidas representadas graficamente por pontos médios associados a cada período diferente, é possível visualizar uma variação dos dados com o passar do tempo.

Esse recurso é comumente utilizado na construção de linhas de tendência para a formulação de cenários ou expectativas de um determinado valor médio associado a um fenômeno, sendo bastante aproveitada em análises de mercado para valorização

ou depreciação de produtos e em séries históricas de precipitação de chuvas (MÉDIAS MÓVEIS, 2005)

5.1.3. Triangulação dos dados

Nesta etapa foram articuladas as informações da etapa qualitativa e quantitativa da pesquisa, de forma a responder em quais aspectos o Plano Municipal de Saneamento Básico de Alagoinhas e o de Belo Horizonte promoveram/induziram à justiça social e ambiental em saneamento básico.

No caso do presente estudo, sistematizou-se a triangulação dos dados analisados em quatro dimensões que, acredita-se, serem reveladoras das faces e fenômenos que conformam o planejamento no sentido da indução/promoção da justiça social e ambiental.

Assim, para a triangulação dos dados foram adotadas as dimensões: político/institucional, social/ético, tecnológico e ambiental. Pretendeu-se, assim, perceber como os Planos se direcionam no sentido de demonstrar atenção e proposições nessas quatro dimensões.

De maneira a justificar a adoção dessas dimensões, faz-se adequado trazer a contribuição de Souza (2010), quando ele afirma que o desafio é planejar de modo não racionalista e flexível, “entendendo-se que a história é uma mistura complexa de determinação e indeterminação, de regras e de contingência, de níveis de condicionamento estrutural e de graus de liberdade para a ação individual (...)” (op. cit., 2010, p. 51), e continuando seu raciocínio, coloca o autor:

Uma visão mais abrangente e flexível do papel do planejamento, que faça justiça à complexidade dos quadros de ação sócio-espaciais concretos, devem desembocar em uma perspectiva que relativize o próprio dualismo, tão usual quanto simplista, entre o “espontâneo” e o “planejado” nos processos de produção do espaço social: espontâneo e planejado interagem o tempo todo de maneira nada simples; aquilo que parece, à primeira vista, totalmente espontâneo, se revela, olhando mais detidamente, fruto de uma pletera de ações dispersas, muitíssimas delas deliberadas e não poucas formalmente programadas, que criam sinergia (op. cit, p. 52).

Partindo desse entendimento do planejamento como uma atividade que se relaciona com aspectos planejados e espontâneos no processo de produção do espaço social e pensando na presença da (in)justiça social e ambiental como um resultado da

sinergia de diferentes dimensões de formação desse espaço, se justifica, para a sistematização da triangulação da análise do planejamento como indutor de justiça social e ambiental, estabelecer uma estratégia que demarque os aspectos políticos/institucionais, social/ético, tecnológico e ambiental que conformam e afetam a realidade cotidiana dos serviços públicos de saneamento básico, donde emergem ações espontâneas e planejadas a todo instante.

Assim, se faz necessário demarcar essas dimensões como ponto de partida de observação dessa realidade, de forma a diferenciar os vetores constituintes das dimensões material (ambiental, tecnológico) e imaterial (político/institucional, social/ético) que influem e são influenciados na formação do território.

A dimensão **político/institucional** analisa o elemento político da práxis social - a ação de um homem (instituição) que repercute em outros homens (sociedade). Onde deve ser observado como o ente planejador percebe e articula os arranjos entre as diferentes áreas que conformam e influenciam os serviços públicos de saneamento básico de modo que suas diferentes ações e capacidade de influenciar na formação do espaço sejam explicitadas de maneira a colaborar com o estabelecimento de mecanismos que promovam/induzam à justiça social e ambiental.

A dimensão **social/ético** analisa como estão as relações sociais que influem na formação do território. Como o planejamento está considerando e valorizando uma postura ética dos usuários dos serviços e como esse aspecto da prestação de um serviço público de saneamento básico está sendo incorporado no planejamento. Outro aspecto importante é a presença de discussões que reflitam sobre os conceitos de necessidade mínima de atendimento e sua influência na prestação dos serviços. E, ainda, a clareza sobre como se dá a relação entre o valor de uso e valor de troca que se estabelece entre prestador e usuário e como devem ser aplicados os possíveis lucros oriundos desses serviços públicos. Além de se valorizar modelos onde o usuário possa aumentar a sua independência em relação ao prestador do serviço de modo a se acentuar mais o valor de uso do serviço do que seu valor de troca e, relacionados a isso, os programas de educação ambiental e sanitária ligados a essas frentes de reflexão.

A dimensão **ambiental** busca extrair elementos que apontem para uma valorização dos ambientes naturais fundamentais aos serviços públicos de saneamento básico.

Visa identificar se existem estratégias de proteção e valorização desses ambientes. Essa dimensão visa analisar a consideração dos Planos quanto à relação entre qualidade dos serviços públicos de saneamento básico, a qualidade de vida das populações mais vulneráveis e a preservação dos ecossistemas naturais. Visa ainda verificar a ênfase dada aos mecanismos de distribuição de investimento para a adoção de práticas justas.

A dimensão **tecnológica** tem a função de clarear a relação entre forças políticas e escolhas tecnológicas. Procura-se identificar qual paradigma mais evidente no modelo tecnológico adotado, se o das tecnologias de fim de tubo ou as vinculadas à não geração e minimização, o que é determinante na capacidade de promoção de justiça social e ambiental. As tecnologias estão imbricadas com uma forma de fazer engenharia, que por sua vez vincula-se à lógica do capital de produzir máquinas e equipamentos para sistemas coletivos altamente consumidores de matéria e energia. Esse paradigma tecnológico, via de regra, é produtor de injustiça social e ambiental.

6. PLANO DE SANEAMENTO BÁSICO E A PROMOÇÃO DE JUSTIÇA SOCIAL E AMBIENTAL

6.1. Belo Horizonte e o planejamento na grande cidade

Localizado na região Sudeste do País, Belo Horizonte tornou-se capital do Estado de Minas Gerais em 1897, na recém criada República Federativa do Brasil.

Uma cidade ordenada, funcionando como um organismo saudável esse era o objetivo dos engenheiros e técnicos que idealizaram Belo Horizonte. Para alcançá-lo, era necessário projetar uma cidade física e socialmente higiênica uma cidade saneada, livre de doenças, mas também livre de desordens e revoluções. O projeto criado pela Comissão Construtora, finalizado em maio de 1895, inspirava-se no modelo das mais modernas cidades do mundo, como Paris e Washington. Os planos revelavam algumas preocupações básicas, como as condições de higiene e circulação humana. Dividiram a cidade em três principais zonas: a área central urbana, a área suburbana e a área rural (PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 2011, s.p.).



Fonte: Google Maps

Figura 1 - Mapa de Localização de Belo Horizonte - MG

Atualmente, Belo Horizonte é a sexta cidade mais populosa do País, sua população é de 2.375.151 habitantes segundo Censo 2010 (IBGE, 2010). Sua área é de 331,400km² e sua densidade demográfica 7.167,02 hab./km².

6.1.1. Breve histórico sócio-político

Ao término do governo de Patrus Ananias (PT) em 1996, assumiu a Prefeitura o Prefeito Célio de Castro, vice-prefeito anterior. O seu mandato teve início em 1997 que somado a reeleição perdurou até 2003. Nesse cenário, no ano de 2000, Belo Horizonte gozava de duas leis com preocupações voltadas à área do saneamento básico: uma em nível Estadual, a Lei nº 11.720 de dezembro de 1994 que instituía a Política Estadual de Saneamento Básico de Minas Gerais (MINAS GERAIS, 1994); e outra em nível municipal, a Lei nº 7.165, de 21 de agosto de 1996, que Instituíu o Plano Diretor do Município de Belo Horizonte – PDDU (BELO HORIZONTE, 1996). Ambas possuem em comum o discurso da garantia do direito de todos ao acesso à moradia, à infraestrutura urbana, ao meio ambiente equilibrado, tema emergente na época e que configurava o ideal progressista trazido pelo grupo político que se organizou entorno do prefeito. As questões da universalidade nas ações de saneamento sem distinção de classe foi explicitado nos princípios trazido na Lei Estadual.

Com base nessas Leis, os serviços públicos de saneamento básico são definidos como:

O conjunto de ações, serviços e obras que visam a alcançar níveis crescentes de salubridade ambiental por meio de:

- a) abastecimento de água de qualidade compatível com os padrões de potabilidade e em quantidade suficiente para assegurar higiene e conforto;
- b) coleta e disposição adequada dos esgotos sanitários;
- c) coleta, reciclagem e disposição adequada dos resíduos sólidos;
- d) drenagem de águas pluviais;
- e) controle de roedores, de insetos, de helmintos, de outros vetores e de reservatórios de doenças transmissíveis (MINAS GERAIS, 1994, p. 1).

Assim, os programas e projetos voltados para a área do saneamento básico, criados após a promulgação dessas Leis, foram direcionados às componentes do abastecimento de água, esgotamento sanitário, manejo de resíduos sólidos e drenagem de águas pluviais e, por fim, o controle de vetores.

Ao término de 2001, em 3 de dezembro foi instituída a Lei Municipal nº 8.260/2001 (BELO HORIZONTE, 2001), que dispõe sobre a Política Municipal de Saneamento.

A Lei trouxe como princípios:

I - universalização das ações e dos serviços, com especial atenção à população de baixa renda;

II - democratização dos processos decisórios mediante constituição de fóruns que assegurem transparência na discussão e na definição dos critérios para eleição de prioridades e distribuição dos recursos;

III - garantia à participação popular no efetivo controle social dos serviços prestados, incluindo-se o planejamento, a gestão e a fiscalização destes;

IV - prestação de serviços de saneamento eficientes e eficazes, como forma de garantir o direito do cidadão aos mais elevados padrões de qualidade de vida e de sustentabilidade dos recursos naturais;

V - gestão pública integrada dos serviços de saneamento, com estrutura administrativa e operacional capaz de assegurar a eficiente prestação dos serviços, o cumprimento das metas e a eficácia das ações de saneamento;

VI - subordinação das ações de saneamento básico ao interesse público, de forma a cumprir sua função social e a garantir a prática de tarifas e taxas justas, que atendam distintamente a condição socioeconômica da população carente (BELO HORIZONTE, 2001, p. 2).

A partir dos princípios promulgados pela Lei nº 8.260/2001 foram elaborados os Planos Municipais de Saneamento de Belo Horizonte como parte integrante da Política Municipal de Saneamento. Segundo o Capítulo I, art. 1º desta Lei, a Política Municipal de Saneamento tem por finalidade assegurar a proteção da saúde da população e a salubridade do meio ambiente urbano, além de disciplinar o planejamento e a execução das ações, obras e dos serviços de saneamento do Município (BELO HORIZONTE, 2001, p. 1). Define ainda, em seu Capítulo II que a execução das ações contará com o Sistema Municipal de Saneamento – SMS. Esse, por sua vez, é composto pelos seguintes agentes institucionais: Conselho Municipal de Saneamento, Secretaria Municipal da Coordenação de Política Urbana e Ambiental e órgãos e instituições responsáveis pela implementação das ações e dos serviços de saneamento. O Sistema é também composto pelos seguintes instrumentos: Conferência Municipal de Saneamento (Comus); Plano Municipal de Saneamento (PMS); convênios de cooperação, contratos de concessão ou permissão dos serviços de saneamento, além de contratos de aquisição de água tratada no atacado e de tratamento de esgotos e disposição final de efluentes,

celebrados pelo Município, tarifas ou taxas cobradas pela prestação dos serviços de saneamento; legislação ambiental e demais regulamentos legais afetos ao saneamento e às atribuições dos órgãos constituintes do Sistema Municipal de Saneamento. O Sistema conta, ainda, com o Fundo Municipal de Saneamento (FMS) (BELO HORIZONTE, 2001). Assim, nesse ano foram definidos, segundo a Lei nº 8.260/01, os agentes e instrumentos para o funcionamento do Sistema Municipal de Saneamento, cujo objetivo é formular políticas, definir estratégias e executar ações de saneamento.

O ano de 2004 foi marcado pela elaboração da primeira versão do Plano Municipal de Saneamento de Belo Horizonte (“Saneamento para Todos”), durante o mandato do Prefeito Fernando Damata Pimentel (PT) - que teve início em 2003, e após reeleição perdurou até 2008 -, baseado nas Leis vigentes, de maneira a dar prosseguimento ao legado da gestão anterior.

O primeiro PMS de Belo Horizonte integrava parte da Política Municipal de Saneamento, já institucionalizada e em processo de implementação com a instalação do Conselho Municipal de Saneamento (Comusa) e o início de operacionalização do Fundo Municipal de Saneamento (FMS) (PMS, 2004/2007). Dos instrumentos apresentados, merece atenção especial o Comusa, que segundo o Capítulo II, da Seção IV, da Lei nº 8.260/01, é um órgão colegiado, consultivo e deliberativo, de caráter estratégico, para atuar no Sistema Municipal de Saneamento, com composição, organização, competência e funcionamento definidos em regulamento dessa Lei, sem prejuízo das atribuições e responsabilidades das instâncias dos Poderes Executivo e Legislativo municipal (BELO HORIZONTE, 2001). Segundo Mello (2010), a primeira reunião para composição do Comusa aconteceu em 22 de abril de 2004, quando os conselheiros tomaram posse e tiveram contato com a proposta de regimento interno. Assim, o Conselho teve seu regimento interno aprovado pelo Decreto nº 11.730, de 08 de junho de 2004 (BELO HORIZONTE, 2004). Dentre as atribuições definidas para o Comusa pode-se destacar a aprovação do PMS e fiscalização de sua implementação (MELLO, 2010).

Com relação ao PMS, o Capítulo II, da Seção II, da Lei nº 8.260/01 define o seu objetivo como o de articular, integrar e coordenar recursos tecnológicos, humanos,

econômicos e financeiros, com vistas ao alcance de níveis crescentes de salubridade ambiental. Fica definido ainda que o PMS tem periodicidade quadrienal e deve ser atualizado a cada dois anos, durante o período de sua vigência, baseando-se em relatórios da situação de salubridade ambiental. O conteúdo do PMS deve ser composto pelos seguintes elementos: avaliação e caracterização da situação da salubridade ambiental do Município, por meio de indicadores sanitários, epidemiológicos e ambientais; objetivos e diretrizes gerais definidos mediante planejamento integrado, que considere outros planos setoriais e regionais; estabelecimento de metas de curto e médio prazos; identificação dos obstáculos de natureza político-institucional, legal, econômico-financeira, administrativa e tecnológica que se interponham à consecução dos objetivos e das metas propostos; formulação de estratégias e diretrizes para a superação dos obstáculos identificados; caracterização e quantificação dos recursos humanos, materiais, tecnológicos, institucionais e administrativos necessários à execução das ações propostas; cronograma de execução das ações formuladas; definição dos recursos financeiros necessários, de sua origem e do cronograma de aplicação; programa de investimentos em obras e outras medidas relativas à utilização, recuperação, conservação e proteção dos sistemas de saneamento, em consonância com o Plano Plurianual de Ação Governamental (BELO HORIZONTE, 2001).

A fim de demonstrar coerência na priorização dos investimentos nas áreas mais deficitárias relacionadas às componentes de saneamento em Belo Horizonte, foram adotados três eixos de priorização: a) o uso do Índice de Salubridade Ambiental – ISA, que quantifica a cobertura por serviços de saneamento nas diversas unidades territoriais; b) a densidade populacional em cada bacia elementar²², objetivando obter-se maior abrangência do benefício em termos populacionais; e c) existência de programas de saneamento previstos e/ou em implementação por bacia elementar, com a identificação da disponibilidade de recursos para esses investimentos (PMS, 2004/2007). O levantamento apresentado para elaboração do PMS 2004/2007 inferiu que seriam necessários 730 milhões de reais para universalizar os serviços de saneamento ambiental nas dez bacias elementares priorizadas, o que incluía ações de drenagem e de controle de vetores. Foi demonstrado ainda que a maior

²² A bacia elementar representa a unidade de planejamento do Plano Diretor de Drenagem de Belo Horizonte.

parte dos custos, cerca de 65%, se referiam especificamente a uma demanda em áreas de vilas e favelas. A fonte desses recursos, por sua vez, ficou por conta de negociações com instituições financeiras como o BIRD, BID, BNDES, BDMG e CEF, além de recursos de dotação orçamentária do OGU, da Copasa, e por fim da própria Prefeitura Municipal de Belo Horizonte (PBH) (PMS, 2004/2007).

Em 2006, o Plano Municipal de Saneamento de Belo Horizonte 2004/2007 “Saneamento para Todos”, passou pela atualização conforme previsto pela no art. 22, da Lei nº 8.260/2001, e destacou em seu texto introdutório:

A atualização do PMS está sendo publicada num momento especial do saneamento brasileiro, já que foi sancionada no dia 05 de janeiro de 2007, a Lei Federal nº 11.445, que estabelece, finalmente, as diretrizes para o saneamento básico, fruto de muitos anos de lutas da área. Na nova Lei, o saneamento básico é compreendido como o conjunto de atividades e componentes dos serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos e de águas pluviais, cerne da proposta pioneira do Plano Municipal de Saneamento de Belo Horizonte (PMS, 2004/2007 – ATUALIZAÇÃO 2006, p. 1).

Após a sanção da Lei Federal nº 11.445/2007, a Administração Pública de Belo Horizonte não foi surpreendida, uma vez que as diretrizes instituídas pela Lei nº 8.260/2001 estavam em consonância com a Lei Federal, além de trazer avanços, como o estabelecimento de um sistema municipal de saneamento com seus instrumentos, a exemplo da criação do Conselho Municipal de Saneamento (Comusa), entre outros.

Segundo o PMS 2004/2007 – ATUALIZAÇÃO 2006, a deliberação do Comusa, sobre a utilização de cerca de 180 milhões de reais do Fundo Municipal de Saneamento, foi fundamental, pois parte desse recurso viabilizou a implantação de obras nas dez bacias prioritárias definidas pelo Plano publicado em 2004 (PMS, 2004/2007 – ATUALIZAÇÃO 2006). Sem grandes mudanças a questão do saneamento em Belo Horizonte, neste ano a atualização do Plano, cumpriu seu papel conforme instituído em Lei.

Em 2008, ainda sob a gestão do Prefeito Fernando Damata Pimentel (PT), foi apresentada a revisão do Plano Municipal de Saneamento de Belo Horizonte 2008/2011. Esse prosseguiu com os princípios previstos pela Lei nº 8.260/2001, ressaltando em seu texto introdutório a implementação da Política Municipal de

Saneamento como sendo mais um passo fundamental na busca da universalização das ações e serviços de saneamento ambiental, e, além disso, a demonstração de que o município já vinha atendendo o previsto na Lei Federal nº 11.445/2007 (PMS, 2008/2011).

Em 2010, o Plano Municipal de Saneamento 2008/2011 foi atualizado e apresentado em dezembro do mesmo ano. Nesse ano aconteceu a eleição do novo e atual Prefeito, Márcio Araújo Lacerda (PSB), que tomou posse em 01 de janeiro de 2009. Assim, após doze anos de gestão do Partido dos Trabalhadores, a Prefeitura de Belo Horizonte passou a ser gerida pelo Partido Socialista Brasileiro. Nesse cenário poderia se esperar mudanças com relação às propostas de saneamento na atualização do PMS 2008/2011 – ATUALIZAÇÃO 2010. Mas, o discurso seguiu o mesmo dos Planos anteriores. Em seu texto introdutório é reconhecido que a Política Municipal de Saneamento de Belo Horizonte vai ao encontro das diretrizes estabelecidas pela Lei Federal nº 11.445/07, e é ressaltado, ainda, que cabe à Administração Municipal a responsabilidade de materializar o que está previsto em Lei – um modelo de gestão público integrado, que assegure a qualidade na prestação dos serviços, a democratização e a transparência dos processos decisórios, com mecanismos eficazes de controle social e participação popular, bem como a indispensável subordinação das ações de saneamento ao interesse público (PMS, 2008/2011 – ATUALIZAÇÃO 2010).

Diante disso, constata-se que a Administração Pública de Belo Horizonte vem cumprindo, pelo menos uma parte, do que está previsto em Lei por meio dos planos, programas e projetos voltados para área de saneamento do Município, fruto de uma construção social, evidências que estão presente no discurso do Plano Municipal de Saneamento, que teve início em 2004 com a sua primeira publicação. Assim, alguns princípios defendidos pela justiça social e ambiental se mostram incorporados no conteúdo apresentado no Plano e suas versões, como os que se destinam ao atendimento universal dos serviços de saneamento. Contudo, obviamente que o Plano, por si só, não garante a justiça, quando a mesma está atrelada a uma questão maior que supera a questão do planejamento e se insere na dimensão mais estruturante da sociedade.

Por fim, vale destacar que a partir da observação do caminhar do Município na tentativa de efetivar sua Política, fica evidente a preocupação em exercer suas competências legais, um direito garantido pela Constituição Federal do Brasil no seu artigo 30, inciso V, de executar os serviços de interesse local, exercendo a sua titularidade sobre a gestão dos serviços públicos de saneamento básico. Essa iniciativa do município reflete uma tentativa de trazer para a prática do gestor o que preconiza a Constituição Federal, porém, apesar desse esforço, ainda assim, é possível encontrar uma grande dificuldade na prática efetiva desse artigo, onde há uma predominância do prestador de serviço estadual, em alguns casos, como o ator social responsável por grande parte das decisões e direcionamentos tomados em relação aos serviços públicos de saneamento básico, o que demonstra uma resistência em reconhecer o município como protagonista. Assim, o esforço do município vem no sentido de contrabalancear essa tendência histórica e construir uma realidade onde o seu protagonismo seja valorizado e orientado para a melhoria da qualidade da gestão desses serviços e reelaboração da postura do prestador, a COPASA, em relação ao sua função nesse processo.

6.1.2. A vertente de planejamento

Analisando as versões dos PMS de Belo Horizonte pôde-se constatar que o planejamento praticado no Município se mostrou mais vinculado à vertente do planejamento tecnocrático, apesar de conter alguns aspectos que podem ser considerados sob a influência da vertente do planejamento politizado. Essa inferência se justificada por meio dos critérios de análise adotados na pesquisa.

No que diz respeito à **ideia-força central**, os Planos Municipais de Saneamento de Belo Horizonte, principalmente o PMS 2004/2007, expressam uma visão de controle da realidade, quando demonstra que o conhecimento sobre os percentuais de cobertura dos serviços e a utilização de indicadores podem dar conta da realidade a ser planejada:

O Município de Belo Horizonte apresenta índices elevados de cobertura por serviços de saneamento, quando comparados à realidade nacional. Por outro lado, não se pode dizer que a situação seja satisfatória, já que cerca de 10 mil pessoas ainda não recebem água tratada, mais de 300 mil não têm seus esgotos coletados, mais de 100 mil não são atendidas por coleta de lixo, 45 mil pessoas vivem em áreas sujeitas a riscos de deslizamentos de terra ou de

inundação e a nossa realidade ambiental corresponde a córregos e canais poluídos (p. 7).

[...] é indispensável um monitoramento permanente dessas ações e serviços, de forma a que seja possível aprimorar a sua gestão, através da produção e divulgação sistemática de dados e de informações atuais e confiáveis, da consequente geração de indicadores e de índices setoriais e do ISA – Índice de Salubridade Ambiental que reflitam a realidade local (p. 8).

Constata-se uma visão mais voltada para o planejamento como o grande promotor de soluções, definindo as áreas de fragilidade e definindo as ações possíveis de serem executadas. Uma visão despolitizada da realidade, já que a falta de saneamento relaciona-se com questões estruturais relacionadas às estruturas de poder e econômica:

As populações de renda mais baixa, moradoras dos loteamentos clandestinos e das vilas e favelas, continuam sofrendo com a insalubridade decorrente da ausência ou precariedade do saneamento. A alteração dessa realidade perversa depende de um planejamento único, que incorpore o conceito de gestão por bacias hidrográficas, que promova intervenções simultâneas e complementares, que só se viabilizará com a disponibilização integral de recursos, cujo poder de priorização está nas mãos do poder local, assegurados a participação e o controle popular efetivos (p. 6).

O Plano ressalta a questão do poder local e da participação e controle social, o que traz nuances do planejamento politizado, onde o poder local tem importância na busca por soluções. Mas, apesar de colocar que o “poder de priorização” dos recursos está nas mãos do poder local, não apresenta relatos de como esse poder vem se estabelecendo na área do saneamento básico, de como as propostas contempladas nos processos decisórios são definidas, ainda que apresentando práticas de orçamento participativo na área da habitação.

Corroborando com essa tendência à vertente tecnocrática, no grupo focal, a fala dos representantes do Poder Público e prestador de serviço, principais responsáveis pela elaboração do Plano, prevalece a ideia do planejamento como um instrumento de organização, de definição da direção do crescimento da Cidade, de priorização das ações, onde os indicadores são fundamentais para nortear as ações, como fica evidente nos trechos destacados a seguir:

a função prática é organizar o crescimento, como aquilo vai ser implantado. Qualquer planejamento vai fazer isso. Aí concretamente o Plano define quais são as diretrizes principais, vai definir para que

lado você cresce ou não. [...] Ajudar a alcançar metas, a conhecer o que você tem [...]. E eu acho que é importante também a parte dos recursos, ajudar a otimizar os recursos também [...] Um momento de priorizar as ações mais importantes, mais relevantes [...].

Contudo, apesar da relevância de se organizar as ações, mais importante são as estratégias que se estabelecem para efetivação do planejamento e quem deve participar das decisões, aspectos que não aparecem ao longo da fala e que são fundamentais para a indução de justiça por meio do planejamento e seus planos.

Apesar disso, é possível identificar esforços no sentido do planejamento politizado, quando uma representante da sociedade civil organizada traz em sua fala a capacidade de mudança de lógica de atendimento e no acesso aos serviços por meio do planejamento, conforme trecho a seguir:

[...] Eu acho que no planejamento em Belo Horizonte eu citaria como um planejamento que teve uma função social importante no saneamento é a SLU [Serviço de Limpeza Urbana]. Que desde 93 planeja de acordo com o indicador social, buscando atender a todo o cidadão independente da classe social, e conseguiu expandir muito o serviço para dentro de favelas e vilas, onde não estudamos tradicionalmente na universidade essa perspectiva de atendimento.

Assim, ainda que estejam orientando suas ações em prol das camadas mais pobres do Município, não existe no conteúdo explícito do Plano a intenção de promover transformações nas lógicas que, acredita-se, fomentam a desigualdade no acesso aos serviços e na distribuição da poluição, e sim um movimento de “resolver” os “problemas” adotando o mesmo paradigma referente à dependência e desconhecimento das técnicas utilizadas nos sistemas de saneamento implantados, que estão prioritariamente preocupados em ter uma cidade “limpa”, “salubre”. Ou seja, o objetivo mais claro não é a transformação da realidade por meio da incorporação de diferentes técnicas e soluções de saneamento, mas o da universalização do modelo homogeneizador vigente no saneamento, que vem promovendo a lógica da centralização do serviço e dependência completa do usuário, não evidenciando o fato de que essa homogeneização é resultado de um processo social, processo esse que promove desigualdades, favorece o usuário com maior capacidade de pagamento e as grandes indústrias produtoras de tecnologias.

No que diz respeito ao **escopo** há uma predominância de informações físico-territoriais na formação do diagnóstico. As informações predominantes foram norteadas por meio do Índice de Salubridade Ambiental, que trouxe de modo

quantitativo informações sobre a situação do acesso aos serviços organizados espacialmente por bacias hidrográficas e elementares. Além disso, critérios de aspectos sociais foram considerados quando da escolha das áreas de intervenção, o que auxiliou no direcionamento dos investimentos para os territórios com maior déficit de acesso e maior densidade demográfica. Outro aspecto foi a disponibilidade de recursos, pontuando bacias elementares que tivessem programas e projetos com recursos financeiros garantidos.

Assim, é possível perceber uma abordagem entre a visão politizada e tecnocrática. A primeira quando busca informações relativas à desigualdade de acesso associada a áreas com grande adensamento populacional. A segunda quando a existência de recursos já garantidos influencia na decisão do planejador.

Contudo, no que se refere ao escopo do diagnóstico, apesar de incorporar as dimensões relacionadas às desigualdades sociais e fazer um exercício importante de diferentes frentes de análise para definição de áreas prioritárias, não trouxe nenhuma dimensão relacionada aos possíveis conflitos políticos e de interesse dos diversos atores sociais, que via de regra ocorreram(em) no processo de planejamento desses serviços, a exemplo de interesses conflitantes sobre áreas de ocupação irregular do Município que quando urbanizadas perdem qualquer chance se serem reintegradas para utilização por incorporadoras imobiliárias, entre outros. O trecho abaixo do PMS (2004/2007) evidencia essa questão

os três eixos de priorização que "definiram as bacias elementares nas quais se mostram mais urgentes os investimentos em infraestrutura e serviços de saneamento: A) o Índice de Salubridade Ambiental – ISA, que quantifica a cobertura por serviços de saneamento nas diversas unidades territoriais; B) a densidade populacional em cada bacia elementar, objetivando obter-se maior abrangência do benefício em termos populacionais; C) a existência de programas de saneamento previstos e/ou em implementação por bacia elementar, inclusive com a identificação da disponibilidade de recursos para esses investimentos (p. 21).

Ainda, corroborando com essa consideração, pode-se destacar a fala de uma representante do Poder Público que diz:

[...] a questão política é que vai definir essas diretrizes aí, o que vai ser mais importante. E no Plano mais que isso ainda, a gente já viu muito essa discussão aqui sobre o PMS. Por que o Plano é um instrumento da Administração Municipal, ele não é nossa opinião, ele não é dos técnicos da prefeitura, ele não é um diagnóstico

simplesmente, ele tem metas, ele tem aí a **opinião da Prefeitura** sobre esse assunto. Então o nosso limite de ação é muito restrito pela hierarquia, a nossa opinião não pode constar no Plano. Aquilo lá é uma opinião da Prefeitura, **isso é, do prefeito**. Então uma representante da sociedade civil queria que a gente colocasse metas para coleta seletiva. A Prefeitura não quer, ponto! Isso é um documento da Prefeitura. Nós técnicos não vamos colocar lá – Ah! Tem que aumentar a coleta seletiva em 60%. Porque no nível hierárquico imediatamente superior não se autorizou, isso é planejamento, é técnico, mas é a política que define isso.

Portanto, seria um escopo do tipo tecnocrático com esforço para o politizado, já que os dados destacados no Plano são de dimensão quantitativa, prioritariamente, e os conflitos entre os diferentes segmentos da sociedade estão suprimidos do conteúdo apresentado no Plano.

No que se refere ao **grau de interdisciplinaridade**, sete secretarias municipais participaram da elaboração do Plano, juntamente com duas superintendências e a Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte,

Com a atribuição de elaborar o Plano foi constituído um grupo de trabalho composto por representantes dos órgãos da PBH afetos ao saneamento e sob coordenação do Grupo Gerencial de Saneamento da Sudecap – GGSAN, responsável pelo suporte técnico ao Conselho Municipal de Saneamento – Comusa. Dessa forma, o grupo foi composto por técnicos das seguintes secretarias e órgãos municipais: **Superintendência de Desenvolvimento da Capital** – Sudecap; **Secretaria Municipal de Estrutura Urbana** – SMEU; **Secretaria Municipal de Habitação** – SMHAB; **Secretaria Municipal de Limpeza Urbana** – SMLU; **Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Saneamento Urbano** – SMMAS; **Secretaria Municipal de Planejamento** – SMPL; **Secretaria Municipal de Regulação Urbana** – SMRU; **Secretaria Municipal de Saúde** – SMSA; **Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte S/A** – Urbel; **Superintendência de Limpeza Urbana** – SLU (PMS, 2004/2007, p. 20, grifo nosso).

Essa composição do grupo de trabalho mostra um esforço de incorporar a visão multidisciplinar da realidade, no que diz respeito às diferentes áreas de interferência no saneamento, contemplando as diferentes secretarias das áreas afins como meio ambiente, saúde, habitação e planejamento. Segundo uma representante do Poder Público, essa relação aconteceu de forma harmoniosa durante as discussões para elaboração do Plano, como pode ser visto na declaração apresentada no trecho abaixo:

Éramos órgãos afetos ao saneamento. As cinco áreas que mostram a saúde [*sic*], que na Lei Federal não tem: água, esgoto, drenagem,

lixo e controle de vetores. Tinha mais o meio ambiente. No começo tinha até a empresa de transporte e trânsito, por causa das avenidas sanitárias. Tinha meio ambiente, transporte e trânsito, regulação urbana, por causa da Lei de uso e ocupação. Tem [sic] a própria secretaria de planejamento e o órgão da Prefeitura que lida com vilas e favelas [...]. Não foi difícil, cada um desses órgãos se sentiu super incluídos na discussão, a não ser o transporte e trânsito que depois de uns meses participando eles disseram – “olha, quando chegarem a uma discussão específica sobre movimentos sanitários o que precisa ou não precisa então vocês chamam a gente” [...]

Porém, a mesma representante ressalta a complexidade de se fazer um planejamento integrado:

Mas pense na questão do saneamento. Nós temos a Copasa que é uma empresa estadual concessionária do governo, com outra lógica de atuação com ações em bolsa. Lógica de luxo! Tem a Sudecap que é uma filiada a SLU que são autarquias municipais, com independência da Prefeitura, mas [são] autarquias com seus limites. Tem a Secretária de Saúde no âmbito da administração direta. Tudo isso envolvido na questão do planejamento do saneamento. Cada uma dessas instituições tem uma lógica, tem um tipo de perspectiva, um tipo de ambição. Ambição não em um mau sentido, expectativa. Você tem que juntar tudo isso para fazer planejamento em saneamento. É uma questão muito complexa. E mais o controle social e a participação popular. Eu estava num evento agora que tinha gente do mundo inteiro [...] tudo que eles querem saber de um modo geral em Belo Horizonte em particular é a questão da participação popular. Isso é o que mais chama a atenção deles todos [...].

Outro aspecto que demonstra o esforço de se desenvolver a integração disciplinar do Plano é a elaboração de diagnóstico contemplando as cinco componentes de saneamento previstas na política municipal, o que se refletiu nos programas e projetos apresentados no Plano. Porém, considerando o nível de inovação da integração das secretarias, pode-se dizer que a intersectorialidade praticada esteve mais afim às características do planejamento tecnocrático, quando os planejadores parecem mais interessados em organizar as diferentes disciplinas em torno da busca por soluções.

Nesse sentido a fala de uma representante da sociedade civil ressalta algumas limitações da prática de um planejamento voltado para a integração entre áreas:

[...] uma área [sic] que precisa ser super pensada [em Belo Horizonte] é a Minha Casa Minha Vida [o Programa] e o saneamento [...]. Minha Casa Minha Vida [está] de um lado, enquanto a água e saneamento do outro. [...] de repente a Cidade pode crescer para um

lado que o saneamento não está crescendo; e os movimentos de ocupação são muitos descolados dos de saneamento [...].

Essa limitação é confirmada pela representante do prestador de serviço:

Mas eu acho que o que ela comentou sobre [o Programa] Minha Casa Minha Vida é importante mesmo. Porque esses financiamentos que estão saindo em regiões onde estão sendo previstas essas unidades,[...] não está havendo uma ação conjunta aí. Porque se você vai implantar uma unidade em determinado local você tem que estar preparado para receber, tanto para o abastecimento quanto para solução para o esgotamento sanitário. Então isso aí está sendo uma dificuldade [...] é aquilo que nós já comentamos do planejamento: até para o financiamento de Minha Casa Minha Vida isso tinha que estar sendo pensado, planejado com o Município e a concessionária de serviço de água e esgoto.

Por outro lado, foi destacado nas falas de uma representante do Poder Público e do prestador de serviço algumas ações em prol da superação de algumas limitações no que se refere à integração do planejamento entre Poder Público municipal e prestador de serviço, como se vê nos trechos a seguir:

[...] o planejamento entre as ações da Copasa e as ações da Prefeitura [...] ele é muito importante na priorização desses empreendimentos. [...] o PMS - Plano Municipal de Saneamento, ele olha tudo isso: a questão da carência, da necessidade. E a Copasa ela tem que estar junto, e sempre esteve até 2004. E nessa revisão para que essas ações estejam alinhadas para atender os interesses tanto da comunidade, da Prefeitura - na questão de urbanização mesmo e de melhoria para comunidade -, e da própria empresa Copasa. [...] Eu acho que essa questão também, entre Prefeitura e Copasa, ficou clara quando da renovação da concessão, onde a Copasa já passa recursos à Prefeitura para atuar nessas regiões. Regiões carentes onde a Prefeitura deve investir aquele recurso para possibilitar à Copasa interceptar e corrigir esse passivo criado ao longo desse tempo (Representante do prestador de serviço).

Só um exemplo: [...] quando começou o orçamento participativo, a Copasa até algum tempo atrás não participava, não tínhamos um planejamento conjunto. Isso foi construído a duras críticas. Quando começou o orçamento participativo em 94, a população pedia numa determinada vila, coleta de esgoto num beco tal ou o asfaltamento do beco tal. A Prefeitura ia colocava drenagem e asfaltava e a Copasa dizia que isso não estava no planejamento deles, que estava só no nosso! (Representante do Poder Público municipal).

Ações distintas. E hoje pelo menos isso ocorre menos, buscamos conciliar as ações para que a gente atenda às necessidades da comunidade (Representante do prestador de serviço).

Por fim, outro aspecto que demonstra um esforço da incorporação de uma visão interdisciplinar do planejamento em saneamento pode ser exemplificado pela experiência do Programa de manejo e drenagem das águas pluviais. A adoção, pelo

Programa, de novas estratégias na forma de se relacionar com os rios urbanos é uma indicação de ações voltadas para inserção de concepções de projeto mais próximas da justiça social e ambiental. Isso por que o projeto está atento à questão do direito à moradia, à convivência e desfrute do rio urbano e sua vegetação ciliar, e, ainda ao acesso a espaços públicos de convivência. Em última instância, o Programa, ao reurbanizar os fundos de vale a partir de novos pressupostos de projeto, se aproxima da noção de direito à cidade. Essa abordagem estaria mais próxima à visão mais politizada do planejamento no que diz respeito ao grau de interdisciplinaridade e incorporação da noção do direito social. Assim, considerando-se os esforços em se ampliar a interdisciplinaridade no planejamento, porém sabendo dos seus limites, infere-se que o grau de interdisciplinaridade do planejamento foi de médio, com uma predominância para a vertente de planejamento tecnocrático tendendo ao politizado.

Em relação ao **grau de abertura para a participação popular** pode-se dizer que esteve mais próximo da vertente de planejamento tecnocrático, demonstrando algumas tentativas isoladas em avançar no grau de participação da população ao longo das revisões do Plano.

O que se constata é a incipiente participação popular na elaboração dos PMS, de maneira que não há relatos precisos dessa participação nos processos decisórios vinculados ao planejamento. Na metodologia aplicada em todas as versões do Plano não ficam claros os meios utilizados para promoção dessa participação. Nos relatos das experiências de ações entre o Poder Público e a comunidade não ficam evidentes uma participação social efetiva, sendo mais voltada para a informação da população. Apesar das versões do Plano incorporarem programas voltados para população mais excluída, essa prioridade por si só não garante a participação social em sua implementação.

Essa inferência pode ser constatada na fala da representante do Poder Público, ao afirmar que “participa na discussão do Plano só os conselheiros da sociedade civil”. Por outro lado, a representante da sociedade civil organizada adverte que “a representatividade da população através dessas instituições é pequeníssima. Houve até inexistência”. A representante do Poder Público completa “além da participação não ser boa, é uma participação desinteressada”.

Porém, nas diferentes versões dos Planos se destaca a experiência em participação relacionada aos orçamentos participativos:

O Orçamento Participativo (OP) foi implantado em Belo Horizonte, em 1993, buscando a participação ativa da população na definição das prioridades de ação do governo municipal. Através do OP, a Prefeitura realiza intervenções em toda cidade, prioritariamente em regiões carentes e que demandam maior investimento, principalmente de infraestrutura e urbanização, anteriormente pouco atendidas. Hoje, a população de BH participa do Orçamento Participativo em três modalidades, descritas a seguir. (1) OP Regional: Implantado em 1993, consiste, em linhas gerais, no levantamento de demandas de empreendimentos pela população e na definição das obras que serão executadas no município, no âmbito das nove regiões administrativas em que é subdividido. (2) OP da Habitação: criado em 1996, em função do grave problema habitacional em Belo Horizonte e do aumento das demandas por habitação, definindo os investimentos a serem aplicados em moradia - as famílias de sem-casa, organizadas em núcleos decidem as prioridades na construção de novas moradias. (3) OP da Cidade: criado desde 1999, discute e prioriza os programas sociais e urbanos da Prefeitura nas áreas de educação, saúde, desenvolvimento social, esporte, cultura, turismo e eventos, assuntos da comunidade negra, abastecimento, desenvolvimento econômico e ações de planejamento e intervenções urbanas (PMS 2004/2007).

Na versão seguinte - PMS 2008-2011 e na atualização do PMS 2008-2011 em 2010 - houve uma sensível mudança na apresentação de programas especiais, principalmente os relacionados à componente de manejo de resíduos sólidos, onde alguns programas valorizam a inserção da sociedade civil usuária como participante na prestação dos serviços. Essa abordagem pode ser vista no Programa Agente Comunitário de Limpeza Urbana (ACLU), que teve projeto piloto iniciado em janeiro de 2004, e consiste na implementação dos serviços de limpeza urbana, coleta domiciliar e limpeza de vias, em vilas e favelas, por meio da utilização de mão de obra residente, incluindo a capacitação dos agentes em diversos cursos profissionalizantes, possibilitando com isso, além dos benefícios da prestação dos serviços de limpeza urbana à comunidade, melhoria da qualidade de vida dos moradores, inserção social e geração de renda aos agentes comunitárias (PMS 2008/2011).

Nesse sentido, converge a fala de um representante da sociedade civil organizada:

A gente tem que lembrar que o que ela está falando da questão de coleta. A Prefeitura faz um trabalho legal não só em vilas e favelas, mas é feita a conversa com os condomínios, com as empresas. Então, por exemplo, o sindicato que está hoje dentro da zona sul,

várias vezes foi convidado não só pra o debate, mas também recebeu visita da Prefeitura orientando a coleta do lixo, definindo os dias da coleta seletiva. Então esse trabalho é feito com a comunidade inteira de Belo Horizonte.

Assim, o Plano tende à vertente de planejamento tecnocrático quando está mais apto à consulta, à informação e à participação ritualística por meio do Conselho, apesar das experiências de participação em outras instâncias dos serviços a exemplo da parceria, mas para se avaliar em que grau da escala de participação se dá essa parceria seria necessário um estudo focado para essa temática.

No que se refere à **atitude face ao mercado** pôde-se observar a falta de visão crítica e de contestação à sociedade capitalista. Existe um ambiente que tolera a fragilização do Poder Público, o que pode ser exemplificado pela comparação do contingente de funcionários do quadro da Prefeitura em relação aos de serviços terceirizados, havendo uma predominância do segundo.

Por outro lado, o Convênio de Cooperação, firmado em 13 de novembro de 2002, entre o município, o Governo do Estado de MG, a Sudecap e a Copasa - MG, além de definir uma participação substantiva do Município na gestão dos serviços, via fiscalização da prestação dos mesmos e definição de prioridades de investimentos, estabeleceu uma efetiva participação na arrecadação dos serviços, montante este que, encaminhado diretamente a uma conta do FMS, se reverte em investimentos definidos no Plano Municipal de Saneamento. Assim, ao mesmo tempo que se cria uma rota para que os lucros gerados pelo serviços cheguem à Prefeitura, o fato é que apenas 5% retornam, pois todo o restante fica para o uso da Copasa, uma empresa com ações na bolsas de valores.

Com relação aos mecanismos de garantia de acesso aos serviços, valorização de mão de obra local, tecnologias descentralizadas e utilização de técnicas voltadas para a não geração de resíduos e ao reuso, não há previsão direta no Plano de 2004/2008. Porém, na atualização de 2006 aspectos relacionados à segregação de resíduos, reciclagem e compostagem de resíduos sólidos, bem como parceria com associações locais de catadores de materiais recicláveis e geração de renda e trabalho para a mão de obra local, começam a ser incorporados no discurso e em programas apresentados no Plano. Como pode ser visto nas experiências relatadas por uma representante do Poder Público:

hoje em dia a gente usa mais um programa que chama gestões ambientais de limpeza urbana, que tem essa parte social. É o seguinte: as pessoas desempregadas da vila são cadastradas, são selecionadas para prestar o serviço durante um ano. Então, elas trabalham fazendo o serviço de limpeza urbana na parte da manhã e a tarde elas são capacitadas em cursos. Então é um programa de geração de renda. Eles prestam o serviço para a comunidade e ao mesmo tempo são capacitados e tem renda. [...] a gente vai apresentar pra comunidade [...]: o que nós vamos fazer com aqueles agentes comunitários, aonde eles vão recolher o lixo, de que forma, em que área - limpeza urbana, a varrição, a capina, a limpeza dos canais de drenagem - dentro da vila. Então, como agente comunitário, ele faz tudo isso. Então, a gente sempre tem reuniões com a comunidade. Os projetos de coleta seletiva também sempre têm uma interface grande com a comunidade, eles fazem alguma intervenção com esses locais de entrega voluntária de lixo. Então os foguetinhos, você deve ter visto na cidade em alguns pontos onde a população vai voltar à noite pra entregar o lixo da reciclagem. As pessoas ali do entorno concordam, as vezes elas próprio requisitam aqueles equipamentos, aqueles contêiner. E a destinação final é doada pra os galpões dos catadores de papel.

Assim, pode-se entender que nesse critério o Plano se mostrou mais próximo à vertente de planejamento tecnocrático, já que os catadores representam um trabalho tipicamente subalterno, uma ocupação que se desenvolve no Brasil, principalmente, nos grandes centros em face da pobreza. Além disso, a reciclagem é a 4ª prioridade na “hierarquia” do manejo dos resíduos em face ao consumo de energia e não questiona os padrões de consumo. Então, criar esse tipo de programa é uma evidência de que não se está colocando em cheque a sociedade capitalista. Pois embora para a inclusão social, a coleta de materiais recicláveis seja um passo, ainda assim caminha na direção do *staus quo*.

Além disso, apesar das ações de inclusão da comunidade e da cota de recursos proveniente das tarifas da prestação dos serviços da Copasa ser repassada e destinada ao FMS, ainda assim permite que grande parte dos lucros referentes aos serviços possa seguir rotas fora do próprio serviço. Como exemplo pode-se citar as aplicações dos lucros da Copasa na bolsa de valores e o operador privado do Aterro Sanitário de Belo Horizonte que não contribui para o FMS. Portanto, o planejamento praticado não busca modificar as estruturas relacionadas ao modelo capitalista.

Por último, no que diz respeito ao **referencial político-filosófico**, o Plano se mostrou mais uma vez contemplando as duas vertentes de planejamento. Quando da elaboração do Plano, o atual Prefeito era filiado ao Partido dos Trabalhadores (PT), o que o vinculava a ideias e práticas mais progressistas, a exemplo da

valorização do trabalho; da universalização do acesso a bens e serviços e à saúde; da participação democrática nos processos decisórios. Essa filiação partidária do Prefeito, certamente, influenciou práticas na administração municipal com contornos próximos ao planejamento politizado, embora tenha se verificado a predominância do planejamento tecnocrático no Município.

Essa inferência é possível ao se verificar que a maioria dos critérios de análise aponta para um planejamento mais tecnocrático, confirmando a herança acumulada nos processos de planejamento predominantes no País. Esse acúmulo pode estar relacionado ao fato de que a democracia direta encontra-se em construção no Brasil. Os processos sociais vivenciados na década de 80 colaboraram na formação de uma sociedade mais crítica com a criação de sindicatos, associações, a experiência das “Diretas Já”, o que de alguma forma influenciou a área do saneamento e a criação de marcos legais com ênfase na participação popular. Porém, na década de 90 houve uma fragilização desse processo, causando um movimento de refluxo nessa participação da sociedade. Assim, no momento em que se estabelece essa política que busca garantir um avanço nas relações sociais, os atores sociais não conseguem responder ao que é demandado pelos marcos legais. Toda essa confluência pode ser um fator que favorece o estabelecimento de um planejamento do tipo tecnocrático, quando se tem um respaldo legal que induz ao planejamento politizado.

6.1.3. Limites e possibilidades: as diferentes categorias de análise

6.1.3.1. A justiça social e ambiental

Os aspectos relacionados à justiça social e ambiental seguem a sequência da estratégia de análise do presente trabalho.

Para a justiça social observa-se que:

Não se verificou nos planos uma discussão sobre quais as “**necessidades**”, de um cidadão-usuário de serviços públicos de saneamento básico para garantir sua qualidade de vida, em num panorama de mudanças do clima e proteção dos ambientes naturais. Infere-se que a não incorporação desse item nos conteúdos dos Planos Municipais de Saneamento se configura como uma omissão, ao se considerar um planejamento do tipo "politizado", já que nesse caso é de se esperar

uma intenção de reavaliar as abordagens vigentes na sociedade em relação ao saneamento básico. O reconhecimento das necessidades básicas sob a ótica do saneamento sem uma reflexão, puramente embasado em paradigmas mecanicistas, demonstra ser insuficiente quando se pensa num panorama mais abrangente, analisando as condições de clima e proteção dos ambientes naturais como impulsionador e limitador dos sentidos de “necessidade”.

Sobre o aspecto da **priorização dos investimentos** em comunidades com maior déficit de acesso às soluções e serviços públicos de saneamento básico, pode-se afirmar que a Administração Municipal, bem como os autores e agentes que participaram da elaboração dos Planos, demonstram ciência das prioridades em relação aos investimentos. Há reconhecimento explícito do déficit de acesso das populações carentes aos serviços de saneamento e da necessidade de investimentos na componente do esgotamento sanitário. Porém, é destacado no texto que esses investimentos, por sua vez, não são feitos em detrimento das outras áreas, já que se busca a universalização dos serviços de saneamento. O trecho a seguir ilustra essa consideração:

As populações de renda mais baixa, moradoras dos loteamentos clandestinos e das vilas e favelas, continuam sofrendo com a insalubridade decorrente da ausência ou precariedade do saneamento. A alteração dessa realidade perversa depende de um planejamento único, que incorpore o conceito de gestão por bacias hidrográficas, que promova intervenções simultâneas e complementares, que só se viabilizará com a disponibilização integral de recursos, cujo poder de priorização está nas mãos do poder local, assegurados a participação e o controle popular efetivos (PMS, 2004/2007, APRESENTAÇÃO, s.p.).

As versões seguintes do Plano evidenciam a elevação do índice de salubridade ambiental (ISA), mas continuam a destacar a área do esgotamento sanitário como prioritária para se realizar os investimentos.

Quanto às estratégias para a **universalização** dos serviços considerando as **questões energéticas e ambientais**, não fica claro que esse objetivo norteia as ações para a universalização desses serviços. É reconhecido que o Plano Municipal de Saneamento constitui-se em uma proposta estratégica quadrienal de investimentos em serviços e ações de saneamento, mas no transcorrer dos conteúdos não são apresentadas estratégias que considerem as questões

energéticas e ambientais, pautando-se unicamente nas estratégias e diretrizes da Lei nº 8.260/2001, que ainda não incorpora esses quesitos.

A contribuição ao bem comum que se relaciona com as práticas individuais, as escolhas tecnológicas e padrões de necessidade para se definir as estratégias de prestação dos serviços e orientação dos investimentos públicos está presente no Plano Municipal de Saneamento no que se refere à identificação das ações que apresentam maior carência para as populações mais pobres, que compreendem, principalmente, as vilas e favelas. Segundo o Plano, nesses locais o atendimento por formas convencionais de esgotamento sanitário exige ações conjuntas de urbanização e/ou remoções/desapropriações. Assim, o Plano apresenta como possíveis propostas para solução desses problemas:

a adoção de tecnologias alternativas, tais como sistema condominial, estações elevatórias, pequenas estações de tratamento coletivas ou individualizadas, sistema misto de drenagem e esgoto, com caixas separadoras junto à interligação, rede de esgoto aérea ou ancorada na tubulação/galeria de drenagem. Em muitos casos, inclusive, a solução pode passar pela remoção/desapropriação de moradias. (PMS, 2008/2011, p. 20).

Além disso, esse aspecto vem sendo contemplado com a prática do programa Agente Comunitário de Limpeza Urbana (ACLU) em parceria com outros programas especiais como o programa de coleta seletiva e o de compostagem, que de alguma forma valorizam a contribuição das práticas individuais nos conteúdos do Plano e suas versões. Ainda assim, não se pode deixar de considerar que muito ainda terá de ser contemplado para se promover melhoras sociais direcionadas ao bem comum, já que esses pequenos avanços identificados seguiram mais dentro de um recorte burguês capitalista.

Ao considerar a questão do **mérito** que se relaciona ao direcionamento **de investimentos**, onde a visão de longo prazo considera o atendimento das necessidades e a contribuição ao bem comum como premissas que resultem em efeitos de sobreoferta e efeitos multiplicadores em outros territórios, percebe-se que as versões do Plano Municipal de Saneamento de Belo Horizonte não apresentam essa intenção explicitamente. Porém, considerando a discussão sobre como aplicar os investimentos, infere-se que o método utilizado para definir a direção dos investimentos busca as áreas de maior prioridade segundo critérios predefinidos que consideram questões sociais. Portanto, é possível inferir que está presente em todas

as versões do Plano uma preocupação relativa ao mérito dos investimentos, pelo menos no sentido de atender aos mais frágeis socialmente.

A maior parte dos custos necessários à universalização do saneamento em Belo Horizonte se refere específica e explicitamente a uma demanda por investimentos em áreas de vilas e favelas e tratamentos de fundos de vale. Vários dos empreendimentos eleitos no Orçamento Participativo estão localizados em áreas de vilas e favelas e no Programa Drenurbs, também estão previstas ações de saneamento em vilas. O Comusa deliberou, até março de 2007, sobre a utilização de cerca de 180 milhões de reais em recursos do Fundo Municipal de Saneamento – FMS, majoritariamente destinados às dez bacias priorizadas pelo PMS em 2004. Para 2007, foi previsto o repasse de 44 milhões de reais (PMS, 2004/2007 - ATUALIZAÇÃO, 2006, p. 47).

A maior parte dos recursos necessários à universalização do saneamento em Belo Horizonte se refere específica e explicitamente a uma demanda por investimentos em áreas de vilas e favelas e tratamentos de fundos de vale. Em quase todos os programas que vêm sendo desenvolvidos em Belo Horizonte, há uma parcela significativa dos custos que se refere a investimentos nessas áreas (PMS, 2008/2011, p. 117).

Aspectos relacionados à capacidade de produção de **recursos financeiros** por meio da prestação dos serviços públicos e a definição de quais **rotas** esses recursos devem percorrer podem ser percebidos considerando o disposto no art. 9º do Decreto nº 11.289/2003, que versa a respeito das receitas do FMS

É inegável que a viabilidade operacional da Política Municipal de Saneamento tem estreita relação com o novo modelo de gestão compartilhada dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário em Belo Horizonte, explicitado no Convênio de Cooperação, firmado em 13 de novembro de 2002, entre o Município, o Governo do Estado de MG, a Sudecap e a Copasa MG. Esse Convênio, além de definir uma participação substantiva do Município na gestão dos serviços, via fiscalização da prestação dos mesmos e definição de prioridades de investimentos, estabeleceu uma efetiva participação na arrecadação dos serviços, montante este que, encaminhado diretamente a uma conta do FMS, se reverterá em investimentos definidos no Plano Municipal de Saneamento." (PMS, 2004/2007, p. 1).

Com base no referido Decreto infere-se que no contexto das versões do Plano Municipal de Saneamento, há uma orientação sobre a produção de recursos financeiros por meio da prestação dos serviços públicos. A rota a ser percorrida pelos recursos provenientes da arrecadação pela prestação dos serviços é definida pelo Decreto, onde se prevê que o FMS deve receber um montante dessa

arrecadação, o qual é aplicado no PMS de Belo Horizonte. Essa informação permite concluir que sob a égide dos instrumentos normativos há uma definição explícita sobre como e onde os lucros e investimentos correlatos ao saneamento básico devem percorrer, pelo menos, nos que diz respeito aos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário.

Analisando o aspecto relacionado à **viabilidade econômica** dos sistemas considerando: **custo per capita** de implantação, de manutenção, tempo de retorno do investimento e a **geração de postos de trabalho**, não se verificou esses elementos de forma explícita no conteúdo do Plano.

No que diz respeito aos **sistemas tarifários inclusivos, garantindo o acesso de todos aos serviços e promovendo a equidade**, avaliando o conteúdo do Plano conclui-se que esses princípios não são contemplados. Os textos contidos nas versões do Plano de Saneamento de 2004 a 2010 com suas respectivas atualizações, informam apenas, por meio do Decreto n. 11.289/2003, sobre as receitas do FMS, mas não definem como seria o sistema tarifário inclusivo, ou ao menos citam a sua existência, a fim da garantia do acesso e promoção da equidade.

No que diz respeito às **tarifas** que cubram os **custos de exploração e manutenção** dos serviços e também aos **investimentos** necessários para o desenvolvimento dos sistemas e para a substituição das infraestruturas obsoletas, pôde-se constatar que esses pontos não foram contemplados nos conteúdos das versões do Plano.

Em relação à **discussão** sobre a importância da **priorização** da **geração de renda** no âmbito das **populações locais** por meio da utilização de tecnologias descentralizadas e de simples funcionamento, facilitando a absorção dos trabalhadores locais, pode-se considerar contemplado na presença dos Programas Especiais voltados para as mais diversas áreas do saneamento nos PMS de Belo Horizonte, onde estes buscam iniciar uma discussão sobre esse aspecto. Embora esses Programas Especiais não atendam por completo o aspecto citado, à participação da comunidade em alguns programas com vistas a potencializar as ações de saneamento, principalmente na componente de resíduos sólidos, evidencia uma tentativa de promover a justiça social, apesar dos limites que tais programas podem representar quando se avalia a necessidade de transformação das desigualdades estabelecidas na sociedade.

Por fim, considerando a ocorrência do **mapeamento** dos locais com **dificuldades específicas** que podem resultar em prejuízos a outros territórios, constata-se que o PMS de Belo Horizonte e suas versões apresentam mapas locais e reconhecem dificuldades específicas, o que pode ser percebido no parágrafo abaixo:

Apesar desses avanços, porém, fica claro que, dentre as ações de saneamento, o esgotamento sanitário continua sendo a que apresenta maior carência, principalmente se for considerado que são as populações mais pobres que estão sujeitas a esta realidade. Hoje uma das maiores carências de infraestrutura de saneamento em Belo Horizonte corresponde ao atendimento por interceptação de esgotos sanitários. O Mapa Diagnóstico do Sistema de Esgotamento Sanitário, apresentado em anexo, retrata a situação de forma bastante clara. Evidencia-se uma ausência quase que completa de interceptores na região da bacia do Ribeirão Isidoro, tributário do Ribeirão da Onça, bem como no extremo sul do Município, na região do Barreiro, merecendo destaque as sub-bacias dos córregos Jatobá, Olaria e Bonsucesso, regiões densamente ocupadas, atendidas por redes coletoras que lançam uma carga poluidora absurda nestes cursos d'água. Observa-se ainda uma descontinuidade importante no sistema, o que ainda impede que várias sub-bacias já integralmente atendidas por coleta e interceptação não tenham as Estações de Tratamento de Esgotos como destino final de seus efluentes. Assim como Belo Horizonte, o município de Contagem é também carente dessa infraestrutura e, por estar contido parcialmente nas porções de montante das bacias dos ribeirões Arrudas e Onça, contribui significativamente para a poluição dos cursos d'água da capital (PMS, 2004/2007 - ATUALIZAÇÃO, 2006, p. 33).

Portanto, considerando a análise dos aspectos elencados na matriz analítica para a observação da indução de justiça social, pode-se afirmar que no município de Belo Horizonte apesar de não contemplar de forma integral os diferentes aspectos contidos na matriz - a exemplo da falta de discussão sobre como medir e definir as necessidades da população; a apresentação de um sistema de tarifação inclusivo; as demandas energéticas e ambientais relacionadas aos sistemas de saneamento e o seu custo para a sociedade -, existe uma atenção dos atores que realizaram o planejamento sobre a importância de se fazer investimentos em saneamento em áreas de maior vulnerabilidade, de se garantir que parte dos recursos arrecadados na prestação dos serviços se reverta em investimentos no próprio serviço, e de promover a ampliação de postos de trabalhos para as populações locais. Aspectos que podem levar a indução de justiça social, de maneira a conduzir o Município, ao longo do tempo, a um cenário onde os benefícios e danos produzidos na prestação dos serviços públicos de saneamento básico sejam alocados e distribuídos de forma

que a sociedade e o meio ambiente expressem na qualidade ambiental da cidade, na qualidade da água dos corpos hídricos e nas condições de salubridade ambiental das diferentes áreas ocupadas, características ancoradas na justiça.

Em relação à justiça ambiental foram considerados quatro tópicos de análise:

No que se refere ao tópico das **mudanças climáticas** verificou-se que não foi dada nenhuma atenção a esse fenômeno no processo de planejamento dos serviços públicos de saneamento básico, fato que se reflete no conteúdo do Plano publicado. Em nenhum momento houve citação ou consideração de que esse fenômeno poderia ser de relevância para a prestação dos serviços, tanto no que diz respeito ao acesso a insumos relacionados aos serviços públicos de saneamento básico, bem como às práticas que pudessem colaborar para a minimização e/ou reversibilidade desses efeitos na natureza e na redução do consumo *per capita* de água.

Nas versões do Plano é apresentada uma previsão da capacidade de abastecimento dos mananciais, como apresentado a seguir:

Os sistemas produtores de água da Região Metropolitana de Belo Horizonte, segundo informações da Copasa MG, garantem o abastecimento da cidade por, no mínimo, mais vinte anos. Serão necessárias, apenas, ampliações ao longo do tempo, nos Sistemas Rio das Velhas e Manso, o que se explica principalmente pela grande capacidade ociosa deste último, com potencial para produzir 10.500l/s e que produz, atualmente, apenas 2.000l/s. A capacidade instalada de produção para a Região Metropolitana é de 13.590 l/s, sendo que 7.430l/s se destinam a Belo Horizonte (PMS, 2004/2007, p. 4).

Observa-se que não foram consideradas as possíveis alterações que esses valores medidos podem sofrer devido às mudanças climáticas e, conseqüentemente, seu rebatimento na vida das populações, com destaque para as mais vulneráveis. Portanto, não se apresentam estratégias efetivas que procuram: tratar a gestão de demandas; a proteção dos ecossistemas naturais; a adaptação dos sistemas de saneamento básico com o objetivo de mitigar/adaptar as possíveis mudanças nos ciclos das águas; e a diminuição de atividades e utilização de insumos que influenciam na intensificação das mudanças no clima.

A única ação que poderia denotar algum avanço em relação à observação desse fenômeno esta ancorada na parceria da Sudecap com o Departamento de Engenharia Hidráulica e Recursos Hídricos da UFMG para o “Projeto Gestão

Sustentável das Águas para a Melhoria da Qualidade de Vida nas Cidades do Futuro, no âmbito do Programa Estruturante 'Mudança Global e Meio Ambiente' da União Europeia em convênio com a UNESCO" (PMS, 2004/2007 - ATUALIZAÇÃO, 2006, p. 36).

No que se refere ao tópico sobre a valorização das **técnicas e tecnologias** utilizadas por **comunidades tradicionais** que desenvolvem atividades produtivas para sua subsistência e sua valorização perante a sociedade, não se observou muita atenção a esse critério de escolha para as tecnologias adotadas.

O que chegou mais próximo do indicado nesse tópico, porém abordado de forma superficial e incompleta, foi a abordagem sobre as dificuldades apresentadas na implantação de sistemas de esgotamento sanitário em áreas de populações de baixa renda, vilas e favelas, e as possíveis alternativas para se garantir a prestação do serviço, como apresentado abaixo:

Apesar desses avanços, porém, fica claro que, dentre as ações de saneamento, o esgotamento sanitário é a que apresenta maior carência, principalmente se for considerado que são as populações mais pobres que estão sujeitas a esta realidade, já que as áreas não atendidas compreendem basicamente as vilas e favelas onde o atendimento por formas convencionais de esgotamento sanitário, exige ações conjuntas de urbanização e/ou remoções/desapropriações. Como proposta para solução desses problemas, seria necessária a adoção de tecnologias alternativas, tais como sistema condominial, estações elevatórias, pequenas estações de tratamento coletivas ou individualizadas, sistema misto de drenagem e esgoto, com caixas separadoras junto à interligação, rede de esgoto aérea ou ancorada na tubulação/galeria de drenagem (PMS BELO HORIZONTE, 2008, p. 20).

Contudo, pode-se ver que no discurso as tecnologias alternativas aparecem como necessárias mais pelas dificuldades de se implantar sistemas convencionais - relacionada ao modelo de ocupação e a capacidade econômica da população usuária do serviço - do que como uma forma de se garantir a promoção de um saneamento básico voltado para as realidades quer seja da ocupação do solo, condições topográficas, de grau de urbanização, como também das características socioculturais da população, o que estaria mais próximo da justiça ambiental.

Para o tópico relacionado à adoção de uma **política** onde a mitigação e/ou **tratamento dos impactos**, resíduos e efluentes gerados em atividades de saneamento básico seja associado aos **focos geradores desses efluentes** nos

âmbitos territoriais e ambientais, na análise das versões do Plano pôde-se inferir uma atenção no que se refere à capacidade de atendimento dos mananciais disponíveis à demanda da população. No entanto, não foram identificadas preocupações sobre a adoção de estratégias para realizar o abastecimento humano com o uso de mananciais mais próximos à população usuária, o que certamente contribuiria para a justiça ambiental, uma vez que traria para o usuário da água a responsabilidade pela qualidade ambiental do manancial, desencorajando-o de poluir o ambiente natural. Obviamente que esse critério estaria submetido à existência do manancial e a sua capacidade de suprir a demanda da população.

O fomento de práticas da minimização e não geração de resíduos e efluentes em nenhum momento é abordada no conteúdo das versões do PMS, o que demonstra um desconhecimento ou a não priorização dessa temática por parte dos planejadores, no que diz respeito ao conteúdo apresentado no Plano.

Quanto ao modelo dos sistemas de coleta, tratamento e destinação final de resíduos, segundo o PMS, pode-se destacar:

Atualmente a PBH atende com serviços de limpeza urbana a, aproximadamente, 95% da população belo-horizontina, sendo a geração média *per capita* diária em torno de em 0,521kg/hab.dia, dos quais 67% são constituídos por matéria orgânica. A destinação final dos resíduos coletados ocorre na Central de Tratamento de Resíduos - CTRS BR-040, localizada às margens da BR-040, na Região Noroeste do município. [...] em funcionamento desde 1975 e já apresenta sinais de esgotamento de sua vida útil [...]. A coleta seletiva de papel, metal, plástico e vidro, se avaliada em termos do percentual da massa, atinge 0,4% do total diário coletado [...]. No ano 2002, a coleta seletiva de papel, metal, plástico e vidro, realizada e acompanhada pela PBH, recolheu 5.747 toneladas de recicláveis. A coleta dos resíduos domiciliares nas vilas e favelas é feita por caminhões convencionais e por garis que se deslocam porta a porta, com carrinhos de mão. Ainda assim, é significativo o déficit do atendimento com coleta em vários desses locais e a varrição não é executada. O percentual médio da população atendida por coleta regular de lixo em vilas e favelas é de 70% (PMS, 2004/2007, p. 7).

Pode-se observar que a destinação final dos resíduos contempla solução convencional, relacionada às tecnologias de fim de tubo, embora existam alguns esforços para a reciclagem, quarta prioridade no manejo dos resíduos sólidos, após as da não geração, minimização e reuso, na perspectiva da prevenção da poluição. As versões do Plano não contemplam ainda soluções mais voltadas para a sustentabilidade, uma vez que não incorporam alternativas que levem em

consideração a espacialidade entre os pontos de geração e o destino final para o uso eficiente de matéria e energia. Também não se valorizaria a adoção de escalas ideais para a instalação de sistemas de tratamento e destinação final com foco na ecologia industrial entre os resíduos gerados e seu aproveitamento em outros circuitos de produção.

No tópico que trata da adoção como estratégia de **prestação de serviço** a ótica da “**ecologia industrial**”, pode-se afirmar que:

No que diz respeito aos Programas Especiais presentes nas versões do Plano, esses contemplam ações voltadas para melhorar as condições de saneamento do Município, mas poucos tendem à valorização e fomento de uma lógica produtiva de circuito fechado entre os resíduos gerados nas atividades de saneamento que poderiam servir para outras cadeias produtivas.

Assim, não se verifica estratégias voltadas para o aproveitamento dos resíduos das diferentes atividades em outras cadeias produtivas, a exemplo dos resíduos orgânicos compostados serem aproveitados na agricultura. Além disso, ainda é limitado, embora premente, o objetivo de coletar 100% dos esgotos gerados no município de Belo Horizonte, de maneira a resgatar o passivo ambiental no menor espaço de tempo possível, contribuindo para a salubridade do meio e a despoluição dos cursos d'água. Percebe-se, então, que deverá haver avanços na concepção de ações nessa direção, embora os programas existentes já se constituam um avanço, a exemplo do Programa Caça Esgotos, que se destina a identificar e eliminar todos os lançamentos indevidos em redes pluviais e cursos d'água; o Programa de Recebimento e Controle de Efluentes Não Domésticos (Procend), que recebe os efluentes não domésticos que possuem uma carga poluidora maior do que aquela quantificada para o esgoto doméstico; e o Monitoramento de Corpos Receptores, atividade com objetivo de aferir a eficiência de todas as ações ambientais realizadas pela Copasa.

Porém, é possível perceber um movimento nessa direção no âmbito da Prefeitura Municipal (Sudecap), por meio da cooperação técnica com a Hydroaid (Escola Internacional da Água para o Desenvolvimento), entidade italiana, que por meio da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental do Ministério das Cidades, pretende realizar um Projeto-Piloto que prevê, além de outros componentes, o estudo para

uma “gestão integrada dos serviços de saneamento ambiental no Município com a finalidade de se verificar as possibilidades de unificação da gestão dos serviços de drenagem pluvial, abastecimento de água e do esgotamento sanitário” (PMS, 2004/2007 - ATUALIZAÇÃO, 2006, p. 35)

Ainda, existem programas especiais no campo dos resíduos sólidos, como: a) reciclagem de resíduos da construção civil; b) coleta seletiva dos materiais recicláveis - papel, plástico, metal e vidro; c) programa de compostagem. Esses programas estão buscando fazer o aproveitamento dos resíduos como insumo para outras atividades. Os materiais resultantes da reciclagem dos resíduos da construção civil são utilizados pela “Prefeitura como base e sub-base de vias públicas e em obras de infra-estrutura em vilas e favelas” (PMS, 2004/2007 - ATUALIZAÇÃO, 2006, p.42).

Assim, no que diz respeito à indução de justiça ambiental percebe-se que a Prefeitura de Belo Horizonte demonstra alguns avanços no campo da ecologia industrial, ao, minimamente, prover a segregação, reciclagem e reaproveitamento de alguns resíduos.

No tópico referente às mudanças do clima, apesar de incipiente, é possível detectar um direcionamento que leve a um aprofundamento dessas questões em um futuro próximo, capaz de refletir nas ações em saneamento básico, principalmente, no que diz respeito ao serviço de manejo e drenagem das águas pluviais. Porém, nos tópicos sobre a necessidade de rediscutir o padrão tecnológico para a oferta dos serviços públicos de saneamento básico, ainda existe um longo e conflituoso caminho a ser trilhado, principalmente, diante das resistências às mudanças do corpo técnico e gerencial, e ainda em face das pressões de corporações que têm interesse em manter soluções de engenharia altamente consumidoras de matéria e energia, por elas tecnicamente dominadas.

6.1.4. Olhares sobre os avanços socioambientais

Para a análise da capacidade de indução/promoção de justiça social e ambiental por meio do planejamento dos serviços públicos de saneamento básico, abrangeram-se quatro dimensões da realidade - a político/institucional; a social/ético; a ambiental; e

a tecnológica. Com essa abordagem pretendeu-se identificar os possíveis avanços socioambientais.

As análises, além de se reportarem à estratégia de abordagem apresentada no item 5.1.1.1, incorpora a contribuição de diferentes autores como Lefebvre, Harvey, Carlos Matus, Castells e Arantes, para os quais o espaço é produzido socialmente, de forma que os arranjos entre as diferentes forças que nele atuam vão condicionar os avanços dos direitos de cidadania. Entende-se que é na relação entre economia, política e sociedade e na forma como o cotidiano se expressa e, no tocante a esta pesquisa, no uso e forma de acesso a diferentes tecnologias, que as possibilidades e limites para a promoção de justiça social e ambiental vão se expressar.

A partir desse ponto apresenta-se o que se considerou como os avanços socioambientais em saneamento básico no município de Belo Horizonte com a implementação do PMS. Assim, no que diz respeito às questões político/institucional, fica evidente na fala de um representante da sociedade civil a contribuição que o planejamento das ações trouxe para o Município;

[...] eu até valorizo que a Prefeitura criou no início o GGSAN e hoje o NEPE-SAN , que a Copasa, a princípio, achava um absurdo a criação desse órgão na Prefeitura. Eu acho que é um órgão de extrema importância na cidade, principalmente do porte de Belo Horizonte, ou mesmo de um porte menor. Por que você mesmo tendo uma empresa de saneamento cuidando da questão de água e esgoto; você tendo uma que cuidava de lixo [...]. Mas você tinha que ter uma área onde concentrava todos os projetos e fizesse a fiscalização e a cobrança. Então quando você tem uma diversidade de ações em Belo Horizonte, [...], o orçamento participativo [...] que alavancou e motivou a sociedade civil e as comunidades a agirem integradamente em Belo Horizonte para resolver o problema de saneamento global e as questões urbanas. Ali na época, a criação do GGSAN era importantíssimo você ter um órgão que fizesse esse trabalho de integração, regulação e fiscalização, de acompanhamento mesmo de todas as ações e intervenções urbanas. [...]. Então eu sei que a Copasa sofreu uma série de questionamentos do Ministério Público. Teve que fazer uma série de TAC's para redefinir a própria política da empresa dentro da região metropolitana. Então isso tudo são ações que motivam e mudam o cenário da questão ambiental em Belo Horizonte.

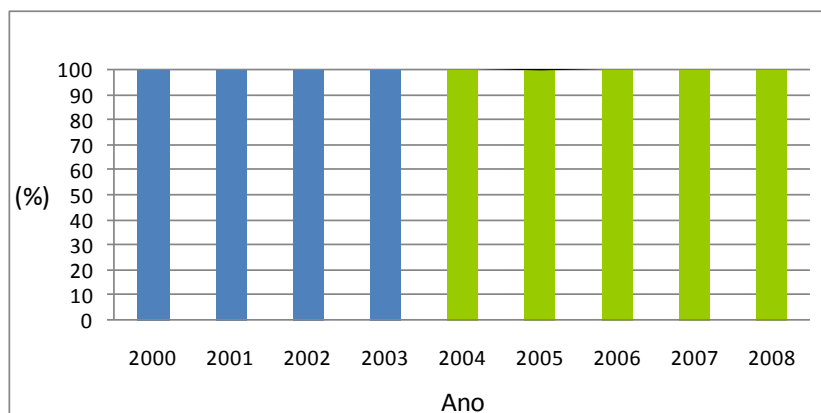
Essa fala ressalta avanços no que diz respeito aos aspectos político/institucional quando demonstra um aperfeiçoamento da integração entre as diferentes componentes do saneamento e as instituições responsáveis, a partir da criação de uma instituição articuladora das ações e políticas da área. Ainda, demonstra que

esse direcionamento consegue reverberar em outros planos como o social/ético, quando ressalta a valorização dos processos de orçamento participativo. Avanços no campo ambiental também podem ser detectados, quando o representante afirma que as ações motivam e mudam o cenário da questão ambiental no Município. Além disso, é possível verificar o que observa Iracheta (1988) quando coloca que dentro do processo de planejamento os procedimentos, técnicas, documentos e instituições de planejamento, são meios para que se alcance os objetivos finais da sociedade. Assim, é possível inferir que nesse caso, apesar das limitações, essa instituição colaborou para avanços na direção dos objetivos da sociedade.

Ademais, demonstra, ainda, que a articulação entre as diferentes componentes e áreas afins previstas nas Leis Estadual e Municipal de saneamento, é materializada por meio da criação dessa instituição e trazida para a prática social. Nesse ponto vale lembrar Harvey (1980) na sua análise de que os modelos e teorias somente transforma-se em *status quo* revolucionários ou contra revolucionários quando entram na prática social. Ou seja, o marco legal, produto de uma conquista social, traz contribuições para a prática social, o que vêm possibilitando a interlocução entre atores; um maior entendimento dos processos que interferem na definição de políticas públicas; dentre outros, produzindo uma prática social que agrega conhecimento, permite ampliar a capacidade de analisar criticamente os processos, experiência que inegavelmente pode vir a qualificar melhor a atuação do Poder Público e das lideranças dos movimentos sociais com vistas à construção de uma sociedade mais justa, ou produzir, quem sabe, uma elite que passa a assumir o discurso e práticas que seguem em outra direção. Embora se reconheça os limites dessas atuações, também se deve reconhecer os avanços, fruto de conquistas da sociedade. A ampliação dessas conquistas certamente passa por novas disputas no seio da sociedade, mesmo considerando o limite de uma sociedade dividida em classes.

E assim, lembrando Lefebvre (1974), para quem o espaço é um produto social, uma construção social complexa, que afeta as práticas sociais e percepções, faz-se uma análise da evolução da cobertura dos serviços públicos de abastecimento de água, de esgotamento sanitário e coleta de resíduos sólidos em Belo Horizonte, cujos avanços ou recuos em última instância dizem respeito às práticas sociais incorporadas nos processos de planejamento e execução das ações.

Quando se observa a Figura 1, que apresenta a evolução do acesso ao abastecimento de água é possível sugerir, como se ressalta no Plano, que a cobertura com rede pública de água está praticamente universalizada desde o ano 2000.



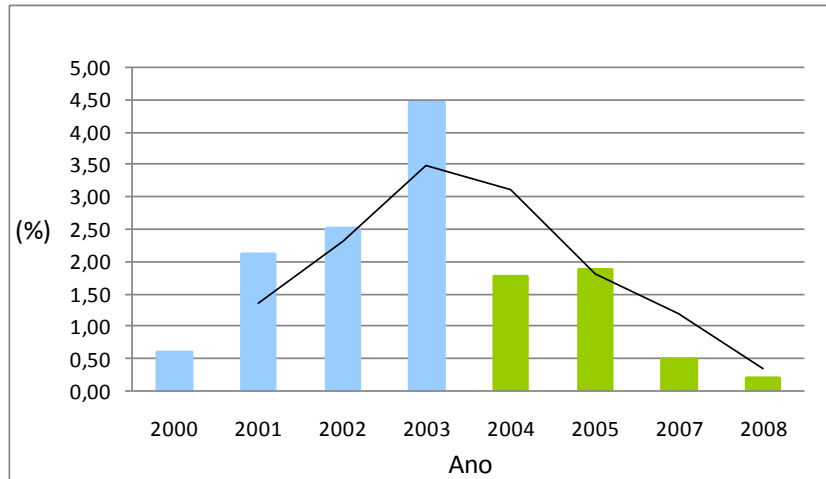
Fonte: MCidades, 2011- SNIS (2000-2008)

Figura 2- Evolução do percentual de atendimento da população total com rede de abastecimento de água - Belo Horizonte

Também foi possível acompanhar a evolução da qualidade da água de abastecimento fornecida pelo prestador (Figuras 3, 4 e 5), e, ainda, a regularidade/continuidade do fornecimento de água (Figuras 6 e 7). Com os resultados é possível sugerir que a partir da efetivação da Política Municipal de Saneamento, elaboração do PMS e a criação das instâncias de participação social e regulação das atividades, foi possível observar, uma melhoria da qualidade da água por meio da linha de tendência decrescente que apresentou o indicador de amostras coletadas na rede de distribuição de água com o nível de cloro residual e coliforme total fora dos padrões de potabilidade definidos pela então Portaria nº 518/2004²³, do Ministério da Saúde (Figuras 3 e 5).

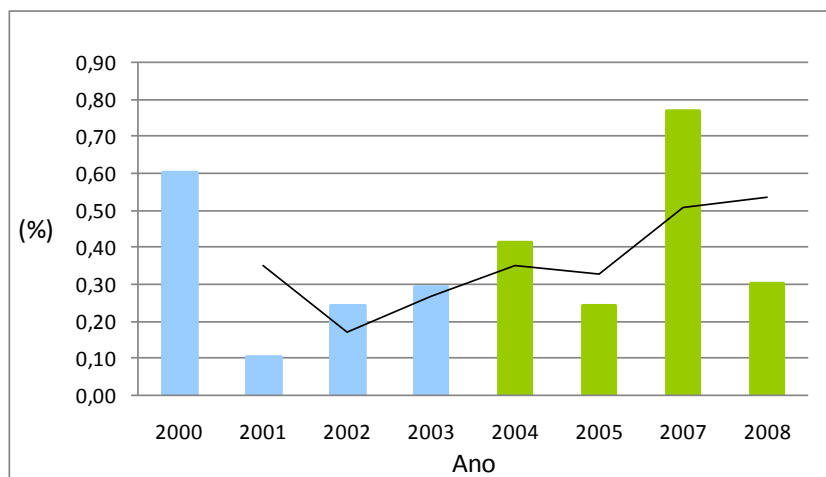
Para o parâmetro turbidez (Figura 4), pôde-se verificar que ocorreu um aumento do percentual de amostras fora do padrão após o PMS. Níveis de turbidez na rede de água indicam problemas nos processo de tratamento ou existência de rede de água antiga. Esse resultado indica dificuldades nos investimentos no tratamento da água e na rede de distribuição.

²³ A partir de dezembro de 2011 foi estabelecida uma nova portaria que substitui a Portaria nº 518/2004 que regulamenta o padrão de potabilidade da água para consumo humano, a Portaria nº 2914 de 12 de Dezembro de 2011, do Ministério da Saúde.



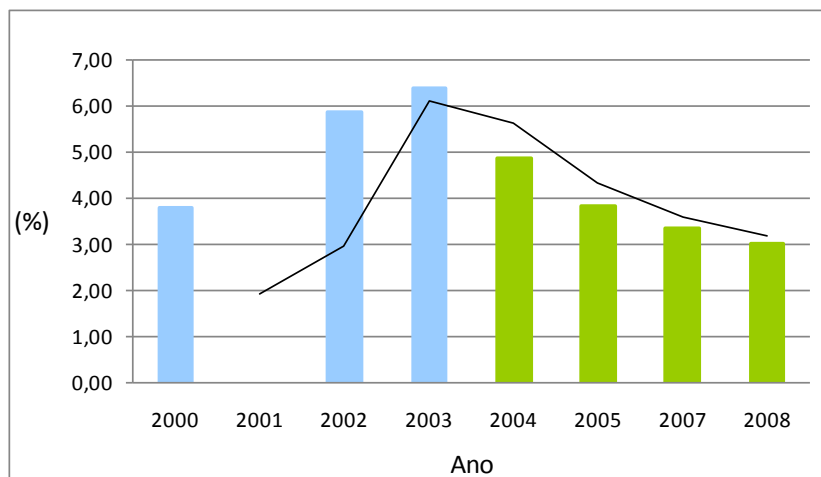
Fonte: MCidades, 2011- SNIS (2000-2008)

Figura 3 - Evolução do percentual do número de amostras com níveis de cloro residual na rede de distribuição fora do padrão de potabilidade - Belo Horizonte



Fonte: MCidades, 2011- SNIS (2000-2008)

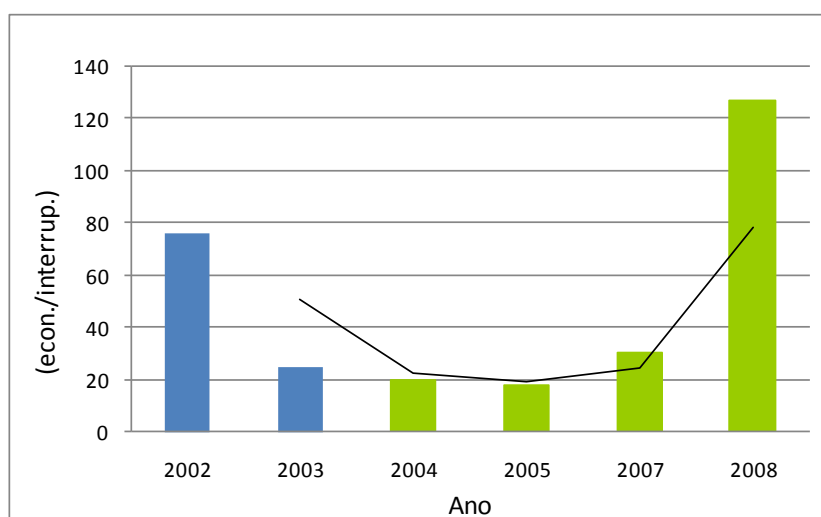
Figura 4 - Evolução do percentual de amostras com teores de turbidez fora do padrão de potabilidade - Belo Horizonte



Fonte: MCidades, 2011- SNIS (2000-2008)

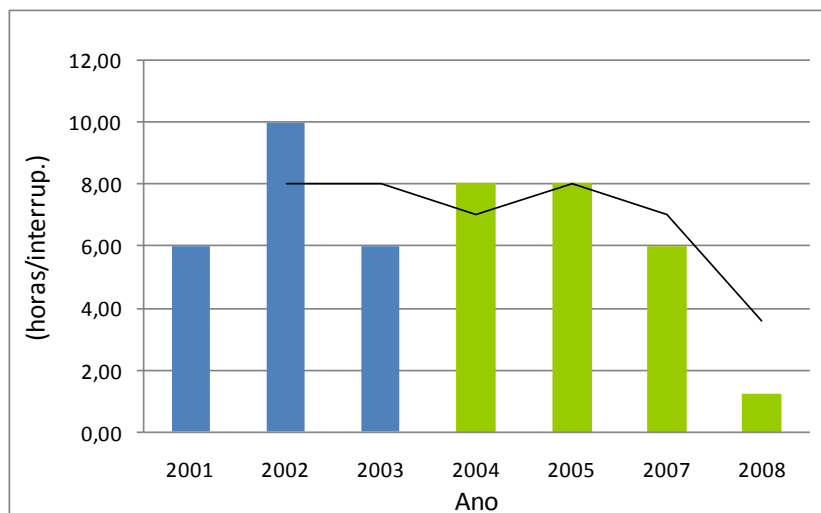
Figura 5 - Evolução do percentual do número de amostras com níveis de coliformes totais fora do padrão - Belo Horizonte

Em relação à regularidade/continuidade dos serviços prestados foi verificado que, apesar de haver um aumento no número de economias atingidas por intermitências, (Figura 6), houve, simultaneamente, uma diminuição da duração média das intermitências, indicando um esforço de melhorar a qualidade da prestação dos serviços. No entanto, a intermitência no fornecimento é um indicador relevante para avaliar o direito ao acesso a água, já que interfere na quantidade e qualidade da água fornecida.



Fonte: MCidades, 2011- SNIS (2000-2008)

Figura 6 - Evolução do numero de economias atingidas por intermitências - Belo Horizonte

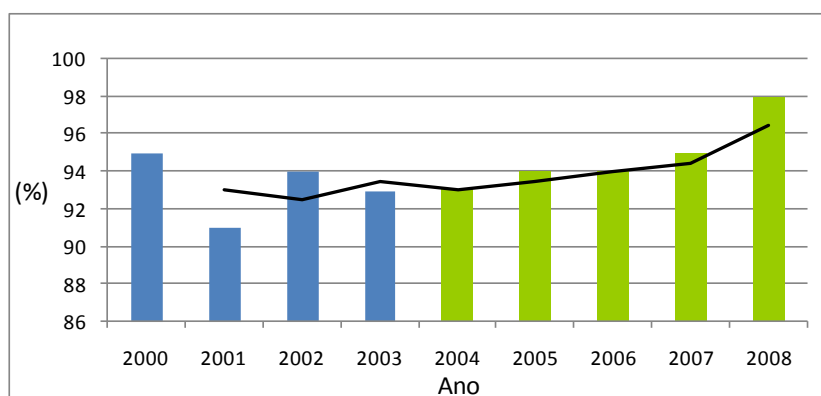


Fonte: MCidades, 2011- SNIS (2000-2008)

Figura 7 - Evolução do tempo de duração média de intermitências - Belo Horizonte

Os dados revelam que ainda existem grandes desafios à garantia do direito à água em Belo Horizonte, embora a rede pública chegue atualmente a quase 100% da população. Muito tem que se avançar na qualidade da prestação dos serviços. Mas, há de se reconhecer os avanços possibilitados pelo processo de planejamento.

Quando se observa a evolução do acesso à coleta de esgotos sanitários (Figura 8) é possível constatar que no período de 2000 a 2004 ocorreu algum decréscimo. Já no período entre 2004 até 2008, onde o planejamento se efetiva por meio do Plano, se nota o aumento do percentual da população com acesso a essa facilidade sanitária. Destaque deve ser dado ao nível de atendimento de 98% da população em 2008, um dos maiores do País.

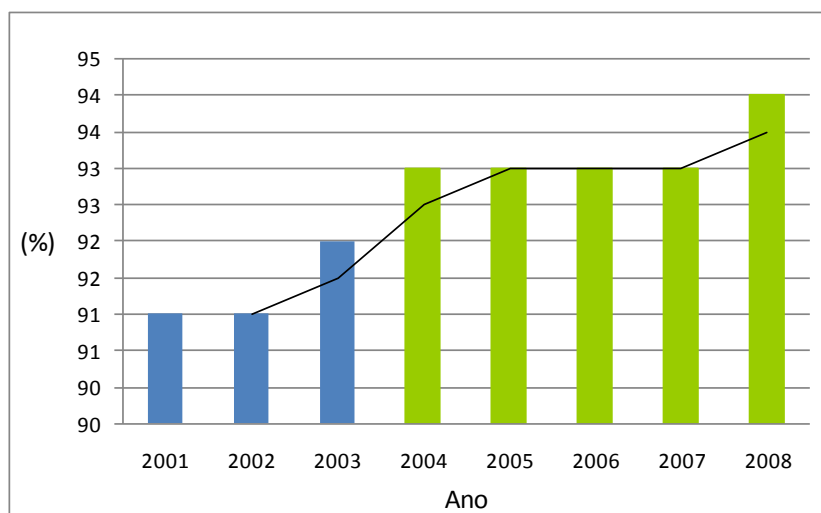


Fonte: MCidades, 2011- SNIS (2000-2008)SNIS

Figura 8 - Evolução do percentual de atendimento total de esgotamento sanitário por rede geral de coleta - Belo Horizonte

Por outro lado, houve uma ampliação do acesso da população atendida com rede pública de água com serviços de esgotamento sanitário (Figura 9). Essa realidade

aponta na direção da construção da integralidade das ações de saneamento básico, princípio fundamental da prestação desses serviços, segundo a Lei nº 11.445/2007. Porém, o tratamento dos esgotos coletados se constitui em um dos desafios para a integralidade, ressaltando de que essa integralidade só será garantida quando atingir todas as outras componentes de saneamento básico.



Fonte: MCidades, 2011- SNIS (2000-2008)

Figura 9 – Evolução do percentual de atendimento urbano de esgoto por rede geral referido à população urbana atendida com água por rede de distribuição - Belo Horizonte

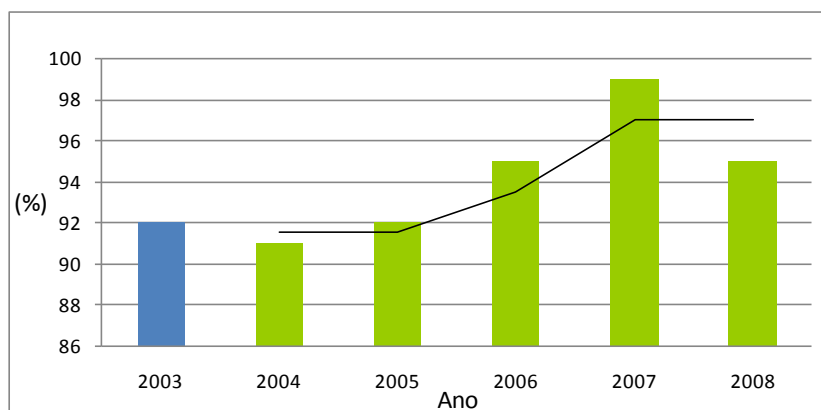
Assim, pode-se sugerir com os resultados apresentados que o planejamento colaborou para a melhoria da prestação dos serviços públicos de água e esgoto e, certamente, o aspecto político/institucional, teve influência já que o Plano e suas versões estimularam mudanças nas relações entre o titular e o prestador dos serviços.

Esses resultados também demonstram alguns avanços nas condições socioambientais, já que a ampliação da cobertura da população com coleta de esgotos sanitários proporcionam melhorias não só no meio natural, mas também no antrópico. Ocorrem melhorias na qualidade das águas superficiais e na salubridade dos espaços urbanos.

No que se refere à coleta de resíduos sólidos domiciliares (Figura 10) os indicadores demonstram que a partir do ano de 2004 a cobertura da população com acesso esse serviço aumentou, embora entre 2007 e 2008 tenha havido um decréscimo de quatro pontos percentuais. Esses resultados indicam que a partir do planejamento desse serviço houve uma ampliação de sua oferta, valendo nesse momento lembrar as estratégias utilizadas pelo SMLU para a melhoria da prestação dos serviços, com a

incorporação da mão de obra local de vilas e favelas, onde está localizado o maior déficit do acesso a esse serviço. O uso de tecnologias mais apropriadas à realidade dessas áreas como carrinhos de mão adaptados e caminhões mais adequados evidencia uma busca de melhores caminhos para ampliar o acesso da população a esse serviço.

Esses dados evidenciam uma mudança na prática social em Belo Horizonte quanto ao saneamento básico, a partir do planejamento de suas ações. Portanto, pode-se considerar avanços socioambientais oriundos do processo de planejamento, quanto às questões social/ética, quando o serviço chega para a parcela mais excluída da população, quando essa participa, de certa forma, dos processos de discussão da prestação dos serviços, e, quando participa das ações de educação ambiental e sanitária permitindo neste caso a abertura de caminhos para o acesso à informação, via importante para o alcance de uma cidadania ativa. Esses avanços também podem ser vistos nos aspectos ambientais, quando a injustiça ambiental pode ser diminuída a partir do momento em que se evita o acúmulo de resíduos e a proliferação vetores de doenças que podem se espalhar para outros territórios. A conquista de pequenos avanços no campo tecnológico é percebida quando se busca adaptar o padrão tecnológico para a prestação dos serviços, valorizando-se a utilização das tecnologias apropriadas e o uso de mão de obra local. Contudo, é preciso levar em consideração que esses avanços são limitados, pois existem questões estruturais relacionadas à sociedade de mercado que impõem certos limites, apresentando restrições mesmo quando se fala de governos progressistas e do próprio planejamento nesse processo de construção do espaço.



Fonte: MCidades, 2011- SNIS (2000-2008)

Figura 10 - Evolução do percentual de atendimento urbano de coleta de resíduos domiciliares - Belo Horizonte

Para a componente de manejo de águas pluviais e drenagem urbana, os avanços socioambientais estão ancorados nos projetos de recuperação ambiental de Belo Horizonte – Drenurbs. Esses projetos vêm transformando a abordagem do Poder Público no manejo das águas de chuvas. A visão que predominava no manejo dessas águas valorizava a intervenção do homem sobre a natureza, de maneira que os córregos e rios do Município foram canalizados segundo o traçado das vias de tráfego, “relegando-os a um papel secundário na paisagem urbana, como meros receptores de despejos sanitários” (PMS 2008/2011 – ATUALIZAÇÃO 2010, p. 44). Por conta disso, nas áreas centrais da Cidade há uma predominância de cursos d’água canalizados ou confinados. Essa abordagem desencadeou um grande passivo ambiental e problemas recorrentes com enchentes, o que levou os técnicos da Prefeitura e parte da população a recompor sua visão sobre como se relacionar com os corpos hídricos e realizar o manejo e drenagem das águas de chuva. A partir da elaboração do Plano Diretor de Drenagem, em 2000, o Município iniciou uma modificação na forma de pensar essa questão. Esse Plano foi seguido da elaboração do PMS em 2004 e da implementação do Programa Drenurbs, em 2006 (PMS 2008/2011 – Atualização 2010), que tem uma concepção de cunho ambiental e propõe realizar ações de interferência no espaço físico – recuperação da fauna e flora - e também, nas condições socioambientais - melhoria da qualidade de vida - das comunidades situadas nos locais de abrangência. Assim, o Drenurbs trouxe uma concepção inovadora no tratamento do manejo das águas pluviais que, segundo seus idealizadores, depende da compreensão e participação da sociedade civil, criando uma nova percepção e apropriação do espaço coletivo.

Ao considerar as intervenções realizadas nesse componente do saneamento básico é possível identificar avanços importantes do ponto de vista ambiental, com a transformação da paisagem e a valorização dos ecossistemas naturais fluviais presentes no território. São observados também melhorias no campo social/ético, por meio das discussões com a população impactada pelos projetos; sobre sua função na melhora da qualidade de vida das pessoas; por meio da disseminação de informação via as ações de educação ambiental. Do ponto de vista tecnológico, é inegável o salto que ocorreu em Belo Horizonte no tratamento da questão da drenagem urbana. Além disso, o tratamento político/institucional dado à questão das águas urbanas por meio do fortalecimento do setor da Prefeitura que desenvolve as

ações relacionadas a essa questão, o seu esforço interdisciplinar ao buscar um olhar mais aprofundado entre as relações do uso e ocupação do solo com o manejo e drenagem de águas pluviais.

Portanto, essa nova abordagem quanto ao uso e ocupação dos leitos naturais dos rios vai ao encontro do entendimento de Carlos (2004), segundo o qual as políticas urbanas criam e recriam novas centralidades produzindo novas formas de uso/consumo do espaço. Um exemplo dessa recriação de uso do espaço é a experiência de intervenção, entre outras do Drenurbs, que decorreu na criação do Parque do Córrego 1º de Maio, localizado na Rua Joana D'arc, 190 - bairro Minaslândia. Esse Projeto, definido para a sub-bacia do Córrego 1º de Maio, incluiu as intervenções de: implantação de anfiteatro, herbanário, pomar, quadra poliesportiva, prédio de serviço, pista de caminhada, caramanchão, mesa de jogos, brinquedos infantis, equipamento de ginástica, prédio de administração, sala de multimeios, sanitários públicos, iluminação, irrigação automatizada, bacia de controle de cheias com espelho d'água, interceptores de esgoto, complementação da microdrenagem e urbanização das ruas do entorno.

Antes das intervenções essa área estava extremamente degradada como mostram as Figuras 11 e 12, ambas disponibilizadas no *site* da Prefeitura de Belo Horizonte. Ao observar as Figuras é possível verificar que tipo de uso e ocupação era destinado a esse área, como o acúmulo de resíduos sólidos e lançamento de esgotos e, ainda, a plantação de bananeiras na área externa das moradias situadas em suas margens.



Fonte: PBH, 2011.

Figura 11 - Córrego 1º de Maio antes do Drenurbs



Fonte: PBH, 2011

Figura 12 - Córrego 1º de Maio antes do Drenurbs 2

Após a intervenção do Drenurbs essa área se tornou um outro espaço, abarcando novos usos destinados à população moradora de seu entorno. Foi criado um Parque que também serviu para o sistema de manejo de águas pluviais da Cidade e a promoção da preservação do córrego em seu leito natural, permitindo a manutenção da vida da fauna que se reaproximou do local após sua revitalização. Além disso, quando algum cidadão tem interesse em visitar o Parque, recebe orientações e informações de uma monitora que, de alguma maneira, contribui para a educação ambiental dos usuários desse importante espaço público. No *site* da Prefeitura de Belo Horizonte estão disponibilizadas as Figuras 13 e 14, mostrando o resultado final após intervenção do Drenurbs.



Fonte: PBH, 2011.

Figura 13 - Parque do Córrego 1º de Maio após Drenurbs



Fonte: PBH, 2011.

Figura 14 - Parque do Córrego 1º de Maio após o Drenurbs 2

As obras foram iniciadas em janeiro de 2007 e finalizadas em abril de 2008, envolvendo um investimento de R\$ 4,6 milhões da Prefeitura de Belo Horizonte, sendo que R\$1,23 milhão foi direcionado para a desapropriação de 16 imóveis que ocupavam as margens dos rios.

Em visita a campo foi possível registrar mais detalhes sobre os diferentes usos do Parque do Córrego 1º de Maio. Nas Figuras 15 a 20, pode se observar o cotidiano do Parque, onde crianças brincam em seu entorno e bebem água no bebedouro, casais passeiam e funcionários da Prefeitura acompanham os visitantes com objetivo de informar, além de realizarem a manutenção das instalações.



Fonte: a autora

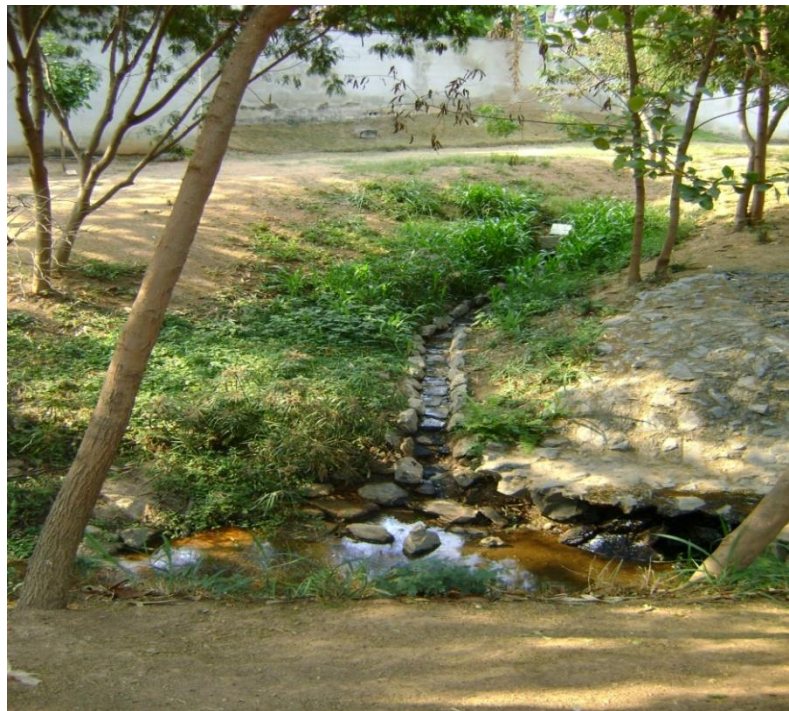
Figura 15 - Placas de entrada e informativa do Parque do Córrego 1º de Maio



Fonte: a autora
Figura 16 - Equipamentos urbanos do Parque do Córrego 1º de Maio



Fonte: a autora
Figura 17 - Leito do Córrego 1º de Maio



Fonte: a autora
Figura 18 – Uma entre muitas das nascentes do Córrego 1º de Maio



Fonte: a autora
Figura 19 - Bacia de contenção do Córrego e seus moradores



Fonte: a autora

Figura 20 – A monitora de visitas ao Parque do Córrego 1º de Maio

O fato do município de Belo Horizonte ter apostado na formulação de sua política municipal de saneamento e na elaboração de um Plano para realizar as suas ações foi significativo para a melhoria da lógica da prestação dos serviços públicos de saneamento básico e a melhoria da participação social nos assuntos relacionados a esses serviços. Tudo que foi feito durante essa década voltada ao planejamento das ações, de alguma maneira, buscou promover/induzir relações mais justas social e ambientalmente, apesar de ainda ter que avançar muito quando se aprofunda na reflexão sobre o que deveria contemplar um processo de planejamento e um plano capaz de induzir a promoção de justiça social e ambiental na prática social.

Ao dar esse passo o Município conseguiu sair do campo do ideal, da teoria e passar ao campo da prática, do real, do dia-a-dia, com todos seus desafios, disputas e contradições. Mas é fundamental destacar que, mais do que o ato de planejar em si, para que esses avanços chegassem a se apresentar no cotidiano do Município a visão do Poder Público foi fundamental para dar prosseguimento a esse processo, que tem colocado Belo Horizonte dentre os municípios que mais avançou no Brasil no campo da política e planejamento do saneamento básico.

Para uma representante do Poder Público não seria exatamente o planejamento que colaboraria para promoção da justiça social e ambiental, mas sim uma mudança ideológica no jeito de administrar a cidade. Ela diz: “[...] não necessariamente planejar. Ele é um dos elementos, eu acho que mesmo que não tivesse planejado nada a Cidade já teria mudado. Foi um fato que a prioridade passou a ser a

inclusão”. Essa fala traz uma reflexão sobre o fato de que mais importante que uma determinada vertente de planejamento ou outra a ser adotada pela Administração Pública, o fator principal reside na ideologia que sustenta aquele grupo com poder de planejar.

Mesmo assim, é fato que existe uma coerência mínima que relaciona a vertente de planejamento e a ideologia dos sujeitos sociais que a praticam. Nesse sentido, Iracheta (1988) destaca que não há lugar para uma metodologia de planejamento sem que se faça referência a uma estrutura filosófica. Portanto, em Belo Horizonte, por mais que o processo prático do planejar em si tenha sido mais afim ao que se considera como planejamento tecnocrático, o que se mostra como um limite relacionado ao acúmulo histórico das experiências que mais prevalecerem nos processos de planejamento de nossa sociedade, foi identificável aspectos que iluminavam uma abordagem filosófica mais afim ao que se considera para a vertente do planejamento politizado.

Nessa combinação que se presencia entre as duas vertentes de planejamento na realidade prática do planejamento de um serviço público de saneamento básico, um meio de consumo coletivo, a vertente do planejamento politizado se reflete nos avanços que foram construídos no cotidiano da gestão dos serviços públicos de saneamento básico que colaboraram para a quebra da lógica da eficiência econômica como única norteadora na prestação dos serviços e a valorização dos processos de participação da sociedade usuária dos serviços.

Todos os avanços socioambientais percebidos na realidade de Belo Horizonte mostram que este Município está mais próximo de alcançar, em seu cotidiano, o que preconizam os marcos legais da área do saneamento básico, no que diz respeito à justiça social e ambiental, que outros municípios que não passaram pelo mesmo processo de formulação de política, elaboração e implementação de plano e institucionalização dos mecanismos de participação social. Assim, demonstra-se que, como acredita Dowbor (1986), que o planejamento trouxe significativas contribuições no sentido de promover a descentralização nas decisões, permitindo que sejam tomadas no nível local ou pelas próprias pessoas que deverão gerir os recursos.

Ao percorrer esse caminho, o município de Belo Horizonte mostra que apesar de todas as limitações relacionadas ao processo de planejamento, à implementação das versões do Plano, à garantia da participação da sociedade, ao estabelecimento de lógicas produtivas mais relacionadas à eficiência sistêmica que a eficiência econômica, foi capaz de induzir e alterar a produção social do espaço. O processo de planejamento, portanto, se estabelecendo enquanto política pública, quando ancorado em uma ideologia mais afeita à promoção de justiça social e ambiental, se mostra como uma ferramenta importante na condução das melhoras sociais. Assim, os resultados apontam que vínculos entre a implementação dos planos municipais de saneamento básico e a promoção de justiça social e ambiental se relacionam, entre outros aspectos, diretamente com: o grau de avanço da cidadania; a visão de mundo dos segmentos responsáveis legalmente pelo planejamento dos serviços (Poder Público com auxílio do prestador de serviço); o interesse da sociedade em desenvolver práticas cotidianas que reflitam uma ação justa social e ambientalmente; os mecanismos que protejam esses serviços da lógica de mercado e da eficiência econômica; e o entendimento de que a promoção da proteção dos ecossistemas naturais é fundamental para a valorização dos saberes e técnicas que demandam menor quantidade de riquezas ambientais para manter a qualidade de vida das populações e vice versa.

6.2. Alagoinhas e o planejamento participativo

O município de Alagoinhas está localizado na região econômica denominada Litoral Norte da Bahia, a 107km da capital baiana, sendo o primeiro município a aderir à República recém proclamada, tornando-se independente em 16 de junho de 1852 pela Lei provincial nº 442. Atualmente é o 10º município mais populoso da Bahia, com população de 141.949 habitantes, segundo Censo Demográfico de 2010, tendo uma densidade demográfica de 188,6hab/km² (IBGE, 2011). Sua área de 752,39km², está totalmente inserida na bacia hidrográfica do rio Pojuca, que tem um dos seus principais afluentes, o rio Catu, passando por dentro da área urbana do município (PMSA, 2004).



Fonte: Google Maps

Figura 21 - Mapa de localização de Alagoinhas - BA

A sede municipal conta com estações de rádio, setor comercial diversificado, agências dos principais bancos que operam no País e telefonia fixa e móvel. Alagoinhas possui Lei Orgânica Municipal desde 1990 e desde 2001 conta com a Política Municipal de Saneamento Ambiental, sancionada em 03 de dezembro deste ano, sendo o primeiro do País a ter sua política de saneamento construída com participação da sociedade, por meio de processo de Conferência Municipal. Nesse mesmo ano houve a elaboração do PDDU e, logo em seguida, em 2004, do Plano Municipal de Saneamento Ambiental.

Os serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário são prestados pelo Serviço Autônomo de Água e Esgoto (SAAE), que atualmente atende cerca de 50% em esgoto e 100% em abastecimento de água da população urbana (SNIS, 2008).

6.2.1. Breve histórico sócio-político

Em 2000, Joseildo Ribeiro Ramos (PT) foi eleito prefeito de Alagoinhas, sendo reeleito em 2004, o que prolongou sua gestão até o ano de 2007. Nesse período Alagoinhas já possuía a Lei Orgânica Municipal de 23/12/1990. Essa Lei, em seu Título XI, Capítulo V, estabelece a obrigação do Poder Público em instituir a política de saneamento público e, em seu art. 160, afirma que o município tem a responsabilidade em prestar os serviços públicos de saneamento básico.

Com o intuito de implementar a determinação da Lei Orgânica do Município, ao término de 2001, foi promulgada a Lei nº 1.460 de 03/12/2001, que instituiu a Política Municipal de Saneamento Ambiental de Alagoinhas, “oriunda de um amplo processo de discussão com a Sociedade Civil [...] por meio da realização de Conferência Municipal de Saneamento Ambiental [...] contando com a participação de aproximadamente 5.000 pessoas e 166 delegados [...] (MORAES *et al*, sd)”.

Assim, o município passou a ter uma Política Municipal de Saneamento Ambiental, anterior à Lei Federal nº 11.445/2007, a partir da qual os serviços passaram a ser prestados, tendo a participação popular como uma grande diretriz (PREFEITURA MUNICIPAL DE ALAGOINHAS, 2011). Logo após a promulgação da Lei Nacional de Saneamento Básico, em âmbito estadual, foi promulgada a Lei nº 11.172 de 01/12/2008, que institui a Política Estadual de Saneamento Básico, o que colaborou na afirmação do desenvolvimento do saneamento do município.

Em meados de 2000 iniciou-se o processo de elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU), que entrou em vigor em 2004, com a Lei Complementar nº 012, de 27 de dezembro de 2004 (REDE, 2010), constituindo-se um instrumento importante para o desenvolvimento do planejamento dos serviços públicos de saneamento básico.

A Política Municipal de Saneamento Ambiental definiu saneamento ambiental como o conjunto de ações que visam alcançar níveis crescentes de salubridade ambiental,

por meio do abastecimento de água potável, coleta e disposição sanitária de resíduos líquidos, sólidos e gasosos, promoção da disciplina sanitária do uso e ocupação do solo, prevenção e controle do excesso de ruídos, drenagem urbana, controle de vetores de doenças transmissíveis e demais serviços e obras especializados (PMSA, 2004). Os princípios da Política estão definidos na Seção II, art. 7º, a saber:

- I. A prevalência do interesse público.
- II. A melhoria contínua da qualidade ambiental.
- III. O combate à miséria e seus efeitos, que prejudicam não apenas a qualidade de vida, mas também a qualidade ambiental da cidade e de seus recursos naturais.
- IV. A participação social nos processos de decisão e na defesa da salubridade ambiental.
- V. A universalização, a equidade e a integralidade dos serviços de saneamento ambiental.
- VI. O respeito à capacidade de pagamento dos usuários na remuneração dos investimentos e dos custos de operação e manutenção dos serviços de saneamento ambiental (PMSA, 2004, p.78).

Segundo o Capítulo I, art. 1º da Lei nº 1.460/01, a Política Municipal de Saneamento Ambiental tem por finalidade assegurar a proteção da saúde da população e a salubridade do meio ambiente urbano e rural, e disciplinar o planejamento e a execução das ações, obras e serviços de saneamento do Município de Alagoinhas. Define ainda, em seu Capítulo II, o Sistema Municipal de Saneamento Ambiental como o conjunto de instrumentos e agentes institucionais que, no âmbito das respectivas competências, atribuições, prerrogativas e funções, integram-se, de modo articulado e cooperativo, para a formulação de políticas, definição de estratégias e execução de ações de saneamento.

A Lei nº. 1.460/2001 estabelece, também, que a Política Municipal de Saneamento Ambiental de Alagoinhas deverá contar para a execução das ações dela decorrentes com o Sistema Municipal de Saneamento Ambiental – SMSA, constituído por: Plano Municipal de Saneamento Ambiental – Pmsa; Conferência Municipal de Saneamento Ambiental – Comusa; Conselho Municipal de Saneamento Ambiental – Cmsa; Fundo Municipal de Saneamento Ambiental – Fmsa; e Sistema Municipal de Informações em Saneamento – SMIS (PMSA, 2004, p. 80 e 81).

Dos instrumentos apresentados, merece atenção especial o Cmsa, o órgão colegiado deliberativo, regulador e fiscalizador, de nível estratégico superior do Sistema Municipal de Saneamento Ambiental, constituído por representantes do Poder Público (5), dos usuários efetivos e potenciais (10) e dos trabalhadores e profissionais ligados ao saneamento (5). Essa instância tem o papel de formular a política de saneamento básico, definir estratégias e prioridades, acompanhar e avaliar sua implementação, discutir e aprovar a proposta de projeto de lei do Plano Municipal de Saneamento Ambiental de Alagoinhas.

Apesar dessas atribuições, Melo (2009) observa que o Cmsa não teve o funcionamento pleno durante os mandatos de Joseildo Ribeiro Ramos e Paulo César Simões Silva, pois enfrentou dificuldades como a falta de quórum e o não conhecimento de seu papel. Além disso, o Conselho só teve atuação no acompanhamento do PMSA até 2006. Depois de discutido e aprovado, o projeto de Lei do Plano foi encaminhado para a Câmara de Vereadores, sendo aprovado por unanimidade em 16 de novembro de 2006, e sancionado pelo Prefeito, não havendo nenhum registro de alguma atividade ou ação desenvolvida pelo Cmsa sobre o processo de acompanhamento da implementação do Pmsa (MELO, 2009).

No processo de apreciação do Plano, o Cmsa apresentou uma baixa capacidade de funcionamento e em seguida tornou-se inativo [...] será necessária uma capacitação inicial sobre o papel do conselheiro no Cmsa e sobre a Lei n. 1.460/2001 (MELO, 2009, p. 147).

A Lei nº 1.460/01 define na Seção II, Capítulo II, que o Pmsa é destinado a articular, integrar e coordenar recursos tecnológicos, humanos, econômicos e financeiros, com vistas ao alcance de níveis crescentes de salubridade ambiental. Define, ainda, que o Pmsa tem periodicidade quadrienal e deve ser atualizado a cada dois anos, durante o período de sua vigência, baseando-se em relatórios da situação de salubridade ambiental.

O conteúdo do Pmsa deve ser composto pelos seguintes elementos: estabelecimento de metas de curto e médio prazo; identificação dos obstáculos de natureza político-institucional, legal, econômico-financeira, administrativa, cultural e tecnológica; formulação de estratégias e diretrizes para a superação dos obstáculos identificados, caracterização e quantificação dos recursos humanos, materiais, tecnológicos, institucionais e administrativos necessários à execução das ações propostas; cronograma de execução das ações formuladas; definição dos recursos

financeiros necessários, das fontes de financiamento e cronograma de aplicação e o programa de investimentos em obras e outras medidas relativas à utilização, recuperação, conservação e proteção dos sistemas de saneamento, em consonância com o Plano Plurianual de Ação Governamental (PMSA, 2004).

O Plano tem como princípios gerais: a integração, participação popular intervindo diretamente num governo democrático para definir demandas e prioridades da população, prever as condições necessárias e indispensáveis para a promoção, proteção e recuperação da saúde pública, desenvolver ações na educação sanitária e ambiental, utilização da bacia hidrográfica como unidade de planejamento, contemplar política de recursos humanos tornando um permanente processo de atualização, treinamento e readaptação no sentido de qualificar a área de saneamento ambiental e fazer um uso racional de energia (PMSA, 2004).

Em 2008, Alagoinhas elegeu o Prefeito Paulo César Simões Silva (PSDB), atual prefeito do município (2009 a 2012), hoje filiado ao PDT. Em sua gestão o município participa do Programa Minha Casa, Minha Vida, beneficiando famílias com unidades habitacionais, assina convênio do Programa de Aceleração do Saneamento e autoriza obras para a requalificação do aterro sanitário de Alagoinhas em parceria com a Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia – Conder.

Atualmente, tem sido feitas obras da rede coletora de esgoto, ligações intradomiciliares e a construção de uma estação de tratamento de esgoto. Em 2011, Alagoinhas foi contemplada com recursos do Programa Saneamento para Todos por meio do Serviço Autônomo de Água e Esgoto – Saae (GAZETA DOS MUNICÍPIOS, 2011), que vem executando obras de saneamento. O município também foi contemplado com recursos do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC (1 e 2). No âmbito desse Programa, o Município foi beneficiado com obras de saneamento básico, pavimentação e construção de passeios, restauração da igreja com investimentos de R\$ 15 milhões em 2011.

Houve também a ampliação de obras iniciadas no PAC 1, como o sistema de esgotamento sanitário na sede municipal, envolvendo rede coletora em sub-bacias, ligações domiciliares, estação elevatória e estações de tratamento de esgoto; além de benefícios para a Cooperativa de Catadores e Recicladores de Alagoinhas Coral,

os investimentos para elaboração do Plano Local de Habitação e para a construção de praças de esportes e da cultura e creches e pré-escolas (PAC 2, 2011).

Em 2011, a Prefeitura, em parceria com o governo federal, firmou um convênio de R\$ 7 milhões para esgotamento sanitário no âmbito do Programa Saneamento para Todos, já que em algumas localidades do município ainda havia a presença de esgoto a céu aberto e a contribuição inadequada de esgotos domésticos nas redes de drenagem, causando o rompimento das suas paredes e acarretando problemas de saúde pública. Segundo a Prefeitura de Alagoinhas, o esgoto bruto gerado pela população do município era jogado diretamente no Rio Aramari causando poluição. Assim, para que o mesmo não continue causando impactos negativos a administração municipal pretende construir estações de tratamento. Os investimentos previstos envolvem a execução de mais de 1.400 ligações de esgoto, 14 mil metros de rede condominial e 6 mil metros de rede básica. De acordo com a Prefeitura a população poderá se beneficiar do desaparecimento do odor antes causado pelo esgoto a céu aberto, além do controle de doenças relacionadas à insalubridade do meio (PREFEITURA MUNICIPAL DE ALAGOINHAS, 2010).

Assim, apesar da descontinuidade política-administrativa que ocorreu no Município com a mudança de prefeito e de nova orientação política, o legado do Pmsa implicou em uma maior capacidade para a solicitação de financiamentos e realização das obras de saneamento. Certamente, a existência do Plano possibilitou ao município ser contemplado pelo PAC, viabilizando a execução dos projetos propostos.

Assim, o Poder Público quando se esforçou em materializar o que estava previsto em Lei – um modelo de gestão público integrado que assegure melhoria contínua da qualidade ambiental, combate à miséria e seus efeitos, participação social nos processos de decisão, promoção da salubridade ambiental, universalização do acesso, bem como a equidade e integralidade dos serviços públicos de saneamento ambiental – por meio do Pmsa, possibilitou ao Município um instrumento importante para orientar o avanço dos serviços públicos de saneamento básico.

Em fim, apesar de todos os desafios que ainda se colocam aos serviços públicos de saneamento, é possível identificar avanços em relação ao exercício da titularidade sobre os serviços essenciais como os de saneamento básico, quando se formula uma política e se elabora um plano por iniciativa local, lembrando que a maioria dos

municípios brasileiros está muito aquém desse patamar. Além disso, é possível identificar que algumas das preocupações e princípios defendidos pela justiça social e ambiental estão presentes no conteúdo da Lei da área de saneamento ambiental deste município.

6.2.2. A vertente de Planejamento

O modelo de planejamento adotado no município de Alagoinhas se mostrou mais próximo à vertente de planejamento politizado, apresentando em certos aspectos nuances do planejamento tecnocrático. Essa percepção se justifica por meio da análise dos critérios adotados na pesquisa de maneira que:

No que diz respeito à **ideia-força central** o Plano expressa uma orientação para a participação social plena e tratamento político da realidade de desigualdade social e ambiental com vistas à transformação, o que pode ser percebido na afirmação de que

Mais do que atender importantes e legítimos requisitos legais, tem-se outras pretensões com este Pmsa. Integrar estas áreas (meio ambiente e saneamento) é também conquistar-lhes soluções mais qualificadas, mais ágeis e menos onerosas. Possibilitar a apropriação de informações e ideias importantes pela própria população é facilitar a sua luta por conquistas nestas áreas (PMSA, 2004, p. 93).

Ainda se verifica essa predominância quando o Plano propõe ações para avanços na qualidade de vida da população e a promoção da melhora do meio ambiente, numa visão crítica e sistêmica dos conflitos que circundam a área.

A vida ensina que os problemas de meio ambiente e de saneamento ambiental são integrados e estão relacionados com a população envolvida. Daí, sem deixar de atender os requisitos da Lei Orgânica do Município, tenta-se produzir um documento amplo para as duas áreas, profundamente permeado por instrumentos de participação popular e educação ambiental, tendo como meta fundamental a melhoria da qualidade de vida (PMSA, 2004, p. 92 - 93).

Ao se analisar a visão dos sujeitos sociais, fica claro que apesar deles entenderem o planejamento como uma ferramenta importante para pensar o futuro e conduzir melhor a ação do Poder Público, fica evidente uma preocupação com a questão da continuidade do planejamento, da sua capacidade de ser efetivado na prática, como pode ser visto na fala da representante do prestador de serviço:

Na verdade a questão do planejamento é imprescindível, ainda mais assim no setor público que tem as questões da adequabilidade financeira. Você deve planejar pensando em executar no próximo ano. [...] Tendo de onde buscar as ações que vão ser feitas no próximo período, você tem como buscar isso, até porque tem questões de projetos, questões de orçamento, questões de licitação, então isso é fundamental. Agora a prática do planejamento já é uma coisa que muitas vezes a gente vê todo o planejamento ir por água abaixo por questões de divisão. Na questão pública é assim, tem a questão de mudar muito as pessoas, a questão da eleição, por tudo isso então você vê planejar e não se cumprir. Muitas vezes o que é prioritário para um para outro não tem interesse por um motivo ou por outro. Então muitas vezes o planejamento é feito e adiante você vê que nada daquilo é executado, então a função de certa forma se perde [...]

Portanto, a ideia-força central é mais afinada à vertente do planejamento politizado, já que se vê, prioritariamente, os aspectos relacionados aos conflitos de visão de mundo e de disputa política como reconhecidas no processo de planejamento, que deve, então, acontecer com plena participação popular.

No que diz respeito ao **escopo** há uma predominância de informações de natureza social, privilegiando a história dos serviços, sua evolução com o tempo, os diferentes investimentos, a influência do planejamento praticado em nível nacional nos serviços do Município. Traz, ainda, uma carga significativa de informações físico-territoriais na formação do diagnóstico, que contemplam uma avaliação quali-quantitativa dos recursos hídricos e do licenciamento ambiental, além das componentes de saneamento básico. Informações que são importantes para o planejamento e devem ser usadas para a informar a população e promover cidadania .

Diante disto, é possível perceber uma predominância da visão de planejamento politizado. Primeiro, quando valoriza a questão histórica e a influência da sociedade civil na decisão das ações do saneamento a serem tomadas juntamente com o governo. Segundo, quando a partir da busca por informações relativas às condições técnicas-operacionais dos sistemas de saneamento e das áreas que se relacionam à promoção da qualidade de vida e proteção do meio ambiente, prioriza a geração de soluções alinhadas ao que demanda a sociedade usuária dos serviços.

No que se refere ao **grau de interdisciplinaridade**, se observa que a elaboração do Pmsa contou com a participação das seguintes secretarias e órgãos municipais: Orçamento Participativo (OP), Serviço Autônomo de Água e Esgotos (Saae), Secretaria de Infra-Estrutura (Secin), Secretaria de Serviços Públicos (Sesep),

Secretaria de Saúde (Sesau), Secretaria de Planejamento, Desenvolvimento Econômico e Meio Ambiente (Sepla), Secretaria de Educação (Seduc), Secretaria de Cultura, Esporte e Lazer (Secel), Secretaria de Governo (Segov), Câmara de Vereadores e diferentes entidades da sociedade civil organizada. Esse número de secretarias e órgãos pode sinalizar um indicativo de intenção em praticar a integração entre as áreas e ser um primeiro passo para avançar, com o exercício diário, em direção a uma visão interdisciplinar.

O Plano [...] está sendo elaborado pelo Grupo Executivo formado por professores e pesquisadores da Universidade Federal da Bahia, estudantes de Engenharia Sanitária e Ambiental da Ufba, técnicos do Saae e das Secretarias de Serviços Públicos, Obras e Urbanismo, de Saúde, de Planejamento, Desenvolvimento Econômico e Meio Ambiente, e de Educação da Prefeitura Municipal de Alagoinhas (MORAES *et al*, sd)

Outro aspecto que se observa é a qualidade das soluções e propostas que apareceram no Pmsa, muitas delas buscaram construir lógicas que envolvessem os diferentes sujeitos sociais e que promovessem a integração entre componentes do saneamento básico, valorizando a educação ambiental e sanitária como meio de ampliar a capacidade de efetivação das propostas, o que pode ser considerado um esforço em direção a uma visão interdisciplinar da realidade.

Inclusive, foi a partir do processo de elaboração do Pmsa que houve um movimento em direção à conclusão da elaboração do Plano de Diretor Desenvolvimento Urbano (Pddu) do Município, que até então estava esquecido. Com esse objetivo de reforçar a importância e a relação deste com o Pddu, o Pmsa em diferentes momentos traz recomendações para serem introduzidas ou alinhadas ao Pddu.

Entretanto, apesar de todo esse esforço em trazer esse olhar interdisciplinar ao planejamento e ao Plano, deve-se destacar a questão da limitação de comunicação entre as secretarias no dia a dia, fato que pode ser constatado na fala de uma representante do Poder Público:

O que dificulta toda essa tramitação é a falta de execução de qualquer planejamento [...] É por que o Plano Diretor do Município fica sob responsabilidade de uma determinada secretaria, só que a outra secretaria também depende desse Plano Diretor e [...] não consegue a execução desse Plano Diretor e fica pendente. Assim, os trabalhos das secretarias ficam divididos, compartimentados com empecilhos de continuar e até de ter a sua execução. Isso por causa desses planejamentos individuais, separados, sem ter uma ligação como um todo. Porque o Município é um todo. Tá dividido entre

setores? Sim. Mas o Município e um todo e um setor está ligado ao outro em algumas atividades, em algumas ações.

Assim, considerando o esforço em avançar para uma visão interdisciplinar da realidade, que pode ser evidenciada nas propostas e soluções apresentadas no conteúdo expresso no Pmsa, infere-se que há uma predominância da vertente do planejamento politizado. Porém, ao se observar o dia-a-dia relacionado à implementação do planejamento e os limites de comunicação intersetorial, presente no relato da representante do Poder Público, pode-se apontar uma influência da vertente de planejamento tecnocrático.

Outro aspecto que pode trazer indícios sobre o grau de interdisciplinaridade do Plano é a participação de órgãos de pesquisa e de órgãos técnicos, demonstrando um trabalho coletivo ligado à gestão do saneamento ambiental do Município, empenhados na implementação da política de saneamento ambiental. Ainda se pode identificar indícios da interdisciplinaridade devido aos estudos sobre os recursos hídricos do Município e sobre o licenciamento ambiental, denotando uma visão para além da área foco de planejamento e que se esforça para enxergar os problemas de saneamento em diferentes perspectivas.

Ao considerar, ainda, a diversidade de sujeitos na participação da elaboração do Plano, pode-se dizer que houve uma predominância das características do planejamento politizado, quando o processo de planejamento buscou conhecer as diferentes dimensões sociais e ambientais necessárias à implementação da política de saneamento ambiental. Portanto, pode-se atribuir um grau de interdisciplinaridade médio tendendo para grande.

Em relação ao **grau de abertura para a participação popular** pode-se notar que houve maior proximidade da vertente de planejamento politizado, pois, segundo Moraes *et al.* (sd), a participação popular teve ações decisórias na elaboração, controle, fiscalização e monitorização do Pmsa de Alagoinhas. Além disso, foi devido à realização da 1ª Conferência Municipal de Saneamento Ambiental que se instituiu a primeira Lei Municipal de Saneamento Ambiental, a Lei nº 1.460/2001 no Brasil, oriunda de um processo com a participação popular, que serviu de alicerce para a elaboração do Plano.

Durante a elaboração do Pmsa sua metodologia previu e realizou reuniões públicas mensais com a participação de técnicos e administradores de instituições do

Município, do Estado e da União, e de representantes de organizações da Sociedade Civil local, sendo a questão do saneamento ambiental discutida e avaliada. O que é confirmada na fala de um representante da sociedade civil organizada quando fala da elaboração do Pmsa:

Foi bem participativo, isso não tenha dúvida. É isso que eu digo pra você, esse processo do Plano, todo o processo de Saneamento Ambiental do Plano foi participativo. Ele teve participação antes, teve participação durante, o depois é que está sendo complicado. O depois é que está fragmentando muito, muito caixinha, muito fechado, muito amarrado.

Contudo, pode-se perceber que apesar da participação ativa da população, o que se estabeleceu foram as práticas de informação, consulta e parceria, não trazendo relatos claros sobre experiências de delegação de poder e autogestão. Assim, por mais que haja uma prevalência da vertente de planejamento politizado, considerando este ser um processo pioneiro de planejamento participativo no País, é possível notar um limite dessa participação, que pode ser explicada pelo falta de experiência da sociedade em estabelecer processos contínuos de participação nas decisões do Poder Público. Como colocado pelo representante da sociedade civil organizada, a participação deve garantir as ações no campo do real, existem dificuldades para avançar na participação mais ativa.

Assim, quanto ao grau de participação pode-se dizer que o processo de elaboração do Pmsa foi mais afinado à vertente do planejamento politizado, quando trouxe a participação popular como meio de se conhecer a realidade de forma mais profunda e com maior potencial de produzir soluções mais capazes de transformar a realidade das populações. Porém, quando esbarra na capacidade de uma participação ativa no momento da ação concreta de transformação, demonstra nuances do planejamento tecnocrático, que se limita à consulta e à informação.

No que se refere à **atitude face ao mercado**, as definições sobre as modalidades de prestação de serviços adotada por Alagoinhas estão voltadas mais para a gestão pública, parceria público-público, representado pelo Serviço Autônomo de Água e Esgoto – SAAE, autarquia municipal, responsável pelos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário. A gestão pública ainda se mantém nos serviços de manejo e drenagem de águas pluviais. Na componente de manejo de resíduos sólidos a Prefeitura faz uma prestação de serviço mista onde ela é responsável pela prestação do serviço, mas contrata serviços terceirizados de

empresas privadas (público-privado) e da própria população local por meio da associação de carroceiros de Alagoinhas (público-comunidade), para algumas etapas da prestação do serviço.

Considerando que cada componente de saneamento tem suas características em relação à capacidade de gerar recursos financeiros, é um indicativo importante estarem os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no modelo de gestão pública, já que, normalmente esses são os serviços responsáveis por excedentes financeiros e, dessa maneira, esses excedentes ficam circulando dentro do próprio serviço, evitando, em certa medida, a busca prioritária por eficiência econômica por parte do prestador.

Outro possível indício de uma visão voltada para a eficiência sistêmica, para a superação de relações estritamente capitalistas, se ancora na parceria com a Universidade Federal da Bahia (UFBA). A Prefeitura Municipal de Alagoinhas firmou Convênio de Cooperação Técnico-Científica com a UFBA, objetivando definir estratégias de ações integradas para o saneamento ambiental, avaliando a qualidade e a quantidade dos recursos hídricos superficiais e subterrâneos para abastecimento do Município de Alagoinhas, identificando serviços necessários e estabelecendo prioridades, com objetivo de atender aos princípios preconizados na Política Municipal de Saneamento Ambiental. Quando optou por esse caminho o Poder Público municipal alimentou uma visão mais voltada ao planejamento politizado, que valoriza a superação de relações estritamente ancoradas no interesse de geração de mais valia.

Ainda, é possível notar nuances da atitude face ao mercado ao se constatar uma preocupação em relação aos mecanismos de garantia de acesso aos serviços, de valorização de mão de obra local, da utilização de tecnologias descentralizadas e de técnicas mais afim ao reuso e não geração, além da prática de tarifas sociais. No Plano, então, busca-se uma maior eficiência na utilização dos recursos, eliminação de perdas financeiras e desperdícios, e economias em geral, com vistas a alcançar formas de promover a justiça social na prestação do serviço, mais do que a geração de lucros financeiros.

Assim, pode-se inferir que o planejamento e o Pmsa se mostraram mais afim à vertente de planejamento politizado, quando se buscou dar aos serviços públicos de

saneamento contornos mais voltados para a superação de relações estritamente mercadológicas. Dessa maneira, foi alimentada durante esse processo político social, a valorização de ações estruturantes e operacionais de abastecimento de água, de coleta, tratamento e disposição final adequada dos resíduos líquidos, sólidos e gasosos, de drenagem das águas pluviais, entre outros, que promovessem o bem-estar e a cidadania, orientadas para a promoção/indução de uma maior justiça social e ambiental.

Por último, no que diz respeito ao **referencial político-filosófico**, o Plano se mostrou como uma mistura de características das duas vertentes, com maior predominância da vertente de planejamento politizado. O prefeito em exercício quando da elaboração do Plano, era filiado ao Partido dos Trabalhadores (PT), representando um setor mais à esquerda da política brasileira, mais voltado para práticas progressistas, o que pode ser a origem das características e práticas, como a parceria com a UFBA e a valorização da participação popular ampla, a priorização de soluções com olhar sobre o usuário do serviço e a proteção do ambiente. Esses aspectos apontam para um processo de planejamento predominantemente politizado, preocupado com a transformação das estruturas predominantes na prestação desses serviços que, em muitos casos, tem promovido/induzido à injustiça social e ambiental.

6.2.3. Limites e possibilidades: as diferentes categorias de análise

6.2.3.1. A justiça social e ambiental

Nos aspectos relacionados à justiça social e ambiental, seguindo a sequência da estratégia de abordagem, nota-se que:

Para a justiça social não se observou uma discussão específica e clara sobre o que seja a “**necessidade**”, o necessário para um cidadão usuário de serviços públicos em um município para garantir sua qualidade de vida em um panorama de desigualdades de acesso, de mudanças do clima e proteção dos ambientes naturais. Porém, o Pmsa, em diferentes momentos do texto destaca a preocupação em promover a utilização racional das riquezas naturais, da água e da energia. Esse enfoque está ancorado na visão explicitada pelos planejadores de que é fundamental para a melhora da qualidade de vida e proteção do meio ambiente o

uso consciente desses insumos e que essa atitude exige uma mudança em diferentes níveis e graus na sociedade, que deve e pode ser promovida, também, pela educação ambiental e sanitária. Esses aspectos podem ser vistos no parágrafo citado a seguir:

Ressaltemos aqui que concebe-se o órgão prestador do serviço de abastecimento de água não como uma entidade devotada à obtenção do lucro através da venda cada vez maior de seu produto, a água captada, tratada e distribuída. Assim a autarquia que presta esse serviço busca, sim, atender aos seus objetivos de prestadora de serviços com os princípios estabelecidos neste Plano (universalidade, integralidade, e equidade) com a devida saúde financeira, mas buscando a redução dos consumos, isto é uma maior eficiência no sistema em si e também na melhor utilização da água pelos usuários. Visando reduzir os impactos ambientais de uma super-exploração dos mananciais, bem como reduzir o montante de operações e de custos tanto ao prestador do serviço como ao usuário, o SAAE deve buscar incentivar e oferecer a base técnica necessária para a busca de alternativas sustentáveis e seguras para o abastecimento de água, reduzindo a dependência sobre o sistema convencional de abastecimento (PMSA, 2004, p. 284).

Assim, apesar de não incorporar as questões associadas à mudança do clima, e não desenvolver um estudo voltado para essa problemática, o Plano tem grande proximidade com as discussões pertinentes às preocupações relativas à mesma. Portanto, o conteúdo do Pmsa se configura como produto de um planejamento "politizado" que está interessado em reavaliar os padrões vigentes na sociedade em relação ao saneamento básico e promover transformações na maneira como se realiza a prestação desse serviço.

Sobre o aspecto da **priorização dos investimentos** em comunidades com maior déficit de acesso às soluções e serviços públicos de saneamento básico, pode-se afirmar que o foco dado no PMSA seguiu essa linha, explicitamente, no momento de decidir a prioridade dos investimentos, como mostrado a seguir:

Os critérios para definição das sub-bacias a serem implantadas devem atender as demanda da sociedade (saúde ambiental, conforto, etc.) associada à disponibilidade financeira do município, programas municipais de benfeitorias e às condições técnicas e físicas das bacias, de modo a se otimizar os investimentos de obras. Há também o critério ambiental no sentido de se promover a recuperação da qualidade dos corpos d'água da cidade [...] (PMSA, 2004, p.349 - 350).

Dessa maneira, demonstrou-se uma ciência das prioridades em relação aos investimentos, porém visando um conjunto de motivações que transcendem o déficit

ao acesso em si, mas se ancora na demanda da sociedade, somado à qualidade do ambiente, às condições técnicas e financeiras, à melhora da qualidade dos serviços e recuperação dos corpos hídricos. Esse elenco de critérios na priorização dos investimentos pode ter relação com a menor desigualdade social estabelecida no Município, que no caso da água já estava próximo ao acesso universal e no caso do esgotamento sanitário, as diferentes classes sociais não eram ainda contempladas com o serviço público de esgotamento sanitário. Por fim, há um reconhecimento do déficit de acesso das populações aos serviços de saneamento básico e da necessidade de investimentos na componente do esgotamento sanitário, drenagem de águas pluviais e manejo de resíduos sólidos, principalmente.

Quanto às estratégias para a **universalização** dos serviços considerando as **questões energéticas e ambientais**, fica claro que esse objetivo norteia as ações para a universalização desses serviços. Inclusive foram sugeridos no Pmsa programas voltados para a eficiência energética e para a prevenção, controle e redução de perdas, que são fundamentados na visão de que

No processo de melhoria da eficiência do sistema de abastecimento de água, [...] deve entender “energia” e “água” como recursos ligados entre si. [...] Desperdício de água conduz ao desperdício de energia. As medidas para uso eficiente da água e para uso eficiente de energia terão um impacto muito maior se planejadas conjuntamente. “Eficiência em água + energia” é a forma frequentemente mais custo-efetiva de melhoria nos serviços de abastecimento de água para a população atual e ao mesmo tempo observando o crescimento populacional. [...] Em conjunto tais metas conduzem a um sistema mais sustentável com inegáveis benefícios adicionais indiretos. Os impactos ambientais resultantes estão no centro dos benefícios, entendidos como qualidade de vida das populações, menores riscos de colapso nos sistemas de água e esgoto, e menores impactos negativos e pressões sobre o ambiente (PMSA, 2004, p. 293).

Nesse sentido, o Pmsa buscou valorizar estratégias que viabilizem a universalização sem a necessária ampliação do consumo das riquezas naturais, como a água, e de insumos fundamentais à qualidade de vida, como a energia elétrica, pontos fundamentais para se falar em melhor distribuição dos benefícios e alocação dos danos oriundos do trabalho coletivo, o que se relaciona com uma visão voltada à transformação dos padrões vigentes, apontando, então, para um planejamento politizado.

A contribuição ao bem comum que se relaciona com as práticas individuais, as escolhas tecnológicas e padrões de necessidade para se definir as estratégias de prestação dos serviços e orientação dos investimentos públicos estão presente no Pmsa, principalmente, no que diz respeito às práticas individuais e escolhas tecnológicas. Essa afirmação se respalda nas propostas que veem na educação ambiental e sanitária um espaço importante para a promoção de uma prática individual mais consciente de seu impacto ambiental no uso dos serviços públicos de saneamento e, ainda, na proposição da utilização de tecnologias para o saneamento que valorizam a participação do usuário na construção de soluções para as diferentes componentes. Vale trazer como destaque a componente do manejo e drenagem de águas pluviais, que sugere o programa de captação, armazenamento e uso de águas de chuva, bem como o reuso da água, onde os diferentes usuários são entendidos segundo suas potencialidades de colaboração. Como exemplos podem ser citadas as propostas abaixo:

- estudo, juntamente com técnicos da Prefeitura Municipal, sobre quais incentivos poderiam ser previstos aos cidadãos ou empreendimentos que implantassem soluções que efetivamente contribuíssem para a redução do consumo da água, redução e reuso de efluentes líquidos, e melhorassem as condições de infiltração das águas
- [...] eleger algumas atividades econômicas específicas que utilizem água em quantidade para o incentivo à adoção dessa alternativa. Este é o caso dos postos de combustíveis e das lavadoras de carros [...]. No processo de incentivo ao uso de alternativas os proprietários devem ser sensibilizados para o fato que podem ter seus custos reduzidos além de poderem trabalhar sua imagem enquanto auxiliares na preservação ambiental. Nesse processo deverão ser incluídas instruções e ações com respeito aos efluentes líquidos derivados dos serviços do estabelecimento comercial, atuando-se em mais uma faceta do problema, a poluição hídrica pelos esgotos (PMSA, 2004, p. 286) .

Ao considerar essas propostas os planejadores demonstraram uma atenção na incorporação dos aspectos individuais e tecnológicos na perspectiva de uma transformação dos padrões vigentes que se direcionam à contribuição ao bem comum, o que representa uma forma de indução de justiça social por meio dos serviços públicos de saneamento básico.

Ao considerar a questão do **mérito** que se relaciona ao direcionamento **de investimentos**, onde a visão de longo prazo considera o atendimento das necessidades e a contribuição ao bem comum como premissas que resultem em efeitos de sobreoferta e efeitos multiplicadores em outros territórios, infere-se que o Pmsa, quando contempla os três critérios anteriores relativos à justiça social, compõe um conjunto de intenções que demonstra uma preocupação relativa à geração de efeitos de sobreoferta em outros territórios, uma colaboração importante no que tange à justiça social.

Aspectos relacionados à capacidade de produção de **recursos financeiros** por meio da prestação dos serviços públicos e a definição de quais **rotas** esses lucros devem percorrer não estão sendo abordados no Pmsa. Mas esse destaque não se faz necessário, pois o próprio modelo de gestão do saneamento no Município já define esse aspecto. O Saae, uma autarquia municipal, por si só, já define que os possíveis lucros oriundos da prestação de serviço fiquem circulando dentro do próprio serviço público de saneamento. Assim, não se faz necessária essa abordagem no Pmsa para os serviços de água e esgotamento sanitário, considerados os mais aptos à geração de lucro significativo no saneamento básico.

Analisando o aspecto relacionado à **viabilidade econômica** dos sistemas considerando o **custo per capita** de implantação, de manutenção, o tempo de retorno do investimento e a **geração de postos de trabalho**, não foi encontrada esse tipo de diretriz explícita no conteúdo do Plano. A prática que mais se aproximou desse aspecto corresponde à participação da associação dos carroceiros de Alagoinhas na coleta e transporte de resíduos sólidos em áreas de difícil acesso, o que colabora na geração de postos de trabalhos no âmbito da população local.

No que diz respeito aos **sistemas tarifários inclusivos, garantindo o acesso de todos aos serviços e promovendo a equidade**, com base no conteúdo do Pmsa pode-se inferir que houve uma preocupação em se deixar instruções e diretrizes relativas a esse critério. Assim, recomenda-se no Plano:

Tarifa: desenvolver estrutura tarifária que reflita o custo real do suprimento de água à comunidade. Buscar induzir via tarifa o uso eficiente da água ou, por outro lado, desencorajar o desperdício de água. A estrutura tarifária deve proporcionar a universalização do abastecimento de água, buscando equalizar esse direito numa estrutura social desigual, via categorização e tarifação compensatória (PMSA, 2004, p. 295).

Assim, avaliando o aspecto contido na Justiça Social relacionado a sistemas tarifários inclusivos, garantindo o acesso de todos aos serviços e promovendo a equidade, se conclui que os planejadores buscaram contemplar esse aspecto quando demarcam tal necessidade para a composição da tarifa e estrutura tarifária. Nessa mesma direção segue os serviços de esgoto, considerando que estes devem ser cobrados, de acordo com o Decreto Lei nº 1.619, de 2000, correspondendo a um valor adicional de 40% sobre o valor cobrado a partir das categorias de tarifas de água. De tal modo, se as tarifas de água estão buscando prover uma inclusão das diferentes classes sociais, pode-se considerar que existe uma extensão de tal lógica à tarifa dos serviços de esgotamento sanitário. Contudo, ao longo da prática do serviço é que se pode constatar essa capacidade de incluir os usuários promovendo a universalização e equidade. Desse modo, no que diz respeito ao conteúdo expresso no Plano se pode verificar o atendimento dessa premissa.

No que diz respeito às **tarifas** que cubram os **custos de exploração e manutenção** dos serviços, mas também às **inversões** necessárias para o desenvolvimento dos sistemas e para a substituição das infraestruturas obsoletas, foi possível notar essa preocupação nos conteúdos do Pmsa no que se refere à componente de esgotamento sanitário, como mostrado a seguir:

Segundo informações do SAAE, o valor da tarifa de esgoto foi calculado para custear as despesas do SAAE (diretas e indiretas) necessárias para a operação, manutenção e reparos. A tarifa prevê também o custeio de novas ligações e pequenas ampliações da rede coletora, porém não engloba o pagamento pela implantação do sistema, no caso de financiamento (PMSA, 2004, p. 308).

Porém, fica uma lacuna no que se refere ao pagamento dos financiamentos contraídos pelo prestador de serviço para ampliação da cobertura, o que numa primeira análise pode ser importante no caso de se evitar grandes impactos nos orçamentos das famílias com baixo poder de pagamento, ao se incorporar tais custos à tarifa. Por outro lado, não incluir o pagamento dos empréstimos à tarifa pode prejudicar na capacidade de ampliação dos sistemas do Município, influenciando o processo de universalização. Entretanto, como a maioria dos recursos destinados pelo governo federal para o saneamento nos últimos anos é oriundo do Orçamento Geral da União, ou seja, são recursos não onerosos, as tarifas podem ser protegidas para garantir o acesso de todos. Contudo, o importante

é revisar essa estratégia ao longo do tempo, avaliando de que maneira ela estará induzindo, de forma plena, à justiça social.

Em relação à **discussão** sobre a importância da **priorização** da **geração de renda** no âmbito das **populações locais** por meio da utilização de tecnologias descentralizadas e de simples funcionamento, facilitando a absorção dos trabalhadores locais, pode-se considerar parcialmente contemplado, principalmente, na componente de manejo de resíduos sólidos. No município, antes da elaboração do Pmsa, já havia a prática da coleta e transbordo de resíduos por carroceiros que se organizam em associação, priorizando, de alguma maneira, a mão de obra local, como apresentado a seguir:

Além da coleta mecanizada, realizada por empresa terceirizada, o município conta com um sistema de coleta com tração animal, realizado por uma Associação de Carroceiros, que efetua o serviço em áreas consideradas de difícil acesso. Estas áreas são caracterizadas pela existência de vias estreitas ou com pavimentação precária, às quais o veículo de coleta mecanizada não adentra, de forma que a coleta porta a porta é feita utilizando-se uma carroça com tração animal, recolhendo os resíduos e confinando-os em pontos para posterior remoção pelo equipamento convencional (PMSA, 2004, p. 431).

Desse modo, apesar de ser uma prática que já ocorria antes do processo de planejamento, ocorre sua valorização enquanto solução adequada para o serviço no conteúdo Pmsa. Assim, é reforçada no Plano a importância da “expansão do sistema de coleta alternativa com tração animal para os distritos e áreas de difícil acesso” (PMSA, 2004, p. 456). Porém, é ressaltada a necessidade de melhorar o planejamento e a rotina operacional adotada para a coleta com tração animal, além da “[...] inclusão de fardamento e EPIs para os carroceiros e a existência de um maior fomento à atividade, no sentido de que seja prevista uma assistência veterinária aos animais” (PMSA, 2004, p. 481).

Portanto, pode ser considerado em relação a esse critério que os planejadores, de alguma maneira, no que diz respeito ao conteúdo do Plano, atenderam a essa premissa com potencial de indução de justiça social.

Por fim, ao se avaliar se houve o **mapeamento** dos locais com **dificuldades específicas** que podem resultar em prejuízos a outros territórios, constata-se que o Pmsa apresenta em seu conteúdo um conjunto de elementos que demonstram o atendimento desse critério, já que foram pensados diversos programas e projetos

voltados para as populações e áreas do Município que possuíam maior déficit de acesso ao serviço. Assim, considerando a demanda da população, apreendida por meio do planejamento participativo, e as informações técnicas operacionais levantadas ao longo do diagnóstico, foi possível identificar as áreas com dificuldades específicas e gerar soluções e propostas voltadas para elas. No relatório contido no Pmsa sobre o distrito de Boa União, um entre os distritos do município de Alagoinhas que foram contemplados, é informado que

Seguindo a metodologia de elaboração do Plano de Saneamento Ambiental do Município de Alagoinhas, os projetos do sistema de abastecimento de água, de esgotamento sanitário e de resíduos sólidos foram desenvolvidos com a participação da população, na tentativa de integrar o conhecimento técnico aos saberes da comunidade local. Esta abordagem resultou, inclusive, em redefinições da concepção dos sistemas propostos, de forma a torná-los mais condizentes com a realidade local (Boa União, 2004, p. 11).

Portanto, considera-se atendido esse aspecto no que diz respeito à concepção do Plano e visão de realidade focada pelos planejadores e apresentada em seu conteúdo. Esse fato está refletido nos projetos voltados a essas áreas, que preveem benefícios e a estruturação dos serviços públicos de saneamento básico, colaborando, assim, para a proteção dos territórios e minimização de ações e práticas cotidianas capazes de disseminar prejuízos a outros territórios.

Ao cabo da análise dos critérios elencados no tópico de justiça social, é possível afirmar que o Pmsa teve um foco direcionado para a promoção/indução de justiça social por meio do planejamento dos serviços públicos de saneamento básico. O Pmsa trouxe discussões conceituais a respeito do que seria a função da prestação dos serviços, qual seu objetivo no seio da sociedade, a importância de se evitar o consumo em excesso de insumos e da água, a necessidade de um cidadão usuário dos serviços consciente e participativo nas diferentes etapas do planejamento e, também, a sua colaboração no uso diário de tecnologias voltadas para as realidades locais e que colaboram em alguma medida na preservação do ambiente.

Por outro lado, não se pode deixar de destacar que o fato do Pmsa representar, enquanto documento, um avanço significativo no entendimento de como se deve fazer saneamento para a sociedade do município de Alagoinhas, fica muito claro na fala dos atores sociais do Município – os participantes do Grupo Focal da pesquisa – que no momento de trazer para a realidade do município o discurso construído

coletivamente, muitas limitações relacionadas às práticas dos atores e a própria estrutura física e organizacional do Poder Público municipal se apresentaram como impedimentos a essa transformação da realidade sócio-espacial do Município.

Contudo, apesar dessas limitações e de uma parte das propostas do Pmsa não terem sido trazidas para o campo do real, do concreto, ou seja, não terem sido ainda implementadas, muitas outras foram viabilizadas por estarem contempladas no documento. Nesse sentido constata-se que para o prestador de serviço municipal, o Pmsa foi muito importante para se avançar na indução de justiça social, já que os projetos contidos no Plano deram ao Município condições de participar e acessar programas do governo federal, que estavam destinando recursos não onerosos para melhoria e ampliação dos serviços públicos de saneamento básico. Isso por que ter projetos prontos era requisito fundamental para acessar os recursos. Assim, para a representante do prestador de serviço, o Pmsa foi/é muito importante nesse sentido, o que pode ser apreendido na fala a seguir:

Eu queria chamar atenção pra uma coisa. [...] instrumento de planejamento, ele orienta e [...] foi bom. Porque em 10 anos elaborou-se (*sic*) projetos em esgotamento sanitário pelo menos, pra quase metade da cidade. [...] Em 10 anos elaborou-se projetos, conseguiu-se convênios [...]. Agora, a implementação, a continuidade, a finalização dessas obras, isso aí já é um outro problema. Pra você ver como é você ter o planejamento: é importante. Agora com o PAC2 a gente amplia, e ainda tem tanto projeto pra o interceptor do Rio Catu e do Rio Aramari, que é um projeto grande, uma obra que vai ser muito cara. Já conseguiu esse recurso e ainda está conseguindo recurso pra projeto de abastecimento de água. Então tudo isso muda com o planejamento. Se não tivesse isso, como a gente falou, as outras prefeituras chegavam lá e não tinha nada pra apresentar. Então se até tal dia não apresentou, tchau! O dinheiro do PAC a gente vê na televisão falar que disponibilizou-se mais de 43 bilhões, quase a metade voltou porque não tem projeto, não tem isso, não tem aquilo, entendeu? [...].

Apesar do entendimento da representante do prestador de serviço, para um representante da sociedade civil:

Infelizmente não surtiu o efeito que nós gostaríamos a nossa periferia continua com problemas embora hoje exista, por exemplo, ehh... construção de conjuntos residenciais tipo nova Brasília, tipo Mangalô que é periferia. Mas infelizmente não surtiu ainda efeito porque ainda está em construção. Mas até a construção desse loteamento, desses conjuntos residenciais, nada de importante aconteceu. A periferia continua desassistida, os bolsões de doenças [...] ocasionadas pela falta de saneamento [...] continuaram existindo nesses bairros, tá? É

possível que melhore agora. Como foi dito em perguntas anteriores quando se constrói a estação de tratamento que não se faz a manutenção essa estação de tratamento começa a vaziar o produto não tratado e vai pra céu aberto na rede de drenagem. Isso hoje, dia 17/11/2011 (dezesete de novembro de dois mil e onze). Então, isso implica em dizer que há falta de manutenção. A justiça social pode acontecer, mas até o momento ainda é um pouquinho insipiente [...].

Frente a essas visões contraditórias do mesmo elemento de análise fica claro como os avanços e transformações que são pretendidos na sociedade muitas vezes podem ser percebidos ou entendidos de formas muito antagônicas a depender do referencial e segmento social do observador. Assim, para quem está operando o processo de avanço dos meios de consumo coletivo, como o faz o Poder Público e o prestador de serviço, pequenos avanços e conquistas que ampliam a cobertura dos serviços é valorizada e comemorada, como podemos ver nessa fala da representante do prestador de serviço:

[...] Tem muitas obras que ainda não foram finalizadas e ainda mais essas que são da componente do esgotamento sanitário. Mas quem morava nessas comunidades que não podia sair de casa por que era lama, era inseto, era tudo isso na porta de casa. E hoje em dia essa situação não tá ocorrendo mais. Para essas pessoas isso foi um grande impacto. Por exemplo: a obra do bairro Areal tem mais ou menos uns quatro anos que ocorreu. Eu voltei fazendo uma pesquisa lá a respeito inclusive da educação ambiental, pra ver se eles se lembravam do que aconteceu. A maioria deles não lembrava muito do que aconteceu nessas reuniões de educação. Lembravam de que se falava que não deveria jogar comida na rede de esgoto, coisas desse tipo. Mas o que eles lembram mais é que hoje em dia o bairro deles é asfaltado e que isso só aconteceu depois que botou a rede de esgoto. Então é assim, eles nem lembram às vezes que tem rede de esgoto, mas eles olham se o bairro tá asfaltado. Assim, a situação de vida melhorou e muito para essas pessoas.

Assim, a partir do Pmsa foi possível verificar diferentes aspectos que podem levar à indução de justiça social de maneira a conduzir o Município, ao longo do tempo, a um cenário onde os benefícios e danos produzidos na prestação dos serviços públicos de saneamento básico sejam alocados e distribuídos de forma equânime e universal e, portanto, justa.

Partindo para a análise da justiça ambiental considerou-se quatro tópicos:

No que se refere ao tópico das **mudanças climáticas** verificou-se que não foi dada nenhuma atenção a esse fenômeno no processo de planejamento dos serviços de saneamento básico, fato que se reflete no conteúdo do Pmsa. Apesar de o Pmsa ter trazido preocupações, propostas, programas, que pudessem, em longo prazo, serem

importantes para conviver com as alterações climáticas, e que foram destacadas como importantes para a promoção de justiça social na análise anterior, todas elas não tinham o foco voltado para as questões da mudança do clima e sua influência na prestação dos serviços públicos de saneamento básico. Assim, pode-se inferir que não houve contemplação desse tópico no Plano, o que pode ser justificado pelo momento histórico, onde a questão das mudanças climáticas ainda não se configurava com uma grande importância no ato de se pensar o futuro.

No que se refere ao tópico sobre a valorização das **técnicas e tecnologias** utilizadas por **comunidades tradicionais** que desenvolvem atividades produtivas para sua subsistência, e sua valorização perante a sociedade, não se observou uma preocupação prioritariamente voltada a esse tópico. Contudo, devido ao processo participativo de planejamento com a inclusão dos usuários dos serviços na discussão sobre a escolha da tecnologia a ser adotada, para depois partir para a elaboração dos projetos, pode se considerar que em certa medida esse tópico foi contemplado. Desse modo, se observa esse critério em dois aspectos principais: na contextualização do uso da tecnologia de saneamento básico quanto às características físicas, geográficas e culturais da área onde se implanta os serviços ou soluções sanitárias, observado por meio da discussão com os usuários dos sistemas anterior à elaboração dos projetos; e na prioridade dada à diversificação de técnicas/tecnologias utilizadas nos sistemas de saneamento básico, observados, principalmente, nos programas das componentes de drenagem de águas pluviais e de manejo de resíduos sólidos, a exemplo da coleta das águas de chuva pelos usuários e da utilização de tecnologias alternativas de coleta como a utilização de carroças.

Assim, apesar dessas preocupações e suas propostas e projetos não terem como pano de fundo a questão das comunidades tradicionais em si, elas, de alguma maneira, se mostram como uma forma de se garantir a promoção de um saneamento básico voltado para a criatividade e diversificação das soluções implantadas, o que estaria mais próximo da justiça ambiental.

Para o tópico relacionado à adoção de uma **política** onde a mitigação e/ou **tratamento dos impactos**, resíduos e efluentes gerados em atividades de saneamento básico seja associado aos **focos geradores** nos âmbitos territoriais e ambientais, infere-se que em alguns aspectos esse tópico foi contemplado no pensar

do planejamento. Apesar de não estar definido no Pmsa que se deveria adotar estratégias para abastecimento humano de maneira que se priorize o uso de mananciais próximos à população usuária, o fato é que devido às características dos mananciais utilizados para abastecimento, que são mananciais de água subterrânea, essa já é a estratégia adotada no Município, como apresentado a seguir:

Na sede, onde residem cerca de 86% da população do município (SAAE, 2003), o abastecimento é efetuado por dois sistemas principais denominados de Sobocó e Cavadas e dez sistemas independentes situados em Cruzeiro dos Montes (I e II), Urbis III, Parque São Francisco, Nova Brasília, Parque Santa Maria, Mangalô, Alagoinhas IV, Parque Santo Antônio, Parque São Bernardo e Miguel [...] (PMSA, 2004, p. 177).

Assim, acredita-se que essa lógica de distribuição dos sistemas de abastecimento de água permite que o usuário esteja mais próximo ao seu manancial de uso, o que deveria torná-lo mais interessado na proteção ambiental do mesmo, aspecto relevante quando se pensa em justiça ambiental.

Outro aspecto que se considera contemplado se relaciona com os programas voltados para a minimização do uso da água, para o reúso da água, para o controle e redução de perdas, para a captação, armazenamento e uso de águas de chuva. Todas essas propostas e programas podem ser entendidos como mecanismos capazes de fomentar a não geração e minimização de resíduos sólidos e líquidos, que incorporam o usuário, os setores produtivos, os segmentos organizados da sociedade e o Poder Público como sujeitos-chave na mudança de padrões de consumo e na adoção de um sistema preventivo de poluição. Assim, se pode constatar uma capacidade de indução de justiça ambiental por meio das propostas contidas no Pmsa.

No tópico que trata da adoção como estratégia de **prestação de serviço** a ótica da “**ecologia industrial**”, pode-se inferir que apesar do Pmsa não contemplar todos os aspectos destacados para esse tópico, se constata um olhar voltado para a pertinência da integralidade entre componentes, de maneira que a demanda de uma sirva como referência para a prática da outra, e ainda, na utilização do que seria rejeito de uma componente para se inserir em outros circuitos produtivos. Essas características estão abarcadas nas proposições voltadas para a captação, armazenamento e uso das águas de chuva, que tem como argumento principal a importância de se diminuir o escoamento superficial no Município e diminuir a

utilização de água potável tratada pelo SAAE – o que valoriza a integralidade entre as componentes de abastecimento de água e manejo e drenagem de águas pluviais-para atividades produtivas com menor exigência do padrão de qualidade da água – o que seria o aproveitamento dos “resíduos” da componente drenagem urbana, as águas de chuvas coletadas, para outros processos produtivos como a lavagem de carros, a irrigação de jardins, etc. Assim, por meio dessas proposições é possível constatar que os planejadores estavam adotando um olhar voltado para a ecologia industrial, o que se considera fundamental para a promoção/indução de justiça ambiental em saneamento básico.

Assim, no que diz respeito à indução de justiça ambiental percebe-se que a Prefeitura Municipal de Alagoinhas quando contempla no seu Pmsa os aspectos ligados ao tópico de valorização das técnicas e tecnologias utilizadas por comunidades tradicionais, ao tópico de uma política onde a geração e a mitigação/tratamento e destinação final estejam mais próximos dos focos geradores e ao tópico de ecologia industrial, demonstra estar conduzindo os serviços públicos de saneamento básico, via planejamento, em um direcionamento capaz de refletir nas ações cotidianas dos prestadores de serviço um maior interesse e esforço para traduzir práticas mais justas ambientalmente em modos operantes dos serviços, em modelos tecnológicos adequados, em eficiência na proteção dos ecossistemas naturais e riquezas naturais, em formas de incluir os usuários dos serviços nas práticas cotidianas dos serviços, entre outros. Contudo, apesar de não ter contemplado aspectos relacionados ao tópico das mudanças climáticas é possível constatar que quando contempla os aspectos elencados nos outros tópicos da justiça ambiental está se criando um ambiente sócio-político-técnico propício para incorporar as discussões e necessidades que surgirão por conta desse fenômeno climático. Porém, como se refletiu a cerca da justiça social, o fato de estar contemplada no planejamento não garante tais avanços. A implementação das propostas é fundamental para que se possa tornar perceptível na realidade cotidiana do município e na vontade dos usuários dos serviços públicos de saneamento as nuances e motivações afinadas à justiça ambiental.

6.2.4. Olhares sobre os avanços socioambientais

Para se analisar a capacidade de indução/promoção de justiça social e ambiental por meio do planejamento dos serviços públicos de saneamento básico, foi observado se houve avanços no Município relativas às dimensões político/institucional; social/ético; ambiental; e tecnológico. Dessa maneira, se buscou entender como se deu a prestação dos serviços de saneamento básico e sua influência nos aspectos cotidianos ligados ao uso diário das diferentes tecnologias, bem como sua distribuição no território, a partir do planejamento das ações. Nesse sentido, buscou-se entender, também, o papel do Poder Público, na articulação e estabelecimento de certas lógicas no seio da sociedade por meio do planejamento dos territórios.

Inicia-se esse olhar refletindo sobre os limites relacionados à implementação do Plano. Apesar de o Pmsa ter se mostrado um Plano com potencial de mudar o cenário do saneamento básico, da qualidade ambiental e do nível de participação social no município de Alagoinhas, muitas dificuldades e limites foram identificados ao longo dos anos na tentativa de avançar na prática diária do que foi planejado, fato esse que foi exaustivamente destacado na fala dos sujeitos sociais consultados.

Um dos primeiros limites que se observou foi a questão da descontinuidade administrativa relacionada à falta de equipe técnica e estrutura da própria Prefeitura. Esse aspecto é evidenciado na fala de uma representante do Poder Público:

Às vezes a pessoa nem contínua com aquele planejamento do passado quando se muda uma gestão, não por que não quer aceitar o planejamento que foi feito pela equipe passada, mas por não saber ou não ter conhecimento. [...] então precisa realmente de pessoas fixas dentro deste sistema, desse grande sistema público que seriam [...] as pessoas efetivas e outras pessoas [...] vem a questão do conselho, que é importante por que o conselho sinaliza o que foi planejado para que se execute e que seja cobrado a execução, ou seja a prática desse planejamento. Então uma dificuldade que existe é a equipe que está chegando saber o que foi planejado para executar ou continuar executando e talvez sim, dado primeiro esse entendimento, o que acha que é bom ou que é ruim, pra melhorar o que já foi planejado. Por que não dá para planejar tudo novamente, até por que o que já foi pensado foi pensado em prol daquela situação. [...].

Outro aspecto, apontado por um representante da sociedade civil organizada, traz a questão da falta de capacidade de implementação do próprio gestor que desenvolveu o processo de planejamento, ele diz:

Agora, infelizmente, o que não aconteceu aí no Plano de Saneamento foi justamente a continuidade da prática do planejamento [...] não teve continuidade do governo. Inclusive o próprio governo que implantou o Plano não valorizou. Tanto não valorizou que as coisas não avançaram. Em termos de meio ambiente foi um desastre, não se fez nada naquele período e não está se fazendo praticamente muita coisa por agora também não. Na última segunda-feira andei com 22 alunos técnicos em meio ambiente, corremos o rio Catú, é só desgraça. Fomos na lagoa da feiticeira, era só miséria. Então você não pode dizer que a prática do planejamento tem funcionado e que é democrático, infelizmente não é. É como se a sociedade não tivesse por que participar. [...] Eles sendo pagos pra fazer e a gente aqui fora pra vê executar. [...] onde a coisa aconteceu era um governo que você tinha nas três esferas [...] os governantes, os gestores. Então, não justificava Alagoinhas não ter andado, não ter evoluído mais rápido. Por que você tinha o governador, nós tínhamos o presidente, tínhamos o prefeito. As três esferas de governo [...]. Então não justificava Alagoinhas não ter avançado como deveria.

Foi ainda evidenciado pela representante do Poder Público e pela representante do prestador de serviço os limites encontrados na quantidade de profissionais disponíveis e envolvidos no processo de implementação, que para as duas se mostram insuficientes:

PODER PÚBLICO: [...] quantos concursos nós tivemos? Digo a gestão até agora. Eu estou desde 2009, não teve um concurso. É como eu estou dizendo, a cidade está crescendo, mas eu não estou vendo o sistema público crescer pra atender a necessidade da cidade.

PRESTADOR DE SERVIÇO: [...] a estrutura física do SAAE, por exemplo, hoje quem cuida, sou eu, do convênio, viabilidade, fiscalização de obra [...] se der problema na obra quem tem que alterar o projeto sou eu. É pra contratar o gerador, entendeu? Então muitas vezes você não tem futuro, não tem pessoas pra [...] continuar entendeu? E não é só aqui não. Nas outras secretarias é a mesma coisa. Você corre muito, depois você para.

Diante dessas colocações ficam evidentes as dificuldades do Município em conseguir concretizar os avanços previstos no planejamento das ações. Essas dificuldades estão diretamente relacionadas à estrutura física e de pessoal que da Prefeitura, que dizem respeito ao fôlego institucional desse município em implementar seu planejamento. Nesse caso, se observa que a maioria das instituições vinculada ao Poder Público não estão conseguindo colaborar com o que

estabeleceu a sociedade que participou de todo o processo de elaboração do Plano. Portanto, tem sentido à preocupação de Iracheta (1988) sobre a importância das instituições contribuírem para a efetivação do planejamento.

Entretanto, observadas algumas limitações em se efetivar o planejamento em todo seu potencial, é necessário enfatizar o fato de que o Plano trouxe muitas contribuições aos serviços públicos de saneamento básico, apesar de todos os seus limites e dificuldades cotidianas.

Assim, no campo político/institucional pode-se destacar a valorização da Política Municipal de Saneamento Ambiental, que foi concretizada enquanto instrumento da gestão dos serviços de saneamento ambiental, ao efetivar sua determinação de elaborar o Plano, bem como estabelecer alguns dos instrumentos do Sistema Municipal de Saneamento Ambiental, a exemplo do Conselho Municipal de Saneamento Ambiental.

Além disso, o fortalecimento do Saae enquanto instituição, o prestador de serviço de gestão pública, perante a sociedade do Município, também representa um aspecto importante da experiência vivenciada. O Saae a partir do Pmsa se apropriou de importantes ferramentas para o avanço dos serviços de sua competência, como os programas, os projetos e as orientações para a utilização da educação ambiental e sanitária como instrumento de apoio aos serviços. Vale destacar que a representante do prestador de serviço é uma das principais responsáveis pelo uso do Pmsa nos avanços do município, pois ela conhece o Plano e apresenta aos outros gestores as oportunidades nele apontadas.

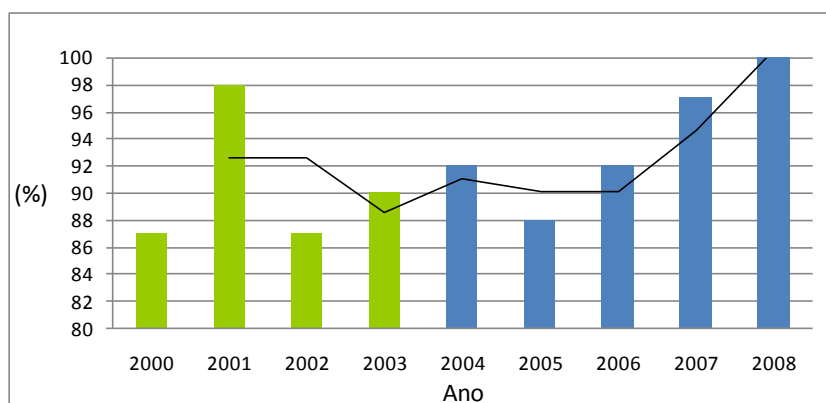
Esses avanços trouxeram contribuições ao aspecto social/ético quando trouxe para a população a oportunidade e obrigação de pensar o futuro de seu município em relação ao saneamento; de refletir sobre as tecnologias e soluções que poderiam ser adotadas a fim de progredir na universalização do acesso e ampliação da cidadania; de desenvolver estratégias para a promoção da saúde e da proteção do ambiente; e para se pensar no uso consciente e eficiente das riquezas naturais e insumos necessários aos serviços públicos de saneamento básico.

É importante pontuar que experiências que permitam a vivência na prática social do que se estabelece enquanto ideal da política da área, é de extrema relevância para se avançar na transformação social, como nos alerta Harvey (1980).

Além disso, foi possível confirmar a capacidade do Município em gerir os seus serviços públicos de interesse fundamental, de exercitar a sua titularidade e de vivenciar a descentralização das decisões, avanços importantes para a sociedade rumo a sua emancipação segundo Dowbor (1987). Portanto, um passo importante para conhecer e reconhecer seus limites e potencialidades enquanto uma sociedade democrática, capaz de decidir sobre o futuro e buscar suas soluções.

A fim de observar se houve alguma modificação perceptível nos serviços de saneamento se fez uma análise da evolução de indicadores de cobertura, de qualidade e integralidade dos serviços públicos de abastecimento de água, de esgotamento sanitário e coleta de resíduos sólidos, justificada pelo fato de que esses serviços podem ser influenciados pelo ato de planejar. O que, em última instância, indica que o desempenho da prestação desses serviços refletem, de alguma maneira, as práticas sociais, como nos ensina Lefebvre (1974).

Quando se observa a Figura 22, que apresenta a evolução do acesso ao abastecimento de água, é possível sugerir que a partir da elaboração do Pmsa houve uma ampliação da cobertura desses serviços de forma mais acelerada no período entre 2004 a 2008, do que no período anterior à elaboração do Plano entre 2000 a 2004.

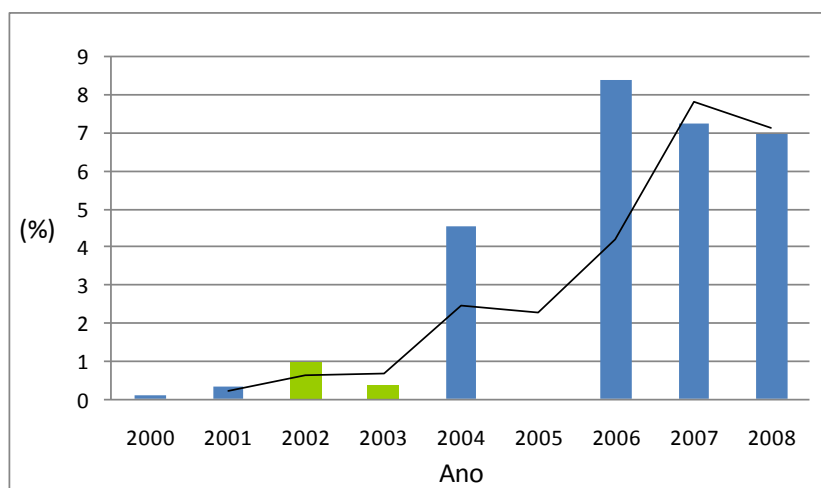


Fonte: MCidades, 2011- SNIS (2000-2008)

Figura 22 - Evolução do percentual de atendimento da população total com rede de abastecimento de água - Alagoinhas

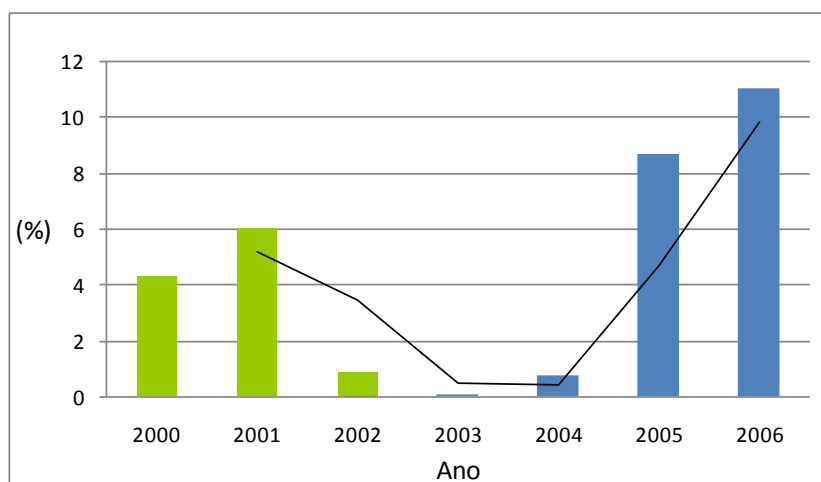
Contudo, ao acompanhar a evolução da qualidade da água de abastecimento fornecida pelo prestador, foi possível observar, que apesar de ter ampliado a cobertura do serviço, essa não veio acompanhada pela melhora da qualidade da água. Como pode ser visto nas Figuras 23 e 24, onde a linha de tendência ascendente apresenta uma ampliação do número de amostras de água coletadas na

rede de distribuição com o nível de cloro residual e coliforme total fora dos padrões de potabilidade definidos pela então Portaria nº 518/2004, do Ministério da Saúde. A presença de coliformes totais e ausência de cloro residual na rede podem indicar contaminação da rede por águas não tratadas, ou ainda dosagem insuficiente de insumo para garantir a presença do cloro nos pontos de amostragem da rede. Não houve informações disponíveis no Snis sobre o indicador de amostras com turbidez fora do padrão de potabilidade.



Fonte: MCidades, 2011- SNIS (2000-2008)SNIS

Figura 23 - Evolução do percentual do número de amostras com níveis de cloro residual na rede de distribuição fora do padrão de potabilidade – Alagoinhas

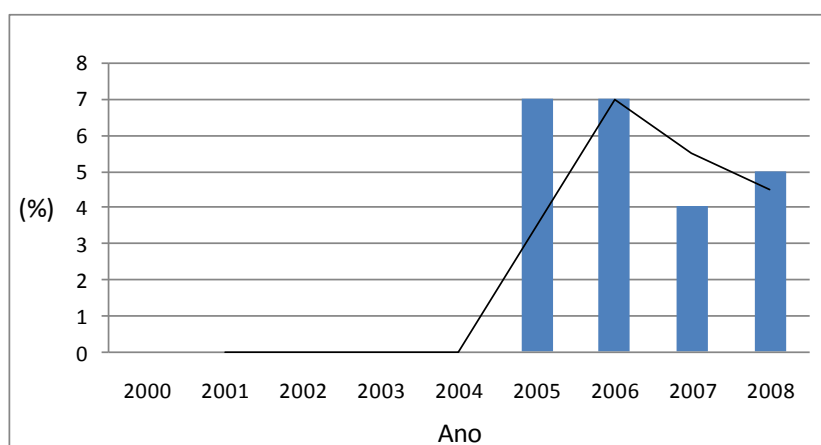


Fonte: MCidades, 2011- SNIS (2000-2006)SNIS

Figura 24 - Evolução do percentual do número de amostras com níveis de coliformes totais fora do padrão – Alagoinhas

Em relação à regularidade/continuidade dos serviços prestados foi verificado uma ausência de informações no Snis, o que pode indicar uma limitação do prestador de serviço em disponibilizar essas informações.

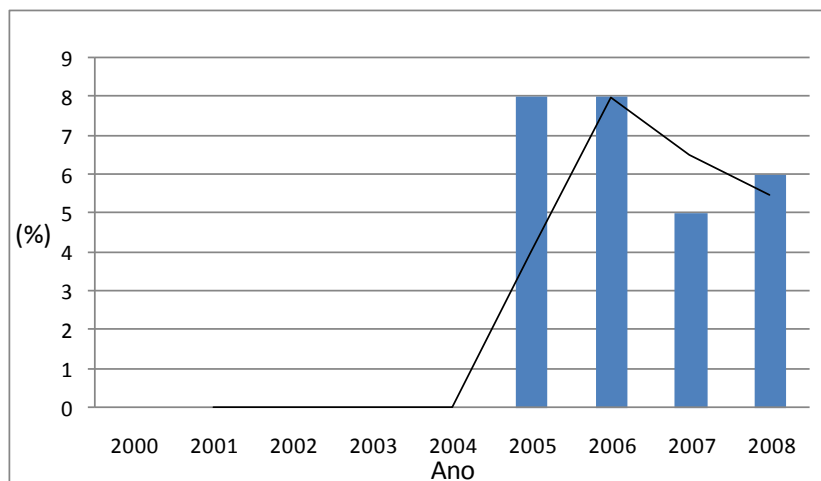
Quando se observa a evolução do acesso à coleta de esgotos sanitários, Figura 25, é possível observar que no período de 2000 a 2004, apesar de o prestador já ter iniciado o atendimento por rede de coleta em algumas áreas da sede municipal, como é relatado no Plano, esse percentual não foi informado ao Snis. Já no período entre 2004 até 2008, onde o planejamento se efetiva por meio do Plano, e acontece a realização de algumas obras de esgotamento sanitário, se nota a inserção dessa informação, e, a partir de 2004, é possível verificar uma ampliação do percentual da população com acesso a essa facilidade sanitária. Vale ressaltar que considerando os investimentos previstos para essa componente no Município, esse percentual deverá ampliar muito nos próximos anos, o que deverá contribuir para se alcançar o desejo de despoluição das lagoas e rios presentes no território do Município.



Fonte: MCidades, 2011- SNIS (2000-2008)SNIS

Figura 25 - Evolução do percentual de atendimento total de esgotamento sanitário por rede de geral de coleta – Alagoinhas

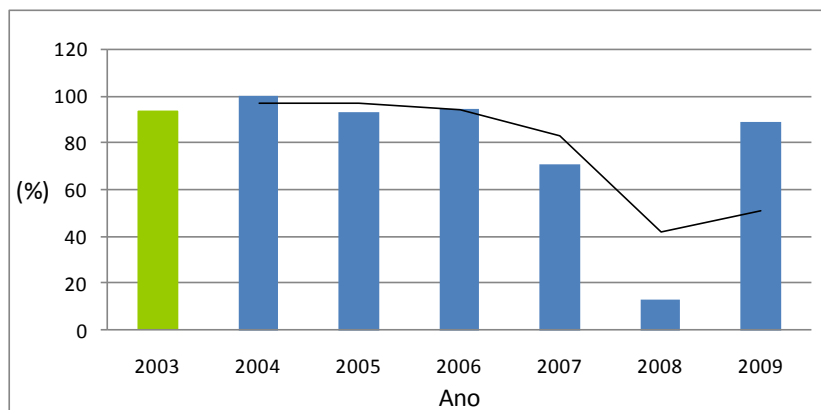
Por consequência, houve uma ampliação do acesso da população atendida com rede pública de abastecimento de água aos serviços de esgotamento sanitário (Figura 26). Essa realidade aponta na direção da construção da integralidade das ações de saneamento básico, princípio fundamental da prestação desses serviços, segundo a Lei n. 11.445/2007 e a própria Política Municipal de Saneamento Ambiental. Porém, o tratamento dos esgotos coletados se constitui em um dos desafios para a integralidade. A integralidade só será garantida quando atingir todas as outras componentes de saneamento básico e quando os serviços forem prestados de forma integral em todas as suas etapas.



Fonte: M Cidades, 2011- SNIS (2000-2008)SNIS

Figura 26 - Evolução do percentual de atendimento urbano de esgoto por rede geral referido à população urbana atendida com água por rede de abastecimento – Alagoínhas

No que se refere à coleta de resíduos sólidos domiciliares, Figura 27, os indicadores demonstram que no ano de 2004 a cobertura da população era quase universalizada, o que não coincide com as informações do Pmsa. Contudo, observa-se um decréscimo de dezesseis pontos percentuais entre os anos de 2005 a 2007. O ano de 2008 apresenta uma queda abrupta no percentual de cobertura do serviço, que pode indicar algum erro associado à disponibilização da informação pelo responsável, já que em 2009 há um retorno do percentual para noventa pontos percentuais. Esses resultados indicam que a partir do planejamento não houve uma ampliação muito significativa da oferta desse serviço. Porém, uma cobertura de 90% não pode ser desconsiderada enquanto uma conquista da sociedade. Esses dados evidenciam que apesar dos esforços para se planejar essa componente, não fica claro a influência do planejamento na prestação desse serviço. Sendo reforçadas as observações de um representante da sociedade civil de que as iniciativas de coleta seletiva estão fora das ações desenvolvidas pela Prefeitura e que a destinação final adequada não conseguiu avançar, já que o aterro sanitário encontrava-se em estado deplorável e os terrenos baldios estavam sendo usados como depósito de resíduos sólidos.



Fonte: MCidades, 2011- SNIS (2003-2009)SNIS

Figura 27 - Evolução do percentual de atendimento urbano de coleta de resíduos domiciliares – Alagoinhas

Os avanços socioambientais mais significativos desencadeados a partir da elaboração do Pmsa têm relação, principalmente, com a componente de esgotamento sanitário. A partir da elaboração de projetos para as diferentes áreas do Município foi possível ao prestador público do serviço, o Saae, participar dos programas dos governos federal e estadual voltados para a ampliação dos sistemas de coleta, transporte e tratamento de efluentes domésticos. Além dessa componente, captou recursos para investir nas obras de ampliação dos sistemas de abastecimento e de drenagem urbana.

Nas Figuras 28 e 29 se observa uma das intervenções que estão em curso no Município. Na Bacia 9 de esgotamento sanitário, o Loteamento de Santa Terezinha está em processo de implantação de rede coletora (Figura 28), que logo deixará de ter águas servidas lançadas a céu aberto (Figura 29).



Fonte: SAAE, 2012

Figura 28- Bacia 9 - Loteamento Santa Terezinha. Equipe trabalhando nas obras de saneamento - PAC1



Fonte: SAAE, 2012

Figura 29 - Bacia 9- Loteamento Santa Terezinha com efluentes doméstico de águas cinzas lançado a céu aberto- PAC1

Nas Figuras 30 e 31 observa-se o Parque Diesel, uma invasão que foi regularizada pela Prefeitura e o SAAE. Em 2006, por meio de um mutirão, foi implantada a rede de distribuição de água com dispensa de cobrança da taxa de ligação (Figura 30), e, em 2008, a localidade foi incluída no Programa Saneamento Para Todos da Caixa Econômica Federal. A obra está em andamento, mas já é possível ver os poços de visita (PV) implantados (Figura 31).



Fonte: SAAE, 2012

Figura 30 - Parque diesel – antes da rede de esgotamento sanitário e com rede de abastecimento de água potável.



Fonte: SAAE, 2012

Figura 31 - Parque Diesel – rede de esgotamento sanitário implantada pelo SAAE em 2008

Na Bacia 5 de esgotamento sanitário, na localidade Novo Horizonte, a população é informada e preparada, por meio de reuniões de educação ambiental, pelas agentes sociais para a realização das obras de implantação do sistema de esgotamento sanitário (Figura 32). Essa intervenção deverá melhorar muito a situação da qualidade ambiental do bairro, que tem pontos de ligação clandestina à rede de drenagem urbana (Figura 33), além de lançamento de águas servidas a céu aberto (Figura 34).



Fonte: SAAE, 2012

Figura 32 - Bacia 5 - Localidade Novo horizonte - Assistente social no trabalho de mobilização para as reuniões de educação ambiental



Fonte: SAAE, 2012

Figura 33 - Bacia 5 – Localidade Novo horizonte - ponto de ligação inadequada de águas servidas na rede de drenagem - PAC1



Fonte: SAAE, 2012

Figura 34 - Bacia 5 - Localidade Novo horizonte – rua com acúmulo de lama devido ao lançamento inadequado de águas servidas - PAC1

O município tem construído as estações de tratamento para atender ao sistema de coleta de esgotamento sanitário. Na Figura 35 pode-se observar a Estação de Tratamento Lagoa das fontes dos Padres, destinada a tratar um maior volume de efluentes domésticos e, assim, colaborar na despoluição da Lagoa das Fontes dos Padres, viabilizada com recursos oriundos do PAC1. Graças à elaboração do Pmsa, foi possível atender aos tramites necessários para receber recursos do Programa. Essa estação é um reforço do sistema de tratamento dos esgotos coletados no entorno da Lagoa, tendo o objetivo de despoluí-la. Na Figura 36 pode-se observar outra estação com o mesmo nome, Estação de Tratamento Lagoa das Fontes dos Padres, que foi construída antes da elaboração do Pmsa, com o objetivo de tratar os esgotos de uma pequena população que vive no entorno da Lagoa.



Fonte: a autora

Figura 35 - Estação de tratamento de Esgotos Lagoa das Fontes dos Padres, prevista no Plano - PAC1



Fonte: a autora

Figura 36 - Estação de Tratamento de Esgotos Lagoa das Fontes dos Padres - Implantada antes do PMSA

Todas essas intervenções realizadas no Município podem ser entendidas como avanços do campo ambiental, já que produzem uma modificação na qualidade ambiental dessas localidades que deixam de conviver com odores, lamas e vetores resultantes da disposição inadequada dos efluentes domésticos, protegendo os corpos d'água.

Quando Alagoinhas apostou na formulação de sua política municipal de saneamento e na elaboração de um plano para realizar as suas ações trouxe um avanço muito importante para o Município. Primeiro, por que houve oportunidade de se

experimentar um processo de planejamento participativo, onde os três segmentos, Poder Público, prestador do serviço e usuários, pensaram juntos no futuro do saneamento com vistas à proteção do meio ambiente e a ampliação do acesso aos serviços. Destaque deve ser dado à metodologia de planejamento participativo, até então ainda não praticada no Brasil na escala que aconteceu em Alagoinhas. Segundo, pela oportunidade que se deu aos prestadores de serviços para estruturar melhor sua ação ao longo do tempo, instrumentalizando os mesmos com projetos, programas, planos de mobilização social e é claro com uma política para área, o que foi decisivo para o sucesso em executar o seu planejamento, e contrair investimentos para o município.

Assim, tudo que foi feito durante essa década voltada ao planejamento das ações, de alguma maneira, promoveu/induziu relações mais justas social e ambientalmente, apesar da necessidade de se ampliar os avanços quando se aprofunda a reflexão sobre o que deveria contemplar um processo de planejamento e um Plano capaz de induzir a promoção de justiça social e ambiental na prática social. Ademais, em face do conteúdo do Plano o preenchimento da lacuna que se coloca para sua implementação envolve novos arranjos sociais que voltem a pautar o saneamento público na agenda política, fazendo avançar a capacidade institucional do Município para implementar o Pmsa. Caso as propostas do Plano venham a ser implementadas, ou seja, entrar para o campo do real, do concreto, o Município terá condição plena em garantir a universalização do acesso aos serviços públicos de saneamento básico, com participação social e proteção dos ecossistemas.

Ao formular a política de saneamento ambiental e elaborar o Plano, o Município também conseguiu sair do campo do ideal, da teoria, e passar ao campo da prática, do real, do dia-a-dia, com todos seus desafios, disputas e contradições. Mas é fundamental destacar que, mais do que o ato de planejar em si, para que esses avanços cheguem a se apresentar no cotidiano do município o ideal político-ideológico posto em prática pela administração municipal é fundamental para dar consistência a esse processo.

A partir da experiência de Alagoinhas fica o entendimento de que para se conduzir à transformação social é necessário muito mais que um processo participativo. Nesse sentido, além da visão de mundo do Poder Público é fundamental ampliar a capacidade de gerência dos processos, com estrutura administrativa, técnica e

operacional adequada e mecanismos de participação e controle social eficazes, o que envolve a disponibilidade de recursos humanos qualificados e capazes de conduzir a implementação das ações, na direção do cenário desejado do Plano. A busca pela universalização, nessa perspectiva, se constituiria em uma prática social cotidiana. No entanto, os avanços serão limitados caso se mantenha uma participação social frágil e com pouca capacidade de contestação.

Assim, quando se percebe no processo de planejamento e no conteúdo do Pmsa os indícios de uma vertente de planejamento mais afinada ao planejamento politizado, com propostas, visões de mundo, projetos e modos operantes voltados para a justiça social e ambiental, pode se evidenciar uma coerência mínima que relaciona a vertente de planejamento e a ideologia dos sujeitos sociais que participaram do planejamento. Nesse sentido Iracheta (1988) destaca que não há lugar para uma metodologia de planejamento sem que se faça referência a uma estrutura filosófica.

Porém, por mais que o processo prático do planejar em si tenha sido mais afim ao que se considera como planejamento politizado, o que se mostra como um avanço em relação ao acúmulo histórico das experiências que mais prevalecerem nos processos de planejamento de nossa sociedade, nos processo de implementação foi identificável aspectos relacionados à vertente do planejamento tecnocrático.

A vertente do planejamento politizado se reflete nas propostas, nos conceitos e entendimentos de como prestar os serviços, no reforço da lógica da eficiência sistêmica e na efetivação dos processos de participação da sociedade usuária dos serviços. Os avanços socioambientais percebidos na realidade deste Município mostra que ele está mais próximo do que preconizam os marcos legais da área do saneamento, no que diz respeito à justiça social e ambiental. Assim, demonstra-se, como acredita Dowbor (1986), que o planejamento trouxe significativas contribuições no sentido de promover a descentralização nas decisões, permitindo que sejam tomadas decisões no nível local ou pelas próprias pessoas que deverão gerir os serviços.

Ao percorrer esse caminho, o município de Alagoinhas mostra que apesar de todas as limitações relacionadas ao processo de planejamento, à implementação de plano, à garantia da participação da sociedade, ao estabelecimento de lógicas produtivas

mais a fim à eficiência sistêmica, foi capaz caminhar na direção da indução da justiça social e ambiental.

O processo de planejamento, portanto, ao se estabelecer enquanto um instrumento de política pública, quando ancorado em uma visão político-ideológica mais afeita à promoção de justiça social e ambiental, se mostra como uma ferramenta importante na condução das transformações sociais. Porém, a capacidade institucional/administrativa de implementação é fundamental para que a transformação ocorra na realidade concreta do município.

Desse modo, como mostrou a experiência de Belo Horizonte, apesar de Alagoinhas ser um município de menor porte populacional e ter conseguido realizar um processo de planejamento participativo, os resultados apontam que os municípios encontram alguns limites similares, sendo que em Alagoinhas se percebe limite maior associado à questão institucional. Assim, observou-se que em Alagoinhas os vínculos entre a implementação dos planos municipais de saneamento básico e a promoção de justiça social e ambiental incorporam os mesmo pontos destacados no outro município estudado, a saber: o grau de avanço da cidadania; a visão de mundo dos segmentos responsáveis legalmente pelo planejamento dos serviços (Poder Público com auxílio do prestador de serviço); o interesse da sociedade em desenvolver práticas cotidianas que reflitam uma ação justa social e ambientalmente; os mecanismos que protejam esses serviços da lógica de mercado e da eficiência econômica; e o entendimento de que a promoção da proteção dos ecossistemas naturais é fundamental para a valorização dos saberes e técnicas que demandam menor quantidade de riquezas ambientais para manter a qualidade de vida das populações. Porém, no caso de Alagoinhas outro ponto que ficou muito evidente e ressaltado pela sua experiência diz respeito à capacidade institucional/administrativa do Poder Público em viabilizar a implementação do Plano, outro importante aspecto que, acredita-se, compor os vínculos entre justiça social e ambiental.

7. CONCLUSÃO

O caminho reflexivo-analítico trilhado a partir do presente estudo traz a tona questões importantes a cerca da problemática relacionada ao planejamento e aos serviços públicos de saneamento básico. É realizada uma reflexão sobre as forças sociais, políticas e econômicas e as visões sociais de mundo presentes na sociedade que influenciam nas políticas públicas, e, em especial, no planejamento governamental. Faz ainda uma análise sobre os limites e possibilidades de o planejamento atender as demandas e questões relacionadas à manutenção da vida, à implantação da infraestrutura necessária à vida digna, à interação sociedade-natureza, está última de muita relevância, principalmente, nos grandes aglomerados urbanos que têm significativa capacidade de causar impactos negativos e alterações no meio ambiente natural.

A investigação considerou que a partir da observação desses elementos é possível capturar na realidade empírica indícios que informam sobre as características das relações sociais que predominam nas sociedades, como, por exemplo, o grau de desigualdade socioeconômica; o acesso a serviços e bens; a qualidade das infraestruturas e serviços prestados, segundo as diferentes classes sociais; a capacidade de influência e decisão dos diferentes atores sociais; a salubridade ambiental; o grau de preservação e proteção dos ambientes naturais; entre outros aspectos. Assim, a partir de uma investigação empírica considera-se que é possível avançar na avaliação dos modos de ação que proclamam buscar modificar a realidade.

O caminho para se caracterizar processos sociais que induzam à justiça ou à injustiça demandam a sistematização de referências que permitam a observação da realidade posta. Portanto, se faz necessário compreender sobre que conceitos, condições e parâmetros estão sustentados essa noção de justiça ou injustiça. Para responder tal questão se faz necessário refletir, decodificar como se dá a justiça ou a injustiça. Nessa pesquisa, especificamente, esse esforço foi realizado para a área dos serviços públicos de saneamento básico. A fim de alimentar esse desafio reflexivo foi feita a pergunta da pesquisa: *Quais os vínculos entre a implementação de planos municipais de saneamento básico e a promoção de justiça social e ambiental?*

Ou seja: em que condições os serviços públicos de saneamento básico e o seu planejamento podem se constituir no fator de promoção da justiça social e ambiental e na promoção do direito a cidade? Quais são essas condições? São condições institucionais, condições econômicas, condições políticas e sociais? Quais são as condições que tornam possível a indução/promoção de justiça social e ambiental, a desmercantilização da água e do saneamento básico? Por mais que não se responda a questão de forma completa e definitiva, a reflexão em si se mostra um exercício importante e desafiador.

Para compreender o planejamento em saneamento básico e responder a pergunta de pesquisa três momentos foram fundamentais:

- Analisar quais os pressupostos teóricos, conceituais e metodológicos predominantes nos processos de planejamento dos serviços públicos de saneamento básico.
- Investigar a experiência dos municípios na implementação de seus planos municipais de saneamento básico e os avanços socioambientais decorrentes.
- Analisar os limites e as possibilidades de promoção de justiça social e ambiental a partir da implementação do planejamento em saneamento básico.

Para cada eixo estruturante da análise, o planejamento, a justiça social e a justiça ambiental foram utilizadas categorias analíticas como meio de entender a realidade empírica trazida pela experiência de planejamento dos municípios estudados, de forma a responder a pergunta de pesquisa. O planejamento teve sua análise estruturada segundo duas vertentes de planejamento: o politizado e o tecnocrático, que foram abordados segundo as seguintes categorias: ideia-força central; escopo; grau de interdisciplinaridade; grau de abertura para com a participação popular; atitude em face ao mercado; referencial político-filosófico. Cada vertente é caracterizada por meio de um marco conceitual: o planejamento politizado se debruça sobre os conflitos sociais e considera as relações de poder na condução do planejamento, valorizando a participação popular e tendo um compromisso de questionar o sistema capitalista e sua dinâmica de trocas de bens e serviços; o planejamento tecnocrático busca a manutenção da realidade e sua dimensão econômica, não considera os conflitos existentes no seio da sociedade, não se interessa em promover a participação popular e aposta na manutenção do sistema capitalista de trocas. Assim, as análises dos Planos Municipais de saneamento dos municípios considerou os aspectos de cada vertente. O fato de se ter adotado

categorias dicotômicas, duas vertentes de planejamento, trouxe alguns limites para a análise: Apesar de estarem separadas segundo características próprias, na realidade empírica as vertentes não se apresentam desta forma, já que é possível percebê-las mescladas em um mesmo processo de planejamento. Além disso, é possível encontrar outras vertentes de planejamento não consideradas no presente estudo. Contudo, para o exercício proposto pela pesquisa a estratégia adotada permitiu extrair elementos importantes que dizem respeito à experiência histórica da área do saneamento básico nos municípios analisados, bem como o entendimento de que a vertente de planejamento adotada tem relação direta com a capacidade e o interesse da sociedade civil organizada em participar dos processos decisórios que dizem respeito à sua realidade cotidiana.

A justiça social se mostrou um conceito fundamental na análise da capacidade do planejamento em efetivar melhoras sociais e permitiu explicitar a importância da relação entre os indivíduos e sua força enquanto coletividade para efetivar essas melhorias. A partir das categorias de necessidade, contribuição ao bem comum e mérito foi formulado um conjunto de princípios de justiça distributiva territorial, com foco nos serviços públicos de saneamento básico, possibilitando inferir sobre a direção que os planos municipais analisados estavam apontando: mais próximos da justiça ou mais voltados para a eficiência econômica e geração de lucros.

Da mesma maneira, o conceito de justiça ambiental foi fundamental para colaborar na extrapolação do conceito de justiça social, e seu foco nos aspectos sociais e distributivos, e avançar em direção às lógicas sociais predominantes e sua relação com a utilização das riquezas naturais, que acabam por colocar em evidência as repercussões socioambientais das lógicas produtivas e econômicas do desenvolvimento capitalista. Assim, a justiça ambiental, quando aborda as equidades de procedimento, geográfica e social e fomenta a revisão dos padrões de consumo; o repensar dos estilos e modos de vida; a valorização das realidades socioculturais, do ambiente natural, das comunidades tradicionais - os indígenas, os quilombolas, as comunidades de fundo de pasto, os pescadores e marisqueiras, entre outros -; a valorização dos saberes tradicionais, da participação social e o empoderamento das comunidades; entre outros, contribui para a que se pense o planejamento do saneamento básico de forma que essas preocupações e premissas

sejam observadas e praticadas no pensar dos sistemas e soluções dos serviços públicos de saneamento básico.

Portanto, para analisar as perspectivas do planejamento dos serviços de saneamento básico vir a colaborar na promoção/indução das justiça social e ambiental é fundamental se conhecer quais aspectos constituem um serviço público de saneamento básico promotores de justiça. A partir dos conceitos aqui considerados de justiça social e ambiental ficou claro como caminhos que apontam para atitudes e escolhas mais justas vão, em diferentes aspectos, em direções opostas aos caminhos orientados para a geração de lucros.

Assim, a análise das experiências de Alagoinhas e Belo Horizonte, a partir do referencial teórico conceitual metodológico do planejamento para a indução da justiça social e ambiental, trouxe contribuições para se pensar o planejamento do saneamento básico na prática. A seguir são apresentadas algumas inferências do estudo realizado.

Em Alagoinhas, o processo de planejamento no campo do saneamento básico não veio de uma demanda da sociedade local. Esse surgiu no bojo da eleição de um prefeito que colocou a questão do saneamento na agenda política do município. Portanto, embora a eleição do prefeito seja um indicativo da vontade da população local em avançar no campo das políticas sociais, já que sua visão político-ideológica e da sua base de apoio se situava no campo progressista, a prioridade do saneamento não surgiu de reivindicações da base social local. Certamente, os recuos observados nos processos participativos têm vínculos com essa realidade. Além disso, o tempo de maturação para atingir uma participação social ativa, engajada e qualificada não dialoga com o tempo dos processos de planejamento governamental. Os processos sociais têm lógica própria de avanços e recuos. Também há de se considerar que as dificuldades de compreender os fluxos e processos que envolvem a dinâmica do planejamento não são difíceis apenas para as organizações sociais, mas também para a burocracia estatal, no caso a administração municipal, principalmente quando se trata de um planejamento participativo. Há de se considerar ainda que a descontinuidade administrativa, com eleição de prefeito de outra matriz político-ideológica, implicou em rupturas nos processos participativos.

Pode-se sugerir, assim, que o processo de planejamento do saneamento básico de Alagoinhas, de construção muito recente, não se consolidou, apesar da vertente de planejamento adotada ter se filiado ao planejamento politizado.

Belo Horizonte, uma das metrópoles mais importante do País, tem um governo municipal e uma ação cidadã em outro patamar. A participação em Belo Horizonte foi praticada pelos movimentos sociais ao longo de toda a década de 80, proporcionando uma maior articulação entre os atores sociais. Porém, ainda assim, a participação no Comusa não continuou de forma tão vigorosa quanto no momento da implantação da lei municipal de saneamento básico. Hoje, as conquistas do saneamento se relacionam mais com a consolidação de uma administração voltada para o fortalecimento do papel do município no campo do saneamento básico, que de processos sociais que deveriam se dá entorno dos instrumentos da política de saneamento do município, quer seja o plano de saneamento ou o conselho municipal de saneamento.

Mesmo assim, fica evidente que Belo Horizonte e Alagoinhas estão em patamares diferenciados. Belo Horizonte conseguiu assegurar uma continuidade administrativa, garantida pelas seguidas eleições de grupos políticos que reconheceram a urgência da agenda do saneamento. Não se pode deixar de considerar, também, o fato de Belo Horizonte ser capital do Estado de Minas Gerais e fazer parte da região Sudeste, o que situa o município no circuito de grandes capitais e de disputa política acirrada, dada a sua importância no cenário político nacional, elevando as possibilidades das administrações municipais conseguirem dar respostas às demandas da sociedade e aos interesses das corporações no espaço da cidade, repercutindo em avanços nos serviços públicos, a exemplo do saneamento. Já o peso econômico, regional e político de Alagoinhas, um município do Nordeste brasileiro, tem implicado em fragilidades e subordinação a processos que se dão para além de suas possibilidades locais. Por outro lado, não se pode deixar de destacar que a prestação dos serviços de água e esgoto em Belo Horizonte é feita pela Copasa, uma das maiores concessionárias do País e que a estrutura administrativa da Prefeitura é de uma metrópole, enquanto que Alagoinhas conta com o Serviço Autônomo de Água e Esgoto, herdado da Fundação Nacional de Saúde, que embora seja eficiente é mais vulnerável às mudanças das administrações municipais e dependa do reconhecimento da comunidade local de

sua importância. Valendo observar que a transferência dos serviços para a Prefeitura foi recente e realizada de forma açodada, sem os devidos cuidados, o que implicou em dificuldades para a garantia de processos mais continuados. Também a capacidade técnica-administrativa da Prefeitura é deficiente, como na maioria dos municípios nordestinos.

Passado esse entendimento histórico do ambiente político-institucional que desembocou na formulação das políticas e elaboração de planos, parte-se para alguns pontos fundamentais que foram abordados ao longo da pesquisa.

Alagoinhas, sendo um município de porte médio, que não tinha uma estrutura estabelecida na Prefeitura, ao abraçar a proposta trazida pelo gestor municipal desenvolve um processo de planejamento que incorpora um instrumental metodológico mais afim à vertente de planejamento politizado. Assim, ao trazer profissionais com visões de mundo progressistas e voltadas à transformação social e ambiental, consegue incorporar ao Plano aspectos teóricos conceituais e metodológicos voltados para a emancipação da sociedade civil e para a transformação dos padrões vigentes nas propostas de se fazer saneamento. Nesse sentido, o município conseguiu, durante o processo de planejamento, ao contar com a participação de sujeitos sociais orientados por essas motivações, vivenciar uma experiência que valoriza a cidadania ativa e que procura o bem coletivo e a eficiência sistêmica como motivadores do processo. Todo esse conjunto trouxe ao Plano elementos que se mostraram capazes de induzir à justiça social e ambiental por meio do saneamento básico.

Belo Horizonte, como metrópole que é, no momento da elaboração do Plano já possuía um corpo técnico na Prefeitura capaz de desenvolver o processo de planejamento, uma prioridade de governo. Tal aspecto permite sugerir que apesar da vontade de se fazer um planejamento com vistas à inclusão social, a participação da população nesse processo não era um ponto de motivação dos técnicos que operavam a elaboração do Plano, como também não estava presente uma pensar voltado para a transformação dos padrões tecnológicos vigentes no fazer saneamento. Desse fato decorre a predominância de características da vertente do planejamento tecnocrático. Nesse processo se priorizou a análise de informações e o elenco de áreas prioritárias de investimento. Assim, em grau diferenciado ao Plano de Alagoinhas, o Plano elaborado em Belo Horizonte, em aspectos diferentes, por

incorporar a inclusão social e a recuperação de ambientes naturais, também trouxe elementos capazes de induzir à justiça social e ambiental por meio do saneamento básico.

Em relação à implementação pôde-se observar que em Belo Horizonte, município com uma estrutura institucional mais amadurecida, a implementação do planejamento aconteceu de forma mais ampla. Isso pelo fato da Prefeitura possuir um setor responsável por acompanhar as diferentes áreas responsáveis pelas componentes de saneamento básico. Além disso, Belo Horizonte contou com o Fundo Municipal de Saneamento, instrumento do Sistema Municipal de Saneamento, o qual Alagoinhas não conseguiu ainda implementar. Assim, Belo Horizonte conseguiu apresentar avanços significativos na ampliação da cobertura dos serviços de saneamento básico, já elevada, além de promover a transformação de algumas áreas do município que antes se encontravam degradadas e promotoras de injustiça social e ambiental.

Apesar dos limites que Alagoinhas experimentou no processo de implementação do Plano, no que diz respeito às componentes de abastecimento de água e esgotamento sanitário, houve um avanço significativo na ampliação da cobertura desses serviços. Além disso, em Alagoinhas, a gestão pública dos serviços garante que a utilização das receitas oriundas de sua prestação seja realizada no próprio serviço. Já em Belo Horizonte, apenas 5% desses recursos retornam ao Poder Público, por meio do Fundo Municipal de Saneamento.

Apesar das dificuldades e facilidades identificadas em cada um dos municípios estudados, ficou evidente que nas duas experiências a capacidade de indução de justiça social e ambiental por meio do planejamento das ações de saneamento básico foi identificada. Essas diferenças entre os municípios podem ser relacionadas às suas diferenças enquanto sociedade; às suas predisposições em avançar mais em uma direção; às diferenças de porte populacional; às características sociopolítica; ao nível de cidadania estabelecida em suas populações; além da macro região a que pertencem. É claro que em cada caso foi possível identificar a predisposição de se atender a aspectos diferentes, o que evidencia a importância do olhar dos atores que participam do planejamento sobre a realidade a que se pretende pensar transformação.

Além disso, vale relembrar que os conteúdos abordados nos planos nem sempre se refletiu nas práticas estabelecidas ao longo do tempo transcorrido após sua elaboração. Assim, a fragilidade na implementação se apresenta como um aspecto de grande relevância, reafirmando a importância de se debruçar de forma mais efetiva nos aspectos relativos à implementação de planejamentos relacionados às políticas públicas de serviços públicos essenciais com vistas à promoção de justiça social e ambiental.

Por fim, como mostrou as experiências de Belo Horizonte e Alagoinhas, que apesar das diferenças apontam numa mesma direção, os vínculos entre a implementação dos planos municipais de saneamento básico e a promoção de justiça social e ambiental se relacionam diretamente com: a organização e mobilização social; o referencial utópico; as articulações supralocais; os interesses em jogo; a correlação de forças; a capacidade institucional/política do Poder Público em viabilizar a implementação do Plano; o grau de avanço da cidadania; a visão de mundo dos segmentos responsáveis legalmente pelo planejamento dos serviços (Poder Público com auxílio do prestador de serviço); o interesse da sociedade em desenvolver práticas cotidianas que reflitam uma ação justa social e ambientalmente; os mecanismos que protejam esses serviços da lógica de mercado e da eficiência econômica; e o entendimento de que a promoção da proteção dos ecossistemas naturais é fundamental para a valorização dos saberes e técnicas que demandam menor quantidade de riquezas ambientais para manter a qualidade de vida das populações. Porém, é evidente que os elementos citados acima não abarcam toda a realidade complexa que se busca conhecer, mas, de qualquer maneira, já se mostram como um ponto de partida interessante para se avançar em direção a essas questões tão importantes para a sociedade.

Assim, ao considerar o que representa a nova Lei Nacional de Saneamento Básico e o impacto do planejamento nas ações de saneamento, por meio da experiência dos municípios de Belo Horizonte e Alagoinhas, se verifica como existe uma influência significativa do Estado, do poder produtivo, das classes sociais, do controle social e da crítica intelectual, que se combinam nas propostas apresentados nos planos municipais de saneamento.

Ponderando as contribuições teóricas dos estudiosos da justiça social e ambiental fica demarcado a importância da prática social estabelecer estratégias de

apropriação e valorização dos instrumentos passíveis de conduzir a transformações da realidade rumo a uma sociedade mais justa, a exemplo das leis, do planejamento, da participação social, devendo sempre buscar nas técnicas e tecnologias adotadas a confirmação dessas tendências.

Ao se analisar um desses instrumentos, como o é um plano municipal, a complexidade de explicitar as forças que o conduzem fica evidente. Isso por que são essas forças que ora trabalham de forma a neutralizar ora a potencializar a sua função social principal. Por isso, entender melhor o processo de planejamento e a elaboração de planos, visando identificar essas rotas que conduzem um plano na modificação da realidade socioambiental se mostra um desafio muito importante para se avançar na valorização das políticas públicas.

Portanto, por meio desse exercício analítico se buscou alimentar a reflexão e quem sabe a correção de percursos, de forma a contribuir no entendimento de processos de planejamento mais eficazes e efetivos e que tenham como sentido transversal a promoção de justiça social e ambiental na práxis social. Assim, busca-se colaborar com os setores progressistas da sociedade na tarefa de usar o planejamento de forma a transformar vícios em virtudes, degradação em preservação ambiental, alienação em controle social, serviços ecossistêmicos em riqueza econômica, discurso em realidade.

A título de reflexão sobre o percurso analítico dessa pesquisa vale destacar as limitações da própria análise. Esses limites se encontram no próprio percurso metodológico e nas categorias de análise, que certamente não esgotam as diversas nuances que abarcam a realidade complexa da sociedade e de sua produção social do espaço. Assim, espera-se que ao longo do tempo mais elementos de análise e olhares mais aguçados sobre essas dimensões possam diminuir as possíveis restrições analíticas que por ventura se identifique nesse trabalho de pesquisa.

Por fim, vale lembrar que articular conceitos como planejamento, justiça social, justiça ambiental aos serviços públicos de saneamento básico é um grande desafio que ainda tem muito a ser superado e ampliado. Assim, esse trabalho se constitui em uma contribuição nessa direção. E é claro que, iniciado esse processo reflexivo, sugere-se que todos os elementos que por ventura possam colaborar para a construção de uma sociedade mais justa, com acesso universal a serviços públicos

de saneamento básico que repliquem as lógicas da justiça social e ambiental, possam ser incorporados aos processos de planejamento desses serviços públicos.

REFERÊNCIAS

- A Nova Lei 11.445. Disponível em: <http://www.assemae.org.br/novo/visaoassemae.htm>. Acessado: em 15 nov. 2009.
- ACCIOLY, V. **Planejamento, Planos Diretores e Expansão Urbana: Fortaleza 1960-1992**. Salvador, 2008. Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo, Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal da Bahia.
- ACSELRAD, H.; HERCULANO, S.; PÁDUA, J. A. **A justiça ambiental e a dinâmica das lutas socioambientais no Brasil - uma introdução**. In: _____. (Org.). **Justiça Ambiental e Cidadania**. 2 ed. Rio de Janeiro: RelumeDumará/Fundação Ford, 2004. p. 9-20.
- ARANTES, Otília. **Uma Estratégia Fatal A cultura nas novas gestões urbanas**. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. A cidade do pensamento único. Rio de Janeiro, Vozes, 2000.
- ARNOLD, F.S.; FORREST, A.S.; DUJACK, S.R. **Environmental protection: is it bad for the economy?** Washington, DC, USA: Environmental Law Institute, 1999. In: VEIGA, Marcelo Motta. **(In) Eficiência econômica e ambiental da Convenção da Basiléia**. R. Adm., São Paulo, v.42, n.2, p.128-140, abr./maio/jun. 2007b. Disponível em: <http://www.google.com.br/url?sa=t&source=web&cd=1&sqj=2&ved=0CBcQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.rausp.usp.br%2Fdownload.asp%3Ffile%3DV4202128.pdf&rct=j&q=%20efici%EAncia%20econ%F4mica%20%2B%20Marcelo%20Veiga&ei=IDYWTvC0AqjX0QHc6uRi&usq=AFQjCNFbglQFwx89Y3mnFM81210pw65kFw&cad=rja>. Acesso em: 05 de maio de 2011.
- ARNSTEIN, Sherry. **"A Ladder of Participation"**, Journal of the American Institute of Planners, v.35, julho, p. 216-224, 1969. In SOUZA, M. L. de. **Mudar a cidade. Uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanas**. 6ª Ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil. 2010.
- ASSEMAE. **A visão da ASSEMAE sobre a promulgação da Lei 11.445/07**. Disponível em: <http://www.assemae.org.br/novo/visaoassemae.htm> Acesso em : 05.nov.2010.
- ATAIDE, Gabriela V. de T. L. **As Três Ecologias e Interpenetrações da Justiça Social e Ambiental: Ações e Tecnologias para o Desenvolvimento Sustentável em Saneamento Básico**. Anais do XV Congresso de la Federación Internacional de Estudios de América Latina y el Caribe (FIEALC), 2011. Não publicado.
- BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2009.
- BASSUL, J.R. **Reforma Urbana e Estatuto da Cidade**. Eure, v.28 n. 84. Pontificia Universidad Católica de Chile, Facultad de Arquitectura y Bellas Artes, Instituto de Estudios Urbanos, Santiago, Chile, 2002.
- BELO HORIZONTE. **Decreto nº 11.730 de 08 de junho de 2004. Aprova o regimento interno do Conselho Municipal de Saneamento - COMUSA**. Belo Horizonte, 9 jun.2004. Disponível em: <<http://portal6.pbh.gov.br/dom/iniciaEdicao.do?method=DetalheArtigo&pk=921034>>. Acesso em: 01ago. 2011.
- BELO HORIZONTE. **Lei 7.165, de 21 de agosto de 1996. Institui o Plano Diretor do Município de Belo Horizonte**. Belo Horizonte, 27 ago. 1996. Disponível em: <<http://www.cmbh.mg.gov.br/leis/legislacao/pesquisa>>. Acesso em: 22 jul. 2011

BELO HORIZONTE. **Lei 8.260 de 03 de dezembro de 2001. Institui a Política Municipal de Saneamento e dá outras providências.** Belo Horizonte, 4 dez. 2001. Disponível em: <http://portal6.pbh.gov.br/dom/iniciaEdicao.do?method=DetalheArtigo&pk=891633> Acesso em: 16 jul. 2011.

BOA UNIÃO, Plano Municipal de Saneamento Ambiental de Alagoinhas. Tomo II **Projetos do sistema de abastecimento de água, do sistema de esgotamento sanitário e do sistema de resíduos sólidos.** Localidade Boa União, Alagoinhas. Salvador, 2004.

BORJA, P.C.; SILVA, A.G.L.S. **Gestão dos Serviços de Saneamento Básico.** In: Tema Transversais: plano municipal de saneamento básico: guia do profissional em treinamento: nível 2. Salvador: ReCESA, 2008. 99 p.

BORJA, Patrícia C. **Elaboração de Plano de Saneamento Básico: pressupostos, princípios, aspectos metodológicos e legais.** Brasília: Ministério das Cidades Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental Programa de Modernização do Setor de Saneamento- PMSS, Unidade de Gerenciamento do Programa- UGP/PMSS, 2008.

_____. **Aspectos Teóricos e Históricos do Planejamento Urbano.** Apontamento apresentado na disciplina ENG H82 - Política, Planejamento e Gestão do Saneamento, Mestrado em Meio Ambiente, Águas e Saneamento-UFBA, Salvador, 2010.

_____. **Avaliação da Qualidade Ambiental Urbana: Uma Contribuição Metodológica.** Salvador, 1997. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo, Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal da Bahia.

_____. **Aspectos Teóricos do Planejamento Urbano.** In: Tema Transversais: Plano municipal de saneamento básico: guia do profissional em treinamento: nível 2 / Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (org). – Salvador: ReCESA, 2008a. 99 p.

BRASIL, **Lei n. 11.445, de 05 de janeiro de 2007,** que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera a Lei 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências. In: **Leis de Saneamento.** Salvador: EMBASA, 2009.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. Programa de Modernização do Setor Saneamento (PMSS) Instrumentos das políticas e da gestão dos serviços públicos de saneamento básico / coord. Berenice de Souza Cordeiro. – Brasília: Editora, 2009. 239p. (**Lei Nacional de Saneamento Básico: perspectivas para as políticas e gestão dos serviços públicos. ; v.1).**

BUARQUE, Sérgio C. **Metodologia de planejamento do desenvolvimento local e municipal sustentável.** Brasília: Mepf; Incra; Ilca, 1999. Disponível em: http://www.4shared.com/office/5EbzE5pn/planej-metodologia_de_planejam.html Acesso em: 01. Set. 2011.

BULLARD, R. Enfrentando o racismo ambiental no século XXI. Tradução de C. M. de Freitas. In: ACSELRAD, H.; HERCULANO, S.; PÁDUA, J. A. (Org.). **Justiça Ambiental e Cidadania.** 2 ed. Rio de Janeiro: RelumeDumará/Fundação Ford, 2004. p. 41-68.

CAMPOS F^o., C.M. **Cidades Brasileiras: seu controle ou o caos**. São Paulo: Ed. Nobel, 1989.

CARLOS, A. F. A. **O Espaço Urbano: Novos Escritos sobre a Cidade**. São Paulo: Editora Contexto, 2004.

CARVALHO, SONIA NAHAS DE. **Estatuto da cidade: aspectos políticos e técnicos do plano diretor**. São Paulo Perspec., São Paulo, v. 15, n. 4, dez. 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/spp/v15n4/10379.pdf> .Acesso em: 27 jun. 2011.

CASTELLS, M. **A questão urbana**. 4^a Ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

DALY, H., FARLEY, J. **Economia Ecológica: princípios e aplicações**. Porto Alegre: Instituto Piaget-Divisão Brasil, 2009.

DENZIN, N. K. The Research Act: A theoretical introduction to sociological methods. 2^a ed. New York: Mc Graw Hill, 1979. In: MINAYO, M. C. de S. **O Desafio do Conhecimento Pesquisa Qualitativa em Saúde**. 11^a edição. São Paulo: Ed Hucitec, 2008.

DAVIES, B. **Social needs and resources in local services : a study of variations in standards of provision of personal social services between local authority areas**. London : Joseph, 1968. In: HARVEY, David. **A Justiça Social e a Cidade**. São Paulo: Hucitec, 1980.

DOWBOR, Ladislau. **Introdução ao Planejamento Municipal**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1987.

ENANPUR, XIV Encontro Nacional da ANPUR. **Caderno de Resumos**. Petrópolis: Editora Garamond, 2011.

FALUDI, Andreas. **Planning theory**. New York: Pergamon Press, 1973.

FERRARI, C., **Curso de Planejamento Municipal Integrado: URBANISMO**, 2^a edição. São Paulo: Editora São Paulo, 1979. 631p.

FRANCO, M. L. P. B. **Análise de conteúdo**. 2.ed. Brasília: Líber Livros Editora, 2005.

GAIGER, Luiz Inácio, “**Eficiência sistêmica**”, in Antônio Cattani (org.), **La outra economia**. Buenos Aires: Altamira, 2004. 213-220. disponível em: <http://ebookbrowse.com/gaiger-eficiencia-sistemica-pdf-d6208754>. Acesso em: 15 de março de 2011.

_____ **A outra racionalidade da economia solidária**. Conclusões do primeiro Mapeamento Nacional no Brasil. Revista Crítica de Ciências Sociais, 79, Dezembro 2007: 57-77

GAZETA DOS MUNICÍPIOS. **SAAE é marco importante na melhoria da qualidade de vida de Alagoinhas**. Prefeitura Municipal de Alagoinhas, 2011. Disponível em: <<http://www.gazeta.ialagoinhas.com.br/?p=2837>>. Acesso em: 15 dez. 2011.

GUASCH, J.L.; HAHN, R.W. The costs and benefits of regulation: implications for developing countries. The WorldBank Research Observer, UK, v.14, n.1, p.137-158, Feb. 1999. In: VEIGA, Marcelo Motta. **(In) Eficiência econômica e ambiental da Convenção da Basiléia**. R.Adm., São Paulo, v.42, n.2, p.128-140, abr./maio/jun. 2007b. Disponível em: <http://www.google.com.br/url?sa=t&source=web&cd=1&sqj>

=2&ved=0CBcQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.rausp.usp.br%2Fdownload.asp%3Ffile%3DV4202128.pdf&rct=j&q=%20efici%EAncia%20econ%F4mica%20%2B%20Marcelo%20Veiga&ei=IDYWTvC0AqjX0QHC6uRi&usq=AFQjCNFbglQFwx89Y3mnFM81210pw65kFw&cad=rja. Acesso em: 05 de maio de 2011.

GUATTARI, Félix. **As três ecologias**. 20 ed. Campinas: Papirus., 2009.

HARVEY, David. **A Justiça Social e a Cidade**. São Paulo: Hucitec, 1980.

HOUAISS, Antonio; VILLAR, Mauro; FRANCO, Francisco Manoel de Mello. **Dicionário Houaiss da língua portuguesa**. 1. ed. Rio de Janeiro, RJ: Objetiva: Instituto Antônio Houaiss de Lexicografia, 2001. 2922 p.

IBGE. **Cidades@**. Instituto Brasileiro de geografia e Estatística, 2011. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>>. Acesso em: 12 jul. 2011.

IRACHETA. Afonso X. **Hacia una Planeacion Urbana Critica**. México. Ed.Gernika, 1988.

JAFFE, A.B.; PETERSON, S.R.; PORTNEY, P.R.; STAVINS, R.N. Environmental regulation and competitiveness of U.S. manufacturing: what does the evidence tell us? *Journal of Economic Literature*, USA, v. XXXIII, n.33, p.132-163, Mar.1995. In: VEIGA, Marcelo Motta. (In) **Eficiência econômica e ambiental da Convenção da Basiléia**. R. Adm., São Paulo, v.42, n.2, p.128-140, abr./maio/jun. 2007b. Disponível em: <http://www.google.com.br/url?sa=t&source=web&cd=1&sqj=2&ved=0CBcQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.rausp.usp.br%2Fdownload.asp%3Ffile%3DV4202128.pdf&rct=j&q=%20efici%EAncia%20econ%F4mica%20%2B%20Marcelo%20Veiga&ei=IDYWTvC0AqjX0QHC6uRi&usq=AFQjCNFbglQFwx89Y3mnFM81210pw65kFw&cad=rja>. Acesso em: 05 de maio de 2011.

KOWARICK, L. **A Espoliação Urbana**. Rio de Janeiro, Paz e Terra: 1979.

LEFEBVRE, Henri. **La production de l'espace**. 4 ed. Paris: Anthropos, 2000. [França, 1974].

LOJKINE, Jean. **O Estado Capitalista e a Questão Urbana**. 2 ed. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

MACHADO, C.R. da S.; CIPRIANO, D. M.; SCHNEIDER, N. **A Educação, a Natureza e a Cidade em Henri Lefebvre**. Disponível em: <http://egal2009.easyplanners.info/area07/7129Machado Carlos R S .pdf>. Acesso em: 15.mai.2010.

MANAGI, S.; OPALUCH, J.J.; DIO, J.; GRIGALUNAS, T.A. Environmental regulations and technological change in the offshore oil and gas industry: rethinking the Porter hypothesis. USA: Environmental Protection Agency, 2002. In: VEIGA, Marcelo Motta. (In) **Eficiência econômica e ambiental da Convenção da Basiléia**. R. Adm., São Paulo, v.42, n.2, p.128-140, abr./maio/jun. 2007b. Disponível em: <http://www.google.com.br/url?sa=t&source=web&cd=1&sqj=2&ved=0CBcQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.rausp.usp.br%2Fdownload.asp%3Ffile%3DV4202128.pdf&rct=j&q=%20efici%EAncia%20econ%F4mica%20%2B%20Marcelo%20Veiga&ei=IDYWTvC0AqjX0QHC6uRi&usq=AFQjCNFbglQFwx89Y3mnFM81210pw65kFw&cad=rja>. Acesso em: 05 de maio de 2011.

MARICATO, E. **Reforma Urbana: Limites e Possibilidades Uma trajetória Incompleta**. In: RIBEIRO, L.C. de Q.; JÚNIOR, O. A. dos S. Globalização,

Fragmentação e Reforma Urbana - O Futuro das Cidades Brasileiras na Crise. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994.

MATUS, Carlos. **Política, Planejamento & Governo**. Brasília: Editora IPEA, 1993.

MÉDIAS MÓVEIS. Médias Móveis: saiba como funcionam e como utilizar esse indicador. Disponível em: <http://www.infomoney.com.br/analisetecnica/noticia/%20365152>. Acesso em: 16.jan.2012.

MELLO, M. C. C. **Conselho municipal de saneamento de Belo Horizonte: história, funcionamento e perspectivas**. 2010. Dissertação (Mestrado em Saneamento) - Faculdade de Engenharia, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2010. Disponível em: http://www.smarh.eng.ufmg.br/diss_defesas_detalhes.php?aluno=851 Acesso em: 21 jul. 2011.

MELO, Glenda Barbosa de, et al. **Avaliação da Política Municipal de Saneamento Ambiental de Alagoinhas (BA) - Contornos da participação e do controle social**. Disponível em: <http://vsites.unb.br/ft/enc/recursoshidricos/dissptarh/Disser_tacao%20123%20-%20Glenda%20Barbosa.pdf>. Acesso em 16.08.2011.

MINAS GERAIS. **Lei 11.720, de 28 de dezembro de 1994. Institui a Política Estadual de Saneamento Básico de Minas Gerais**. Minas Gerais, 29dez. 1994. Disponível em: <http://www.siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma=2291> Acesso em: 25 jul. 2011.

MINAYO, M. C. de S. **O Desafio do Conhecimento Pesquisa Qualitativa em Saúde**. 11ª edição. São Paulo: Ed Hucitec, 2008.

MCIDADES, MINISTÉRIO DAS CIDADES – SNIS – **Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento**. Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos – 2006. Disponível em: <site www.snis.gov.br> Acesso em: 01 de abril de 2011.

MONTE-MÓR, R.L. **Do urbanismo à política urbana: notas sobre a experiência brasileira**. In: COSTA, G.M. & MENDONÇA, J.G. (orgs.) *Planejamento Urbano no Brasil: trajetória, avanços e perspectivas*. Belo Horizonte: Ed. C/Arte, 2008.

MORAES, Luiz Roberto S. **Política e Plano Municipal de Saneamento Básico: aportes conceituais e metodológicos**. In: Lei Nacional de Saneamento Básico: perspectivas para as políticas e gestão dos serviços públicos. v.1. Coord. Berenice de Souza Cordeiro. Brasília: Ministério das Cidades, 2009.

_____, et al. **Volume 2 do Panorama Nacional de Saneamento Básico no Brasil**. Brasília: Ministério das Cidades, 2010.

_____, et al. **Plano Municipal de Saneamento Ambiental de Alagoinhas: Metodologia e Elaboração**.sd. Disponível em: <http://www.bvsde.paho.org/bvsacd/assem/instiuc/sanambalag.pdf>. Acesso em: 15 de maio de 2011.

OLIVEIRA, J. A. P. **Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas**. RAP Rio de Janeiro, v.40, n 2, p.273-88, mar./abr. 2006

PAC 2. **PAC 2, 2º Balanço Julho – Setembro de 2011**. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/PAC2/2balanco/docs/BA_WEB.pdf>. Acesso em: 18 jan. 2012.

PELBERT, Peter Pál. **Vida capital : ensaios de biopolítica**. São Paulo: Iluminuras. 2009.

PFEIFFER, Peter, **Planejamento estratégico municipal no Brasil: uma nova abordagem**; Brasília:ENAP, 2000.

PMS 2004/2007. **Plano municipal de saneamento de Belo Horizonte: 2004/2007**. Belo Horizonte: Prefeitura de Belo Horizonte, 2004. v. I - Texto. Disponível em: http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pIdPlc=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=politicasurbanas&tax=18483&lang=pt_BR&pg=5562&taxp=0& Acesso em: 09 mai. 2011.

PMS 2004/2007 – ATUALIZAÇÃO 2006. **PLANO MUNICIPAL DE SANEAMENTO DE BELO HORIZONTE: 2004/2007 – ATUALIZAÇÃO 2006**. Belo Horizonte: Prefeitura de Belo Horizonte, 2006. v. I - Texto. Disponível em: http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pIdPlc=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=politicasurbanas&tax=18483&lang=pt_BR&pg=5562&taxp=0& Acesso em: 09 mai. 2011.

PMS 2008/2011, **PLANO MUNICIPAL DE SANEAMENTO DE BELO HORIZONTE: 2008/2011**. Belo Horizonte: Prefeitura de Belo Horizonte, 2008. v. I/II - Texto. Disponível em: http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pIdPlc=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=politicasurbanas&tax=18483&lang=pt_BR&pg=5562&taxp=0& Acesso em: 09 mai. 2011.

PMS 2008/2011- ATUALIZAÇÃO 2010. **PLANO MUNICIPAL DE SANEAMENTO DE BELO HORIZONTE: 2008/2011 – ATUALIZAÇÃO 2010**. Belo Horizonte: Prefeitura de Belo Horizonte, 2008. v. I/II - Texto. Disponível em: http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pIdPlc=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=politicasurbanas&tax=18483&lang=pt_BR&pg=5562&taxp=0& . Acesso em: 09 mai. 2011.

PMSA. **Plano Municipal de Saneamento Ambiental de Alagoinhas**. Tomo I, II, III e IV. Salvador, 2004.

PREFEITURA MUNICIPAL DE ALAGOINHAS. **Aterro sanitário de Alagoinhas**. Prefeitura Municipal de Alagoinhas, 2011. Disponível em: http://www.alagoinhas.ba.gov.br/index.php?link=visualiza_noticia&id_noticia=3276

Acesso em: 15 dez. 2011.

PREFEITURA MUNICIPAL DE ALAGOINHAS. **Minha Casa Minha Vida**. Prefeitura Municipal de Alagoinhas, 2011. Disponível em: http://www.alagoinhas.ba.gov.br/index.php?link=visualiza_noticia&id_noticia=3266

Acesso em: 15 dez. 2011.

PREFEITURA MUNICIPAL DE ALAGOINHAS. **O projeto de restauração da Igreja Inacabada**. Prefeitura Municipal de Alagoinhas, 2011. Disponível em: http://www.alagoinhas.ba.gov.br/index.php?link=visualiza_noticia&id_noticia=2163>. Acesso em: 13 dez. 2011.

PREFEITURA MUNICIPAL DE ALAGOINHAS. **Obras de Esgotamento Sanitário**. Prefeitura Municipal de Alagoinhas, 2010. Disponível em: http://www.alagoinhas.ba.gov.br/index.php?link=visualiza_noticia&id_noticia=2061

Acesso em: 16 dez. 2011.

PREFEITURA MUNICIPAL DE ALAGOINHAS. **PAC - Saneamento**. Prefeitura Municipal de Alagoinhas, 2011. Disponível em: http://www.alagoinhas.ba.gov.br/index.php?link=visualiza_noticia&id_noticia=1818

Acesso em: 15 dez. 2011.

PREFEITURA MUNICIPAL DE ALAGOINHAS. **Saneamento**. Prefeitura Municipal de Alagoinhas, 2011. Disponível em: <http://www.alagoinhas.ba.gov.br/index.php?link=visualiza_noticia&id_noticia=2457> Acesso em: 14 dez. 2011.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. **História – O Planejamento em Belo Horizonte**: Prefeitura de Belo Horizonte, 2011. Disponível em: http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pIdPlc=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=historia&tax=11827&lang=pt_BR&pg=5780&taxp=0& Acesso em: 21 out. 2011.

QUINTO JR, L. de P. **A contribuição da cultura técnica do planejamento urbano no Brasil numa perspectiva comparada com a gênese da gestão urbana na Europa**. In: Pereira, E. M. (org). Planejamento Urbano no Brasil: conceitos, diálogos e práticas. Chapecó: Ed Universitária Argos, 2008.

RAWLS, J. **“Distributive Justice”** In: LASTEL, P; RUNCIMAM, W.G., editors, *Philosophy, Politics and Society*, Teceirasérie:Oxford, 1969 In: HARVEY, David. **A Justiça Social e a Cidade**. São Paulo: Hucitec, 1980.

REDE DE AVALIAÇÃO E CAPACITAÇÃO PARA IMPLEMENTAÇÃO DOS PLANOS DIRETORES PARTICIPATIVOS: ALAGOINHAS. BAHIA, 2010. Disponível em: <http://web.observatoriodasmetroles.net/planosdiretores/produtos/ba/BA%20Avalia%C3%A7%C3%A3o%20PDP%20Alagoinhas%20jun%202010.pdf> Acesso em: 06 de junho de 2011.

REPETTO, R. Jobs, **Competitiveness and environmental regulation: what are the real issues?** Washington, DC: World Resources Institute, 1995. In: VEIGA, Marcelo Motta. **(In) Eficiência econômica e ambiental da Convenção da Basiléia**. R. Adm., São Paulo, v.42, n.2, p.128-140, abr./maio/jun. 2007b. Disponível em: <http://www.google.com.br/url?sa=t&source=web&cd=1&sqi=2&ved=0CBcQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.rausp.usp.br%2Fdownload.asp%3Ffile%3DV4202128.pdf&rct=j&q=%20efici%EAncia%20econ%F4mica%20%2B%20Marcelo%20Veiga&ei=IDYWTvC0AqjX0QHc6uRi&usq=AFQjCNFbglQFwx89Y3mnFM81210pw65kFw&cad=rja>. Acesso em: 05 de maio de 2011.

RIBEIRO, L.C.deQ. **Reforma Urbana na Cidade da Crise: Balanço teórico e desafios**. In: RIBEIRO, L.C. de Q.; JÚNIOR, O. A. dos S. Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana - O Futuro das Cidades Brasileiras na Crise. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994.

SAMPAIO, A. H. L. **As Teorias Clássicas do Planejamento Moderno**. Apontamento apresentado na disciplina ARQ. 502 – TEORIAS URBANÍSTICAS, no programa de pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo-UFBA, Salvador, 2010.

_____. **"Ordenar a Desordem Urbana: ou notas de um discurso vazio"**; in: Rev. RUA, UFBA, nº O, 1988.

SANTOS JR, O. A. dos; R. H. da SILVA; M. C. SANT'ANA. **INTRODUÇÃO**. In: **Os Planos Diretores Municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas** / Orlando Alves dos Santos Junior, Daniel Todtmann (orgs). – Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011.

SANTOS, M. R. M. dos. **O Sistema de Gestão e Participação Democrática nos Planos Diretores Brasileiros**. In: **Os Planos Diretores Municipais pós-estatuto**

da cidade: balanço crítico e perspectivas / Orlando Alves dos Santos Junior, Daniel Todtmann (orgs). – Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011.

SCHERER, R. "A propósito da disciplina Teoria do Desenvolvimento e do Planejamento". FAU/USP, xerox, disc. AUP-702. 1981.

SOUZA, M. L. de. **Mudar a cidade. Uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos**. 6ª Ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil. 2010.

UPB Informe. **Prefeito de Alagoinhas garante recursos para Central de Abastecimento**. União dos Municípios da Bahia, 2009. Disponível em: <<http://upbinforme2009.blogspot.com/2009/02/prefeito-de-alagoinhas-garante-recursos.html>>. Acesso em: 18 jan. 2012.

VEIGA, Marcelo Motta. **Agrotóxicos: eficiência econômica e injustiça socioambiental**. *Ciênc. saúde coletiva* [online]. 2007a, vol.12, n.1, pp. 145-152. Disponível em: http://www.scielo.org/scielo.php?pid=S141381232007000100017&script=sci_arttext . Acesso em: 05 de maio de 2011.

_____. **(In) Eficiência econômica e ambiental da Convenção da Basiléia**. R.Adm., São Paulo, v.42, n.2, p.128-140, abr./maio/jun. 2007b. Disponível em: <http://www.google.com.br/url?sa=t&source=web&cd=1&sqi=2&ved=0CBcQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.rausp.usp.br%2Fdownload.asp%3Ffile%3DV4202128.pdf&rct=j&q=%20efici%EAncia%20econ%F4mica%20%2B%20Marcelo%20Veiga&ei=IDYW TvC0AqjX0QHc6uRi&usq=AFQjCNFbglQFwx89Y3mnFM81210pw65kFw&cad=rja>. Acesso em: 05 de maio de 2011.

WALLEY, N.; WHITEHEAD, B. It is not easy being green. *Harvard Business Review*, USA, v.72, n.3, p.46-52, 1994. In: VEIGA, Marcelo Motta. **(In) Eficiência econômica e ambiental da Convenção da Basiléia**. R.Adm., São Paulo, v.42, n.2, p.128-140, abr./maio/jun. 2007b. Disponível em: <http://www.google.com.br/url?sa=t&source=web&cd=1&sqi=2&ved=0CBcQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.rausp.usp.br%2Fdownload.asp%3Ffile%3DV4202128.pdf&rct=j&q=%20efici%EAncia%20econ%F4mica%20%2B%20Marcelo%20Veiga&ei=IDYW TvC0AqjX0QHc6uRi&usq=AFQjCNFbglQFwx89Y3mnFM81210pw65kFw&cad=rja>. Acesso em: 05 de maio de 2011.

WATER MAKES MONEY. De Leslie Franke e Lorenz Herdolor . Co-produção de KERNFILM, Achille du Genestoux e La Mare aux canards, em colaboração com Aquattac e ZDF / Arte, patrocinado pelo Comitê de Patrocínio Hamburgo Schleswig-Holstein, 2011. DVD, 82 minutos.

YIN, Robert K. **Estudo de Caso: Planejamento e Métodos**. 2. ed. Porto Alegre: Bookman,

APÊNDICE A - ROTEIRO PARA O GRUPO FOCAL

1- Começar a dinâmica investigando a visão dos participantes sobre planejamento.

(Nessa questão se pretende analisar como o planejamento é entendido e considerado, se é visto como normativo, ou como algo que transforma a cidade, como algo que não acontece, nesse momento se pode trazer alguns elementos que se encaixem nos padrões teóricos das diferentes vertentes)

2- Como eles vêem a importância do planejamento para o saneamento.

(os serviços de saneamento devem ser planejados, e porque, quem deve planejá-los – aqui se pretende perceber como o grupo tem experiência em participação em planejamento dos assuntos municipais, e por tanto se controlam de alguma forma e implementação do mesmo)

3- Que áreas eles acreditam serem afetadas e estarem relacionadas aos serviços públicos de saneamento básico e o seu planejamento.

(com essa questão pretende-se perceber o nível de interdisciplinaridade em que o saneamento é entendido. Espera se que urbanismo e o planejamento urbano, a saúde humana, o meio ambiente, as águas e os recursos hídricos, a produção de tecnologia, sejam citados e problematizados pelos participantes – quanto mais áreas citadas, acredita-se que mais ampla é a visão das interconexões que formam, afetam e são afetadas, os serviços e soluções em saneamento básico e influem na promoção de justiça social e ambiental)

4- É perceptível na paisagem da cidade alterações dos ambientes públicos depois da elaboração do plano? (nessa questão pretende-se entender como o planejamento em saneamento pode modificar a percepção da paisagem da cidade por seus moradores, quando da intervenção de ambientes poluídos)

5- O planejamento colaborou na promoção de Justiça Social e Ambiental no município?

6- Houve promoção de justiça social e ambiental em saneamento no município fora das ações planejadas?

7- Como foi definida a tecnologia utilizada para saneamento no município?

(com essa questão pretende-se verificar se houve uma apresentação evidenciado quais os impactos energéticos e ambientais oriundos de sua utilização, a comparação com outras e, por fim, a justificativa de sua adoção para os usuários)

8- Como se desenvolveu os processos participativos na discussão do plano?