859 - INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO E A ATUAÇÃO DA FUNASA NO APOIO AOS MUNICÍPIOS EM PLANOS DE SANEAMENTO BÁSICO

Getulio Ezequiel da Costa Peixoto Filho
Engenheiro Ambiental pela UCB. Especialista em Geoprocessamento Ambiental pela UnB. Especialista em Engenharia de Segurança do Trabalho pela UNIP. Especialista em Políticas de Infraestrutura pela ENAP. Mestre em Saneamento e Recursos Hídricos pela UFMS. Coordenador-Geral da CGSAN/DENSP/FUNASA.
Cibele Medeiros Brito Leite
Engenheira Sanitarista pela Universidade Federal da Bahia, Mestre em Tecnologia Ambiental e Recursos Hídricos pela Universidade de Brasília.
Grazielle Cândida Fernandes Marra
Engenheira Civil formada pela Universidade de Brasília. Mestranda em Gestão e Regulação de Recursos Hídricos pela Universidade de Brasília. Especialista em Gestão Pública e Engenharia de Segurança do Trabalho.
Maria Eduarda Sobral Morgan Borges
Formanda em Engenharia Civil pelo Instituto de Educação Superior de Brasília.

Endereço: Quadra 204, lote 08, Bloco B, Apto 202, Residencial Vitória – Águas Claras - Brasília – Distrito Federal - CEP: 71939-540 - Brasil - Tel: +55 (61) 98186-1468 - e-mail: **getuliojjc@uol.com.br**

RESUMO

O crescimento urbano global é uma tendência da realidade, sendo que atualmente mais da metade população mundial vive em áreas urbanas. Esse cenário decorre de processos de ocupação rápida e desordenada das cidades, gerando consequências de diversas ordens infra estruturais e socioambientais, requerendo assim, um planejamento urbano sustentável e integrado com outras políticas setoriais no contexto territorial (urbano e rural). Este trabalho tem como objetivo apresentar a base legal do planejamento urbano e a interface com o planejamento do saneamento, com ênfase nos seus instrumentos, e notadamente a trajetória das ações da Funasa referente ao apoio no planejamento municipal na conjuntura dos planos municipais de saneamento básico. Nesse sentido, foi realizado um mapeamento e análise documental. Dentre os achados, merece destaque a Constituição Federal/88, o Estatuto da Cidade, a Política Federal de Saneamento, instituída pela Lei nº 11.445/2007 e atualizada pela Lei nº 14.026/2020 – novo Marco Regulatório do Saneamento Básico, impulsionados pelos instrumentos Plano Diretor e Planos Municipais de Saneamento, responsáveis por grandes avanços no planejamento urbano e do saneamento básico, com vistas a um território mais sustentável, inclusivo e com melhor qualidade de vida para a população. No entanto, ainda existem dificuldades, lacunas e consequentemente desafios para a consolidação no país de práticas integradas de planejamento e gestão territorial. Pode-se também evidenciar nos achados a importância do apoio da Fundação Nacional de Saúde (Funasa) no planejamento municipal referente ao saneamento básico, por intermédio do desenvolvimento de diretrizes publicadas nos Termos de Referência para elaboração de Planos Municipais e Intermunicipais de Saneamento Básico, o financiamento para elaboração de 1.228 Planos Municipais de Saneamento Básico e a promoção de capacitações para os técnicos da instituição e para os gestores e técnicos municipais. Sendo de suma importância a promoção dessas ações para o setor de saneamento e saúde do país, na busca de soluções de problemas com vistas à universalização do setor e à "promoção da saúde pública e inclusão social".

PALAVRAS-CHAVE: Planejamento Urbano; Plano Municipal de Saneamento Básico; Funasa; Saneamento Básico; Planejamento Municipal.

INTRODUÇÃO

O crescimento urbano global é uma tendência da realidade. Segundo o relatório World Urbanization Prospects da ONU (2018) a população urbana no mundo passou rapidamente de 751 milhões (em 1950) para 4,2 bilhões (em 2018), sendo que 55% da população mundial vive em áreas urbanas e essa proporção deverá aumentar para 68% até o ano de 2050. Aliada à mudança de uma população predominantemente rural para uma

população urbana, há consequentemente a expansão das cidades. A estimativa da World Urbanization Prospects da ONU (2019) é de que a população atinja 9,7 bilhões no ano de 2050.

Esse cenário decorre de processos de ocupação rápida e desordenada das cidades e do uso desequilibrado do solo, desrespeitando os limites e o fluxo circular da natureza, com consequências de diversas ordens infraestruturais e socioambientais. O que requer atenção premente para as cidades no que concerne à elaboração de um planejamento abarcando planos e outras estratégias de curto, médio e longo prazo, no intuito de mitigar os impactos negativos oriundos desta expansão. Essa conjuntura deve ser traduzida no contexto de um planejamento urbano - sustentável, articulado e integrado com outras políticas setoriais, que adote modelos de governança participativa, com conjectura inclusiva e solidária, que abarque uma visão sistêmica e que considere a resiliência, a cooperação interfederativa, e priorize compreender a dinâmica e o atendimento às necessidades/especificidades do território - na dimensão territorial abarcando o urbano e o rural.

O arcabouço legal brasileiro refletido, notadamente, na Constituição Federal/88, nas Políticas Urbana e de Saneamento Básico, bem como o país sendo signatário nas agendas internacionais da Organização da Nações Unidas (Objetivos de Desenvolvimento Sustentável-ODS e Nova Agenda Urbana-NAU) têm contribuído nesse sentido. Face também, o compromisso com as diretrizes norteadoras estabelecidas e pautadas nessas agendas. Assim como, a Funasa em alinhamento, prioritariamente, às diretrizes do SUS e à Política Federal de Saneamento Básico tem apoiado os municípios, dentre outras ações, nas orientações, no desenvolvimento, bem como na capacitação referente ao planejamento municipal por intermédio dos planos municipais de saneamento básico.

Embora existam no país legislações avançadas em planejamento urbano ou setorial, ainda prevalecem lacunas que dificultam a articulação da gestão, pois as políticas são pensadas e implementadas como se as dinâmicas do desenvolvimento do território fossem independentes. Dessa forma, constitui-se numa gestão fragmentada, com setores desconectados, demandando adequações dos instrumentos, bem como da organização institucional-administrativa para a consolidação de um planejamento integrado no âmbito territorial e que represente os interesses da população.

Este trabalho tem como objetivo apresentar a base legal do planejamento urbano e a interface com o planejamento do saneamento básico, com ênfase nos instrumentos estabelecidos nas respectivas políticas, e, notadamente, a trajetória das ações/programa da Funasa referentes ao apoio no planejamento municipal na conjuntura dos planos municipais de saneamento básico.

MATERIAIS E MÉTODOS

A metodologia do presente trabalho foi embasada em pesquisa documental nas quais buscou-se informações sobre abordagem geral e a base legal sobre o planejamento urbano, a interface com o setor saneamento, e notadamente, a trajetória das ações/programa da Funasa referentes à construção de diretrizes mediante o desenvolvimento de termos de referência para elaboração de planos de saneamento básico, e o apoio financeiro aos municípios para a elaboração de planos de saneamento básico, assim como a promoção de capacitação e formação profissional no tema em questão.

As buscas ocorreram em banco de dados de portais de referência, em publicações e artigos técnicos-científico, dissertações de mestrado, arcabouço legal sobre planejamento urbano e saneamento básico, em portais eletrônicos institucionais do setor (Ministério do Desenvolvimento Regional-MDR e Funasa) e outros de referência (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística-IBGE, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada-IPEA, Presidência da República - legislação), aliada à coleta de informações em documentos institucionais do referido programa da Funasa.

Após a leitura dos dados e informações, procedeu-se a análise e sistematização considerando quatro categorias temáticas: 1) Urbanização e o planejamento urbano; 2) O planejamento urbano e o desenvolvimento sustentável 3) O planejamento nos termos do saneamento básico; e 4) A Funasa e o apoio aos municípios no planejamento do saneamento básico.

RESULTADOS/DISCUSSÃO

Urbanização e o planejamento urbano

A Revolução Industrial é considerada a grande propulsora do processo de urbanização em nível global, com intensa migração da população dos campos, acarretando no aumento do crescimento demográfico nas cidades; cenário este acentuado a partir do ano de 1800, o que deu origem à "sociedade de massas", em que as aglomerações humanas existentes se transformaram em multidões (MANÇANO, 2008).

Com a intensificação do processo de urbanização, houve também o fortalecimento da exploração de recursos naturais e, principalmente, nos últimos dois séculos, questões como migração, avanço tecnológico e aumento da expectativa de vida, derivaram numa rápida ocupação dos centros urbanos, que geralmente não dispunha de infraestrutura adequada para atender esta demanda. Assim, nas cidades, com o processo de ocupação desordenada, originou-se uma nova visão de mundo e mudança no estilo de vida da maior parte da população mundial, ocorrendo transformações na economia e também na relação entre a cidade e a natureza. A partir de então, as necessidades humanas deixaram de se pautar pelos processos ecológicos e passaram a ser oriundas de forças sociais, políticas e econômicas (LOPES, 2019).

No Brasil, a urbanização acelerou-se nos anos de 1950 quando a população era de 51.944.397 habitantes e atingiu seu auge nas décadas de 1960-1970, quando as cidades brasileiras apresentaram um enorme crescimento populacional. Seguindo a tendência mundial, conforme estimativa do IBGE (2022), a projeção da população do Brasil em 2022 é de 214,8 milhões. Embora, no cenário IBGE/IPEA, haja a previsão de um crescimento negativo a partir de 2050, com a expectativa de 177,9 milhões de pessoas para o referido ano (BRASIL/IPEA, 2021).

Na época de 1960-1970, sob o Regime Militar, em decorrência dos problemas do crescimento populacional e urbanização no Brasil, tais como os de infra estruturais e os socioambientais, sucedeu a institucionalização do planejamento urbano, nos quais foram elaborados muitos planos diretores por órgãos governamentais, notadamente, em cidades de maior porte, embora, com caráter fundamentalmente tecnocrático e sem a participação popular para sua elaboração (LAGE, 2017).

Na visão de Grangeiro et al. (2020), os primeiros ensaios de construção de uma política urbana no país consistiram no denominado Plano Decenal (1967), embora, com poucos avanços no que tange à formulação de diretrizes para uma política nacional, pois limitava-se basicamente ao planejamento local.

Com relação aos serviços de saneamento básico, o processo iniciou-se no país em 1968 com o Planasa (Plano Nacional de Saneamento), cuja prioridade foram os sistemas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, além do desenvolvimento industrial do brasileiro. Nesse período, ocorreu a regionalização dos serviços nos estados, com o surgimento das companhias estaduais de saneamento, sendo este modelo adotado geralmente pelos municípios. Grangeiro et al. (2020) consideram que no período de atuação do Planasa, os serviços e a cobertura do saneamento no Brasil foram ampliados, embora tenham ocorrido disparidades de duas maneiras: 1) foram priorizados os investimentos em abastecimento de água, e o esgotamento sanitário permaneceu em segundo plano; e 2) foram priorizadas as áreas com as principais plataformas de desenvolvimento industrial. Com a extinção do Planasa, o cenário de instabilidade política e econômica do país, associada à vulnerabilidade institucional na década de 1980, decorreu numa expressiva redução na qualidade dos serviços de saneamento básico no Brasil.

Com o processo de redemocratização, que remonta à década de 1980, originaram duas disposições opostas de planejamento territorial: 1) a primeira, fundamentada em valores democráticos, baseados na participação nas políticas públicas; 2) e a segunda, relacionava as convergências globalizadas de planejamento à importância do

território e à eficiência dos procedimentos de urbanização como resposta às demandas do capital imobiliário (GRANGEIRO ET AL., 2020).

Após a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88) a prática do planejamento urbano incidiu em transformações importantes para a construção de uma gestão urbana democrática e integrada, com padrões e ideias de função social da cidade e da propriedade, com a participação da população e com a responsabilidade da esfera municipal. O que pode ser observado no Art. 21, no qual foi estabelecida a competência da União para elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social, bem como instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos. No campo municipal, o Art. 182 trouxe a função da política urbana para ser executada pelo Poder Público Municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em Lei, com o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, aliado ao estabelecimento dos Planos Diretores como instrumento básico do planejamento urbano e obrigatório para cidades acima de vinte mil habitantes. Também na competência municipal, o Art. 30 diz que esse tem de promover no que couber, o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.

Para Louro e Menezes (2012), *"a cidade cumpre sua função social quando proporciona aos que vivem em suas limitações territoriais as condições necessárias para sua sobrevivência com dignidade humana, garantindo o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer".*

LAGE (2017) destaca, no entanto, que a CF/88 deixou lacunas e dúvidas quanto às jurisdições relacionadas ao planejamento dos territórios municipais, abarcando as áreas urbanas e as rurais. Pois, a política do desenvolvimento das áreas rurais fora estabelecida de competência comum para as três esferas de gestão, sendo tratada, notadamente, na Lei Federal n° 4.504/1964 (Estatuto da Terra), Art. 6, embora, no âmbito da gestão municipal, a prioridade é evidenciada no planejamento para as áreas urbanas, desconsiderando geralmente a inter-relação urbano-rural do município.

No ano de 2001 foi instituída a Lei Federal n°10.257/2001, que trata da política urbana, denominada Estatuto da Cidade, após mais de uma década da promulgação da CF/88, com vistas a regulamentar os Art. 182 e 183. Nesta Lei, constata-se grandes progressos dentre os quais cabe mencionar: ampliou e tornou obrigatória a área de abrangência dos planos diretores para a unidade territorial dos municípios, abarcando as áreas urbanas e rurais; a obrigatoriedade da participação popular nos processos de formulação, execução e acompanhamento dos planos e programas de desenvolvimento urbano, buscando assim assegurar a gestão democrática; a obrigatoriedade de sua elaboração para um quantitativo maior de municípios, compreendendo os de regiões metropolitanas, de áreas de especial interesse turístico e os inseridos em área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental; oportuniza boas práticas de planejamento e gestão local no intuito de incorporar padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatibilizadas com a sustentabilidade; as preocupações nas questões urbana e ambiental e a busca de articulação das agendas urbana e ambiental foram evidenciadas nas diretrizes gerais com conceitos e direito a "cidades sustentáveis", incluindo o "saneamento ambiental" e a "sustentabilidade ambiental"; aliada às inquietações dos efeitos negativos sobre o meio ambiente, acarretando na adoção de instrumentos notadamente os concebidos/inspirados na gestão ambiental, a exemplo do zoneamento ambiental e dos estudos prévios de impacto ambiental (EIA) e de impacto de vizinhança (EIV) (LAGE, 2017). Ainda na sua visão, relata que esse cenário está associado às novas dinâmicas socioespaciais identificadas globalmente a partir do final do século XX e também à discussão ambiental propagada a partir da década de 1970.

Segundo Lage (2017),

> *"Com o Estatuto da Cidade, entende-se, que no contexto teórico-conceitual, procura-se um planejamento urbano mais vasto e integrado, para além da oposição urbano-rural. Entretanto, no âmbito operacional, permanece a compartimentação das políticas públicas e a carência de propostas efetivas de sistemas e práticas integradas de planejamento territorial. Como entrave ao processo para o planejamento territorial integrado, pode-se citar a prevalência do viés urbano nos planos diretores, que geralmente negligenciam as áreas rurais e a inter-relação existente entre essas e as áreas urbanas".*

Na abordagem político-institucional para tratar das questões urbanas, em janeiro de 2003, foi criado o Ministério das Cidades (MCidades), fundido em 2019 ao Ministério da Integração Nacional (MI) para formar o atual Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), responsável pelas políticas, planos, programas, projetos e ações de desenvolvimento regional, metropolitano e urbano; gestão de recursos hídricos; infraestrutura e garantia da segurança hídrica; irrigação; proteção e defesa civil e de gestão de riscos e desastres; e de habitação, saneamento, mobilidade e serviços urbanos (BRASIL/MDR, 2022). A partir do MCidades, a política de desenvolvimento urbano decorreu numa questão estratégica do governo federal, atrelando-se ao seu escopo, a articulação de todas as políticas urbanas. Segundo (BRASIL/IPEA, 2020), seus objetivos eram o "*combate às desigualdades sociais, a transformação das cidades em espaços mais humanizados e a ampliação do acesso da população à moradia, ao saneamento e ao transporte*". O MCidades fundamenta-se num processo para formulação de uma gestão urbana democrática.

No que tange às contribuições do saneamento ao planejamento urbano, a Política Federal de Saneamento Básico (Lei no 11.445/2007) estabelece no Art. 2o, VI, como um dos seus princípios fundamentais, que os serviços públicos de saneamento básico devem ser prestados com base na *"articulação com as políticas de desenvolvimento urbano e regional, de habitação, de combate à pobreza e de sua erradicação, de proteção ambiental, de promoção da saúde, de recursos hídricos e outras de interesse social relevante, destinadas à melhoria da qualidade de vida, para as quais o saneamento básico seja fator determinante".* Esta Lei também dispõe, no seu Art. 19, *que o planejamento da prestação dos serviços públicos de saneamento observará plano, sendo que os planos de saneamento básico deverão ser compatíveis com os planos das bacias hidrográficas e com planos diretores dos municípios em que estiverem inseridos, ou com os planos de desenvolvimento urbano integrado das unidades regionais por eles abrangidas*. O Art. 52 dispõe que a União é responsável pela elaboração do Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab), cuja primeira versão foi elaborada em 2013 e revisada em 2019, instrumento de implementação da Política Federal de Saneamento Básico com vistas à universalização e à melhoria da qualidade dos serviços de saneamento básico. O Plansab traz uma contextualização do saneamento no país, os cenários para políticas, metas, necessidades de investimentos e as estratégias para sua viabilização, e apresenta os três principais programas para o saneamento no contexto brasileiro, bem como os mecanismos de monitoramento e avaliação, contemplando os princípios e diretrizes do saneamento no Brasil: Programa 1- Saneamento Básico Integrado -; Programa 2 - Saneamento Rural -; Programa 3-Saneamento Estruturante. Menciona, também, que esses programas deverão ser elaborados observando a compatibilidade com os demais planos e políticas. Vale ressaltar que houve a previsão de programa específico para o saneamento rural, o qual foi lançado em 2019 e denominado como "Programa Saneamento Brasil Rural", tendo como público as populações das áreas rurais, as comunidades tradicionais e os povos originários. Este Programa, coordenado pela Funasa, foi elaborado por meio de uma parceria com a Universidade Federal de Minas Gerais cujas estratégias estão voltadas para o atendimento das demandas de saneamento básico nas áreas rurais no Brasil, apoiadas em elementos de integração segundo três eixos: Gestão dos Serviços, Educação e Participação Social e Tecnologia. Em 2020, ocorreu a atualização do Marco Legal do Saneamento Básico por meio da Lei nº 14.026/2020 trazendo inovações e alterações de diversas ordens no estabelecimento de diretrizes para o setor no intuito da universalização, eficiência e melhoria da qualidade da prestação dos serviços, destacando-se no âmbito do planejamento os Planos Regionais de Saneamento Básico para as áreas urbana e rural.

Em 2010, a Lei 12.305/2010 instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos, na qual previu, no Art. 18, a necessidade de elaboração do Plano Municipal de Gestão Integrada dos Resíduos Sólidos, que poderia estar inserido nos Planos Municipais de Saneamento Básico.

No ano de 2015, foi instituído o Estatuto da Metrópole (Lei no 13.089/2015) que estabelece diretrizes para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas instituídas pelos Estados, normas gerais sobre o plano de desenvolvimento urbano integrado e outros instrumentos de governança Interfederativa. Com a edição da Lei nº 14.026/2020, a aplicação do Estatuto foi estendida às unidades regionais de saneamento básico.

No que concerne à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), em 2019 iniciou seu processo de construção com base em um desenho com esferas de participação por meio de: a) diálogos virtuais técnico-acadêmicos; (b) Oficinas e Conferências Livres para formular os Objetivos de Desenvolvimento Urbano Sustentável (ODUS); (c) Seminário; e (d) Consulta pública. A PNDU objetiva reduzir as desigualdades socioespaciais nas escalas intraurbana e supramunicipal e na escala da rede de cidades, no

intuito de contribuir no equilíbrio dos benefícios e ônus do processo de urbanização. Visa também apoiar os municípios a implementarem a agenda local de desenvolvimento urbano (BRASIL/MDR, 2022).

A Figura 1 ilustra um resumo com uma análise cronológica normativa estruturante sobre o período de construção da gestão urbana democrática, no qual se pode constatar a CF/88, o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001); o Estatuto da Metrópole (Lei nº 13.089/2015) somados aos marcos relativos às políticas de saneamento básico do país.

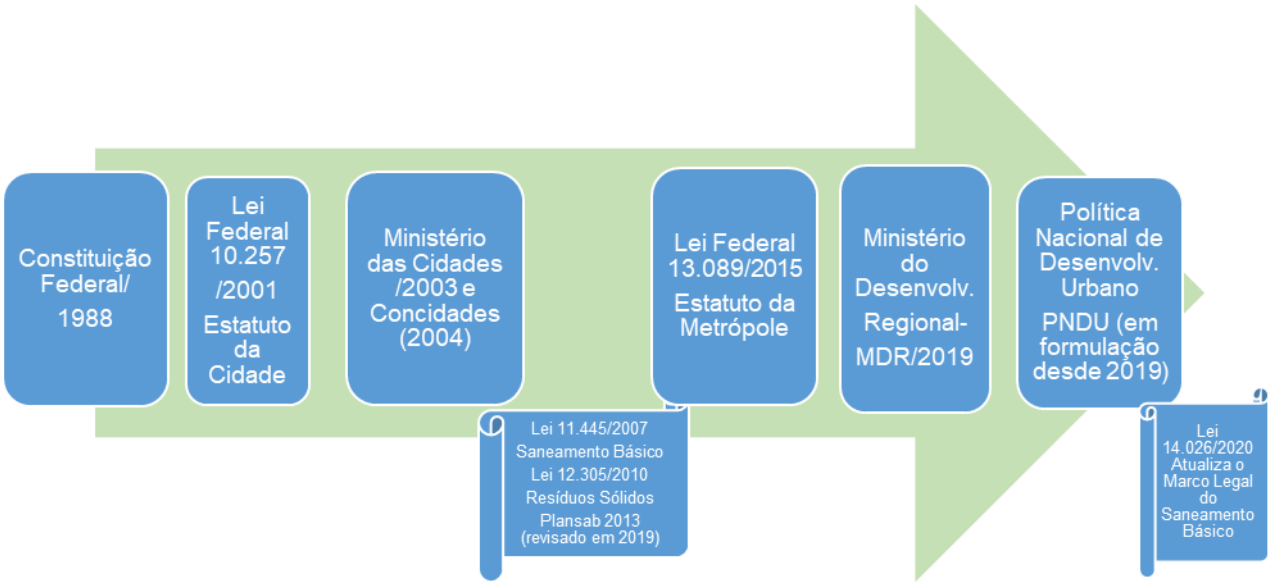

Figura 1: Resumo da análise cronológica normativa do período de construção da política urbana e de saneamento básico do país.

Fonte: Elaboração própria

Bento et al. (2018) relatam que para diversos autores o planejamento urbano representa o uso da terra em sua função econômica, social, ambiental, institucional e cultural e o desenvolvimento do território com a capacidade de equilibrar os interesses conflitantes, cuja integração pode tornar as cidades inclusivas, leva-las ao caminho da sustentabilidade e contribuir para a melhoria da qualidade de vida do território. Portanto, deve consistir num processo permanente voltado para a elaboração de medidas que organizam ou potencializam as dinâmicas urbanas e facilitam o processo de evolução de uma sociedade em constante transformação.

> "*Em termos práticos, pode-se dizer que o planejamento urbano engloba concepções, planos e programas de gestão de políticas públicas, por meio de ações que harmonizem intervenções no espaço urbano e o atendimento às necessidades da população. Para tal, é uma etapa importante do planejamento o diagnóstico local, identificando as vocações da região em questão e envolvendo efetivamente a população, para que esta contribua com suas percepções, anseios e necessidades*".

O planejamento urbano e o desenvolvimento sustentável

À medida que o mundo continua a se urbanizar, o desenvolvimento sustentável depende cada vez mais da gestão bem-sucedida do crescimento urbano. Muitos países enfrentarão desafios para atender às necessidades

de suas crescentes populações urbanas, incluindo habitação, transporte, sistemas de energia e outras infraestruturas, bem como emprego e serviços básicos, como educação e saúde. São necessárias políticas integradas para melhorar a qualidade de vida dos moradores urbanos e rurais, ao mesmo tempo em que fortalecem os vínculos entre as áreas urbanas e rurais, com base em seus aspectos econômicos, sociais e ambientais existentes (ONU, 2018).

Lopes (2019) considera que com o rápido aumento populacional, o déficit de atendimento já encontrado nas cidades e a relação do saneamento com o meio ambiente, seja prioritário planejar as estruturas de acordo com uma visão sistêmica que considere a resiliência. As sete principais qualidades de um sistema resiliente definidas segundo a organização '100 Resilient Cities' que devem orientar o planejamento urbano, bem como a gestão pública da cidade, são:

> *"a) Reflexivo: adotar experiências passadas para subsidiar a tomada de decisões e para o planejamento, de maneira a aprimorar as respostas à circunstâncias mutáveis; b) Engenhoso: com a finalidade de acolher as necessidades básicas do sistema; c) Inclusivo: originar processos inclusivos e participativos com vistas a manter sentimentos de pertencimento e de propriedade compartilhada, estabelecendo uma visão conjunta de resiliência que oriente o planejamento e as ações; d) Integrado: ponderar que os recursos de um sistema são partilhados por todos os atores e agentes, que precisam ser agregados e capacitados para trabalhar em conjunto com vistas a promover melhores resultados.; e) Robusto: precisa ser bem idealizado, construído e gerenciado; f) Redundante: Os sistemas carecem ter a qualidade de absorver eventos extremos, não descontinuando o curso de suas funções; g) Flexível: os sistemas carecem ter a habilidade de adotar táticas em resposta às conjunturas, de modo flexível e adaptável a situação".*

O Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos informou que um dos maiores desafios a serem confrontados nas próximas décadas estão associados à garantia do acesso à moradia e ao saneamento básico, face o rápido crescimento das populações urbanas e consequente necessidade de acesso à terra e aos serviços urbanos. Destacou que cerca de um terço da população mundial vive em assentamentos precários, sem acesso a serviços públicos e em situação de insalubridade ambiental. Visando ao enfrentamento da problemática urbano-ambiental, em 2016 foi realizada a Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III), em Quito no Equador, e publicado o relatório final "Nova Agenda Urbana" (NAU), no qual consta ações estratégicas para as cidades construírem um caminho para garantir o acesso universal e equitativo aos serviços públicos e a melhoria das condições de vida e desenvolvimento sustentável. Para BRASIL/IPEA (2020), a NAU é considerada por muitos como um novo paradigma de estruturação da forma de pensar a cidade e o próprio processo de urbanização.

A Nova Agenda Urbana (NAU) foi construída articuladamente com as estratégias de enfrentamento adotadas pela ONU para o atingimento das metas dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). No que tange especificamente às cidades, os ODS 11 propõem "tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis", por meio de dez metas a serem alcançadas até 2030, e os ODS 6 propõem assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e esgotamento sanitário para todos, por meio de oito metas. Os ODS 11 e OD6 dialogam com o Estatuto da Cidade, uma vez que esse estabelece na política urbana, como uma de suas diretrizes, a garantia do direito a "cidades sustentáveis" entendido também, dentre outros, como "[...] o direito ao saneamento ambiental".

BRASIL/IPEA (2020) corrobora que no atual contexto a agenda do desenvolvimento urbano articula-se com estas agendas internacionais, com o desafio de originar cidades inclusivas e solidárias, caucadas numa educação cidadã, com vistas a assegurar o acesso às formas de se promover a cultura e identidade urbana, às populações tradicionalmente excluídas e procurar o desenvolvimento urbano sustentável. Muito embora,

> *"há rebatimentos e desafios conexos à dimensão econômica nas questões referentes aos modernos padrões de produção e consumo, às possibilidades das mudanças tecnológicas e ao trabalho. Existem também elementos associados à dimensão da sustentabilidade ambiental, abrangendo desafios a exemplos da pauta das mudanças climáticas a temas*

> *adjuntos a leituras fundamentadas numa visão sistêmica dos assentamentos humanos, nos quais cabe ressaltar uma agenda baseada nos serviços ecossistêmicos e soluções envolvendo a natureza. Na constituição dessas cidades, demonstra-se então as questões mais associadas à dimensão político institucional, no sentido do aperfeiçoamento de mecanismos de transparência na gestão urbana e nas finanças públicas, com a participação e controle da sociedade, e com a adoção ampliada das tecnologias específicas".*

Segundo BRASIL/IPEA (2020), as diretrizes estabelecidas nos acordos internacionais dos ODS, dos direitos humanos e da NAU devem ser consideradas na construção dos planos de desenvolvimento urbano nacionais. E sendo o Brasil signatário da NAU, provavelmente a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) deve apropriar-se das temáticas dessa agenda, guardando as particularidades, bem com a experiência brasileira.

Bento et al. (2018) consideram que o termo cidade sustentável vai além da conservação e manutenção de recursos naturais, e sim trata-se da eficácia de um planejamento territorial considerando as especificidades de cada município. "*As cidades, embora não sejam ecossistemas naturais, estão interligadas em um processo sistêmico e interdependente, portanto trata-se de um sistema que necessita de uma nova governança urbana para a resolução das suas problemáticas e conflitos com a participação dos cidadãos*".

O planejamento nos termos do saneamento básico

A interface entre planejamento urbano e saneamento básico é complexa, pois o saneamento básico possui relação com a habitação e a urbanização, gerando impacto um no outro, aliado ao fato do processo de urbanização, principalmente, nas grandes cidades brasileiras, revelar e ampliar as desigualdades existentes e, por conseguinte, os diversos problemas socioambientais e infraestruturais (BORGES ET AL., 2019).

Cabe destacar que de acordo com Ferreira et al.. (2019), no Brasil as ações de saneamento têm sido priorizadas nos centros urbanos, privilegiando determinados espaços em detrimento de outros, sendo reconhecida a histórica dívida social do Estado brasileiro com populações que habitam nas áreas rurais (povos originários, comunidades tradicionais, camponeses, extrativistas, pescadores, etc.) e que se distribuem no território, em aglomerações nas periferias dos centros urbanos, ou fora destas, aglomeradamente ou de maneira isolada no território.

Nos termos da Política Federal de Saneamento Básico, a Lei nº 11.445/2007 trouxe o Plano de Saneamento Básico como um marco no exercício de planejar o território, corroborando com o principal instrumento do planejamento municipal, o Plano Diretor. Segundo dados do BRASIL/IBGE (2019), o resultado da Pesquisa de Informações Básicas Municipais - Munic 2018, apresenta que em 5.371 municípios (96,3% do total), 2.866 municípios possuíam Plano Diretor, o que corresponde a 51,5% de todos os municípios brasileiros, sendo que 9,6% declaram que estão elaborando plano e 38,9% não possuíam plano, sendo esses últimos representados na sua maioria pelo grupo de municípios com população de até 20.000 habitantes.

Ferreira et al. (2019) relatam que a Política Federal de Saneamento Básico – PFSB estabelece o planejamento a longo prazo pelo prestador dos serviços públicos de saneamento, por meio de planos de saneamento básico nas três esferas de gestão. Os planos precisam prever o diagnóstico da situação e os impactos nas condições de vida; objetivos e metas de curto, médio e longo prazo, que permitam encontrar soluções com vistas à universalização; compatibilização com os planos plurianuais para subsidiar os recursos à execução das ações, além dos planos setoriais, diretores e de bacias hidrográficas; e mecanismos de avaliação das ações. As revisões do plano devem ser periódicas, não superior a 10 anos e ser submetidas a audiências ou consultas públicas, antes de sua aprovação. Quanto à pertinência do plano cabe à entidade reguladora, assim como a regulação e a fiscalização dos serviços prestados, que deverão ser executadas por entidade independente, com autonomia administrativa, financeira e decisória, e capacitação técnica para essa finalidade visando atender ao interesse público. A PFSB prevê ainda um conjunto de mecanismos e protocolos que garante à sociedade informações, representações técnicas e o conhecimento de direitos, deveres e penalidades. Embora, a participação social não tenha se mostrado ativa nos processos de planejamento das ações de saneamento,

geralmente, há carência de interesse dos usuários, da comunicação, informação e transparência por parte do gestor.

Mais de uma década após a publicação da PFSB, o país ainda enfrenta dificuldade em cumprir suas metas e seguir os princípios fundamentais por ela apresentados. E apesar dos marcos legais como o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) e a Política Federal de Saneamento Básico (Lei nº 11.145/2007) terem atingido uma melhoria significativa na qualidade de vida da população brasileira, a falta de políticas públicas e sociais e/ou de ações efetivas voltadas para a universalização dos serviços públicos de saneamento, habitação e acesso à cidade ainda deixam muito a desejar (BORGES ET AL., 2019).

Outra questão remete a abordagem ao planejamento de ações de saneamento em áreas rurais, que enfrenta vários desafios que conferem dificuldades à sua consolidação e obstáculos à sua inclusão nas agendas locais. Pois, o planejamento municipal tem enfoque geralmente construído na perspectiva urbanística, voltada para as áreas urbanas, tolerando aspectos de planejamento ambiental e de outras políticas setoriais, notadamente, nas áreas rurais, sem a devida atenção (FERREIRA ET AL., 2019).

Na visão de Ferreira et al. (2019), com o Programa Saneamento Brasil Rural (PSBR), as ações para as áreas rurais municipais terão conotação distinta no planejamento em saneamento.

> *"Instigar a implantação de ações adequadas para acolher a distintas demandas individuais ou coletivas. Para tanto, o PNBR de pautou numa matriz tecnológica abarcando elementos estruturantes de gestão dos serviços, educação e participação social, conduzido por distintos atores no território municipal, fundamentado na busca da visão regional que permita um aprimoramento da leitura das diferentes realidades rurais. Os objetivos do PSBR estão alinhados com os princípios da Lei no 11.445/2007 e do Plansab, com vistas à promoção e o desenvolvimento de ações de saneamento básico em áreas rurais para a universalização do acesso, e balizados nos marcos referenciais do saneamento básico como direito humano e elemento fundamental para a erradicação da extrema pobreza, para a promoção da saúde, para o desenvolvimento rural solidário e sustentável, e para a preservação ambiental".*

A Funasa e o apoio aos municípios no planejamento do saneamento básico

Na legislação brasileira, o saneamento básico é reconhecido como um direito social do cidadão e dever do Estado, além de ser considerado como medida essencial para proteção à saúde. A Lei nº 8.080/1990, que criou o Sistema Único de Saúde (SUS), estabelece o compromisso desse sistema em promover, proteger e recuperar a saúde. Considera que "Os níveis de saúde expressam a organização social e econômica do país, tendo como determinantes e condicionantes, entre outros, a alimentação, a moradia, o saneamento básico, o meio ambiente, o trabalho, a renda, a educação, a atividade física, o transporte, o lazer e o acesso aos bens e serviços". Destaca, portanto, o reconhecimento do SUS sobre a importância do saneamento básico para a melhoria das condições de saúde da população (BRASIL/MDR, 2019).

No contexto internacional, desde o ano de 2010 o direito à água potável segura e ao saneamento é reconhecido como direito humano fundamental pela Organização das Nações Unidas- ONU (ONU, 2010). O que se constitui num passo importante no intuito de tornar-se uma realidade para todos, embora o Brasil permaneça com imensos déficits no setor saneamento, além das desigualdades considerando abrangência e qualidade dos serviços, fatos estes associados em especial às disparidades sociais e estruturais. Cabe ressaltar que o saneamento básico também é um componente prioritário de infraestrutura para o funcionamento do território, além do compromisso com as questões de conservação dos recursos naturais e proteção do meio ambiente.

Nesse contexto, a Fundação Nacional de Saúde (Funasa) na condição de autarquia vinculada ao Ministério da Saúde, tem desenvolvido há décadas programas e ações de saúde pública integradas às diretrizes do Sistema Único de Saúde e às políticas de saneamento básico, com a missão de "promover a saúde pública e a inclusão

social por meio de ações de saneamento e saúde ambiental", prioritariamente nos municípios com população de até 50 mil habitantes, em áreas rurais, tradicionais e de interesse especial (BRASIL/FUNASA, 2022).

Dessa forma, entre as diversas ações/programas desenvolvidos pela Funasa, destaca-se o "Apoio à Gestão dos Sistemas de Saneamento Básico", com vistas a amparar tecnicamente os entes federados, municípios e prestadores de serviços públicos de saneamento básico, na construção e/ou aprimoramento de um sistema de gestão eficiente e eficaz (BRASIL/FUNASA, 2022).

Dentre as ferramentas de apoio à gestão da Funasa destacam-se os Planos de Saneamento Básico – PSB.

Quanto ao apoio à elaboração de Planos de Saneamento Básico, inicialmente há que se falar sobre as funções da gestão dos serviços públicos de saneamento básico, compreendidas como o planejamento, a regulação, a fiscalização e a prestação dos serviços, sendo assegurado o controle social a todas elas. Assim, não há de se confundir essas funções, ressaltando o planejamento e a prestação dos serviços. Segundo o Decreto nº 7.217/2010 (BRASIL, 2010), que regulamenta a Lei n° 11.445/2007, o planejamento consiste nas atividades atinentes à identificação, qualificação, quantificação, organização e orientação de todas as ações, públicas e privadas, por meio das quais o serviço público deve ser prestado ou colocado à disposição de forma adequada; e a prestação de serviço público de saneamento básico é definida como atividade, acompanhada ou não de execução de obra, com objetivo de permitir aos usuários acesso a serviço público de saneamento básico com características e padrões de qualidade determinados pela legislação, planejamento ou regulação.

Da definição da própria legislação, o planejamento deve ser uma atividade executada anteriormente à prestação dos serviços, pois esta deve estar em consonância com àquela. Deste modo, verifica-se que os Planos de Saneamento são condições para a prestação dos serviços de saneamento básico, não cabendo, portanto, os condicionantes impostos pelo artigo 50 da Lei nº 14.026/2020. Ademais, o parágrafo 11 do referido artigo expressa que a União pode apoiar a capacitação dos titulares dos serviços na elaboração e implementação dos planos de saneamento básico. Ainda que o parágrafo seja de um artigo que determina os condicionantes para acesso aos recursos financeiros, é importante observar que o planejamento não pode ser confundido com a prestação dos serviços e deve ser prévio a este.

Logo, mesmo estando dentro de um contexto regionalizado e optando por não aderirem a tal, os municípios poderão continuar sendo apoiados para elaborar seus Planos de Saneamento. Contudo, quando os municípios estiverem dentro de um arranjo regionalizado é necessário observar se existe, para o arranjo, um Plano Regional de Saneamento Básico – PSBR, para não incorrer na sobreposição de recursos.

De fato, a Funasa foi precursora no apoio à elaboração de Planos Municipais de Saneamento Básico (PMSB), sendo a sua primeira iniciativa no ano de 2006, anterior até mesmo à Política Federal de Saneamento Básico (Lei nº 11.445/2007).

Cabe ressaltar que o planejamento é uma atribuição indelegável do titular dos serviços, cabendo a formulação da Política e elaboração de Plano, em observância ao Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab) previsto na Política Federal.

Assim, de modo oferecer aos entes federados, em especial aos municípios, órgãos e entidades ligadas ao setor de saneamento básico no país, orientações para a elaboração de Plano Municipal de Saneamento Básico em acordo com a Política Federal de Saneamento Básico e a Política Nacional de Resíduos Sólidos, bem como seus respectivos decretos regulamentadores, no intuito do planejamento municipal com vistas à promoção da universalização dos serviços, à inclusão social e à sustentabilidade das ações, foi construído o "Termo de Referência para Elaboração de Plano Municipal de Saneamento Básico". Neste consta normas, critérios, procedimentos principais e requisitos mínimos para a elaboração de Plano Municipal de Saneamento Básico e a descrição dos produtos a serem apresentados pelo município apoiado pela Funasa (BRASIL/FUNASA, 2018). Este documento vem sendo aprimorado ao longo dos anos, tornando-o mais explicativo, numa

linguagem mais acessível de modo a suprimir algumas lacunas das versões anteriores, sendo a última atualização no ano de 2018.

Também são apresentados os aspectos legais, conceituais, metodológicos e etapas para elaboração de PMSB; os objetivos; trata da Política de Saneamento Básico no município; um recorte da gestão dos serviços, inclusive as atividades de planejamento, regulação, fiscalização, prestação de serviços e controle social; o papel do município como protagonista do processo de elaboração, implementação, acompanhamento, avaliação e revisão do PMSB, bem como os procedimentos para aprovação; estratégias de mobilização, participação social e comunicação, que devem ser adotadas; construção do diagnóstico técnico-participativo; elaboração do prognóstico, que inclui cenário de referência para a gestão dos serviços, a definição dos objetivos e metas e das prospectivas técnicas para os 4 componentes do saneamento básico no município; a formulação das propostas, em termos de proposição de programas, projetos e ações; a implementação e o acompanhamento (BRASIL/FUNASA, 2018).

No ano de 2019, em observância à Lei no 11.445/2007, na qual estabelece que os planos devem ser revistos periodicamente, foi elaborado o "Termo de Referência para revisão de Plano Municipal de Saneamento Básico, Funasa, 2019" no sentido de corrigir distorções, aperfeiçoar as propostas e ajustar metas e ações à realidade constatada na sistemática de acompanhamento e avaliação; identificar se alguma meta não foi/não será alcançada e, nesse caso, avaliar os motivos, definir os responsáveis e ponderar propostas alternativas e seus impactos no que concerne aos prazos e custos; identificar se alguma das previsões de investimento não foi/não será cumprida e, nesse caso, ponderar os motivos, definir os responsáveis e considerar propostas alternativas e seus impactos no que concerne aos prazos e custos. Vale ressaltar que esse Termo de Referência adota a terminologia do Termo de Referência para Elaboração de PMSB do ano de 2018, uma vez que a revisão do PMSB deve estar em harmonia com a metodologia adotada na sua elaboração (BRASIL/FUNASA, 2019).

Em 2019, também em resposta às várias demandas que chegaram à Instituição e ao ambiente de discussão para atualização do marco legal do saneamento básico que regulamenta o setor, foi desenvolvido o "Termo de Referência para Elaboração de Plano Intermunicipal de Saneamento Básico" tendo como premissa central a adoção de estratégias que buscam equacionar os problemas em comum vivenciados pelos municípios, cujas soluções extrapolam os limites municipais e encontram viabilidade quando compartilhadas entre eles, no intuito do ganhos de escopo e de escala. O documento traz uma abordagem conceitual adotada sobre a associação das visões regional e local aplicada a três dimensões (leitura do território, ciclo de gestão dos serviços, manejo de cada serviço); informa o escopo do apoio a ser aportado pela Funasa; apresenta as etapas do processo de elaboração de um plano e um roteiro orientativo para elaboração de diagnóstico dos serviços de saneamento básico. O plano intermunicipal deve analisar as áreas rurais dos municípios, incluindo as áreas dispersas (BRASIL/FUNASA, 2019).

O processo de elaboração do Plano Intermunicipal de Saneamento Básico contempla: a definição da área de planejamento da estratégia de mobilização dos municípios; a construção da estratégia de participação social nos níveis regional e locais; a análise da situação local dos serviços de saneamento básico nos municípios integrantes; a construção da visão regional do território da área de abrangência; a formulação de propostas de programas, projetos e ações; e a programação da execução, acompanhamento e avaliação dos resultados. A definição da área de planejamento deriva do tipo de arranjo formado pelos municípios, que consiste no território formado pelo conjunto dos municípios que se reuniram por algum motivo, de modo que tal configuração leve a ganhos de escala e de escopo nas três dimensões que articulam as visões regional e local supracitadas. Para a construção da estratégia de participação social nos níveis regional e locais deverão ser concebidos mecanismos de participação da sociedade organizada, tanto no nível regional (supralocal) quanto local de cada município. A análise da situação local dos serviços de saneamento básico nos municípios integrantes contempla o diagnóstico, que deve ser sistematizado de maneira a revelar os problemas comuns aos municípios, como também as particularidades de cada um. A construção da visão regional do território da área de abrangência deve considerar as especificidades de cada município, articular o saneamento com outras políticas públicas e considerar o âmbito regional para solucionar problemas que extrapolam o nível local. A formulação de propostas de programas, projetos e ações deve contemplar medidas estruturantes e estruturais, uma vez que a implantação e operação da infraestrutura não se sustenta sem a gestão do serviço. E por fim, a programação da execução, acompanhamento e avaliação dos resultados diz respeito à busca da sustentabilidade das ações propostas (BRASIL/FUNASA, 2019).

Diante da riqueza de informações trazidas pelo PSBR sobre as áreas rurais brasileiras, bem como o cuidado a ser dispendido com essas populações quando das intervenções em saneamento, ao se analisar o Termo de Referência para Elaboração de Plano Municipal de Saneamento Básico – TR PMSB (BRASIL, 2018) percebe-se que este não consegue atender às áreas rurais tal qual preconiza o PSBR. Desta forma, visando o alcance das áreas rurais brasileiras, foi elaborado pela Funasa o Manual para elaboração de Plano Municipal de Saneamento Rural, em 2020 (BRASIL, 2020), como complemento ao TR PMSB, e que oferece aos municípios um arcabouço conceitual e metodológico para delimitar o rural no seu território e, a partir disto, construir o diagnóstico e as propostas para o saneamento rural no âmbito do planejamento.

Não exaurindo essa dialógica, quanto ao apoio à elaboração de Plano de Saneamento para áreas rurais pela Funasa, pode-se pensar a atuação dessa instituição sob três formas: a) complementação de PMSB elaborado com o apoio da Funasa; b) complementação de PMSB elaborado sem o apoio da Funasa; e c) apoio à elaboração de Plano de Saneamento para Áreas Rurais para município que esteja dentro de um arranjo regionalizado.

Vale registrar as experiências pioneiras de apoio da Funasa no que se refere à Plano Municipal de Saneamento Rural (PMSR), nas quais por meio da Superintendência Estadual de SP (Suest/SP) foi contratada no ano de 2021 a Fundação Carlos Alberto Vanzolini. O objeto da contratação consiste na proposição de estratégias territorializadas de atuação governamental, onde foi prevista a elaboração de produtos com vistas à orientação dos investimentos da Funasa, com ênfase no saneamento rural. Dentre as atividades, foram definidas: levantamento de necessidades locais dos 645 municípios paulistas inseridos em 22 Unidades de Gerenciamento de Recursos Hídricos; diagnósticos do saneamento básico de áreas rurais; proposição de modelo de governança para o saneamento rural (com base no PSBR); formação de fórum estadual de saneamento rural; e desenvolvimento de planos municipais de saneamento rural em 4 municípios pilotos (diagnósticos, prognósticos e alternativas para soluções, avaliação e capacitação com as diretrizes do Programa Sustentar/Funasa) (BRASIL/FUNASA/SUEST-SP, 2019). As atividades, encontram-se em andamento.

Em 2020, com a atualização do Marco Legal do Saneamento Básico (Lei no 14.026/2020) e seus decretos regulamentadores, houve diversas mudanças de diretrizes para o setor, notadamente, no intuito da universalização, da eficiência e qualidade da prestação dos serviços públicos de saneamento, da proteção ao meio ambiente e da transferência dos recursos públicos federais. Dentre os princípios fundamentais e como um dos pilares do marco, cabe mencionar que a prestação regionalizada infere-se como uma forma de agregação dos entes públicos para aprimorar o planejamento e a execução da política pública do setor, e o compartilhamento da infraestrutura e da execução dos serviços. Quanto às principais finalidades, cabe mencionar promover os ganhos de escala, no intuito de agregar municípios não atrativos economicamente, e que não teriam condições de oferecer um serviço de qualidade para a população; garantir a universalização; e garantir a viabilidade técnica e econômico-financeira dos empreendimentos. Incluindo também alterações no planejamento municipal da prestação dos serviços, no que tange aos planos de saneamento básico, a Lei no 11.445/2007, no âmbito da titularidade dos serviços no Art. 9o, além do município e do DF, estendeu seu exercício ao Estado, em conjunto com os municípios que compartilham efetivamente instalações operacionais integrantes de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões; a gestão associada, mediante consórcio público ou convênio de cooperação.

Nesse sentido, com a edição da Lei nº 14.026/2020, sucedeu uma nova modalidade de instrumento de planejamento, os Planos Regionais de Saneamento.

De acordo com a Lei nº 11.445/2007, o PMSB era obrigatório para acessar recursos da União e para a validade dos contratos de prestação dos serviços. Contemplava preferencialmente os 4 (quatro) componentes do saneamento básico, derivava ou se alinhava à política pública municipal de saneamento básico e o seu processo de elaboração tinha que ser participativo. Contudo, a Lei nº 14.026/2020 determina em seu artigo 17 que o PMSB pode ser dispensado quando se tratar de serviço regionalizado e houver um plano regional; que não precisa abranger os 4 (quatro) componentes e suas disposições sempre prevalecerão sobre aquelas

constantes dos planos municipais, quando estes existirem e, ao contrário, quando não existirem, o plano regional dispensa a necessidade de elaboração e publicação dos mesmos (BRASIL, 2022).

Já no Art. 9 é determinada a compatibilização com planos de bacias hidrográficas e com planos diretores municipais ou com planos de desenvolvimento urbano integrado das unidades regionais; o prazo para revisão periódica não deve ser superior a 10 anos; e que os municípios com população inferior a 20 mil habitantes poderão apresentar planos simplificados (BRASIL, 2007).

Face a esse cenário de mudanças, na organização do planejamento do setor, oriundas da Lei nº 14.026/2020, a Funasa está desenvolvendo no ano de 2022 o "Termo de Referência da Funasa para apoio à elaboração de Plano Regional de Saneamento Básico" com o intuito de subsidiar os municípios, nesse sentido e, notadamente, com relação aos planos municipais de saneamento básico, bem como o tratamento mais destacado atribuído aos planos regionais. Aliado ao fato deste documento poder contribuir na tomada da decisão na prestação direta dos serviços, ou seja, para vocalizar a sua demanda em outras instâncias nas modalidades de prestação regionalizada estabelecidas na Lei nº 14.026/2020. Este Termo de Referência considera estratégica a visão regional para construir soluções conjuntas que visem resolver problemas locais de um determinado município e/ou problemas comuns aos municípios que integram a área de planejamento de um plano regional, contribuindo para a universalização do saneamento básico. Se apoia na estratégia metodológica para elaboração a partir de três dimensões, conforme o TR de planos intermunicipais: (i) a leitura do território; (ii) o ciclo da gestão; (iii) o manejo do serviço (BRASIL/FUNASA; CORDEIRO, 2022).

Outro aspecto trazido pelo referido TR está relacionado à abrangência do Plano Regional de Saneamento, que deverá englobar integralmente o território dos municípios inseridos no arranjo regionalizado, o que significar incluir as áreas urbanas e rurais, contemplando também (BRASIL, 2022):

- ✓ as comunidades tradicionais do campo, da floresta e das águas, particularmente quilombolas, indígenas, ribeirinhas, entre outras; e
- ✓ as áreas onde mora população de baixa renda (favelas, ocupações irregulares, assentamentos precários, entre outras denominações).

De fato, até a presente data, o instrumento de planejamento mais apoiado pela Funasa foram os PMSB. No período de 2006 a 2012, fomentou a elaboração dos planos nos municípios com até 50 mil habitantes por meio do instrumento de repasse Convênio diretamente com o município. No entanto, verificou-se que esse processo proveio em resultados insatisfatórios, face a dificuldade dos municípios para a elaboração dos planos, bem como na qualidade dos planos. Assim sendo, a partir do ano de 2013, a Funasa mudou a forma de apoio com vistas à maior efetividade da ação e a capacidade institucional dos municípios. Atualmente, o apoio se dá, preferencialmente, pelo instrumento Termo de Execução Descentralizada (TED) entre a Funasa e Instituição de Ensino e Pesquisa Superior Federal com equipe técnica de notório saber e que possuem estrutura física adequada para desenvolver as atividades referentes à elaboração de PMSB. Com estas parcerias, um maior número de municípios está sendo beneficiado, recebendo capacitação técnica e apoio de equipe técnica para o desenvolvimento e elaboração dos seus planos. Cabe ressaltar que a Funasa realiza o acompanhamento das atividades desenvolvidas no âmbito do TED, assim como a análise e aprovação dos produtos recebidos (BRASIL/FUNASA; MARRA, 2021).

No que concerne ao número de PMSB elaborados/em elaboração no Brasil existem 4.048 (quatro mil e quarenta em oito) (MUNIC, 2018; SNIS, 2020; FUNASA, 2022). Vale destacar que deste universo, 1.228 (um mil duzentos e vinte e oito) foram elaborados ou estão em elaboração por meio do apoio da Funasa, ou seja 30,3% representando um percentual expressivo no país (BRASIL/FUNASA; MARRA, 2021). A Figura 2 apresenta os municípios do país com PMSB.

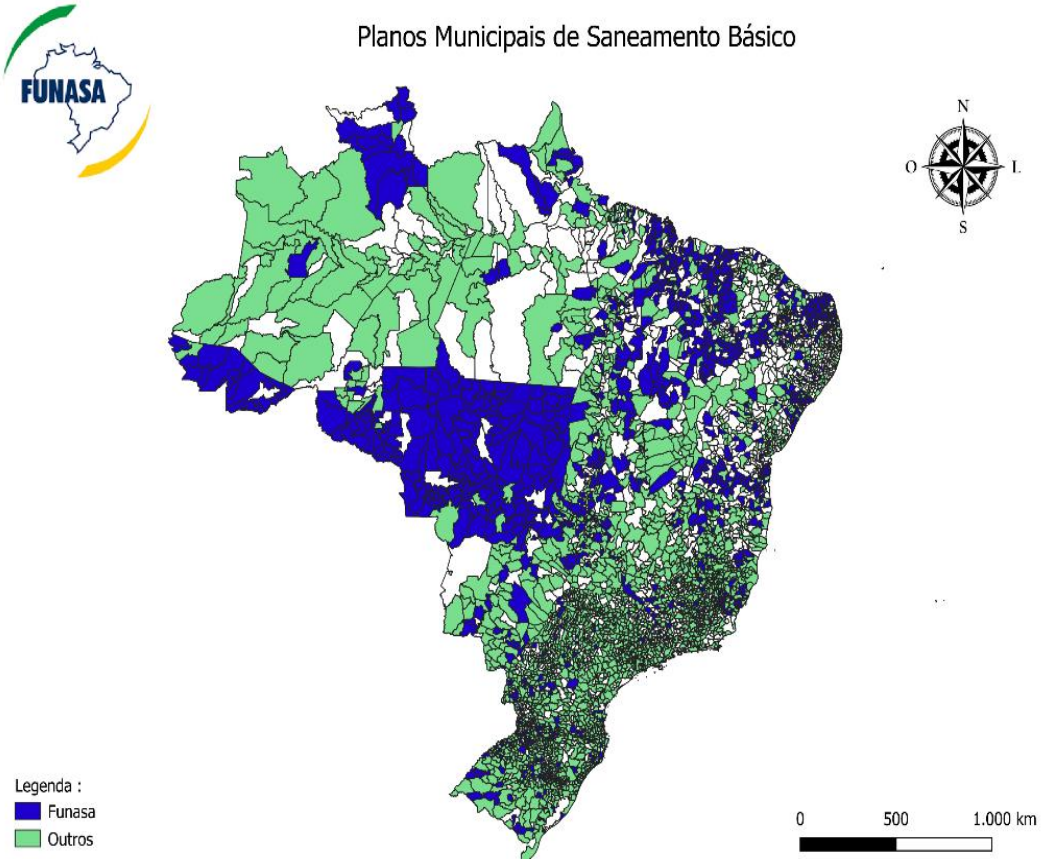

Figura 2: Municípios do país com PMSB.

Fonte: BRASIL/FUNASA; MARRA (2022).

Com relação aos PMSB apoiados pela Funasa no período de 2006 a 2022, 412 municípios foram atendidos por meio de Convênio direto com o município, sendo que 362 se encontram concluídos e 50 em execução, e 816 por meio de parcerias (TED ou Convênio), nos quais 525 se encontram concluídos e 291 em execução, conforme Figura 3. O investimento de recursos no planejamento municipal foi de cerca de 201milhões de reais (sem correção). Nota-se que os municípios têm buscado desenvolver seus planos, configurando-se num grande avanço para o setor.

A Figura 4 apresenta as 18 (dezoito) instituições que firmaram parceria com a Funasa para a elaboração de Planos Municipais de Saneamento Básico. Destacando-se a Universidade Federal Fluminense (UFF) no atendimento a um maior número de municípios (145), o que se deve dentre outros à dois instrumentos TED firmados no ano de 2014, seguida da Universidade Federal de Mato Grosso (109). Nota-se que a grande maioria são instituições de ensino superior, de natureza pública em observância a legislação, integrantes da região nordeste e norte. Embora, haja representação nas demais regiões.

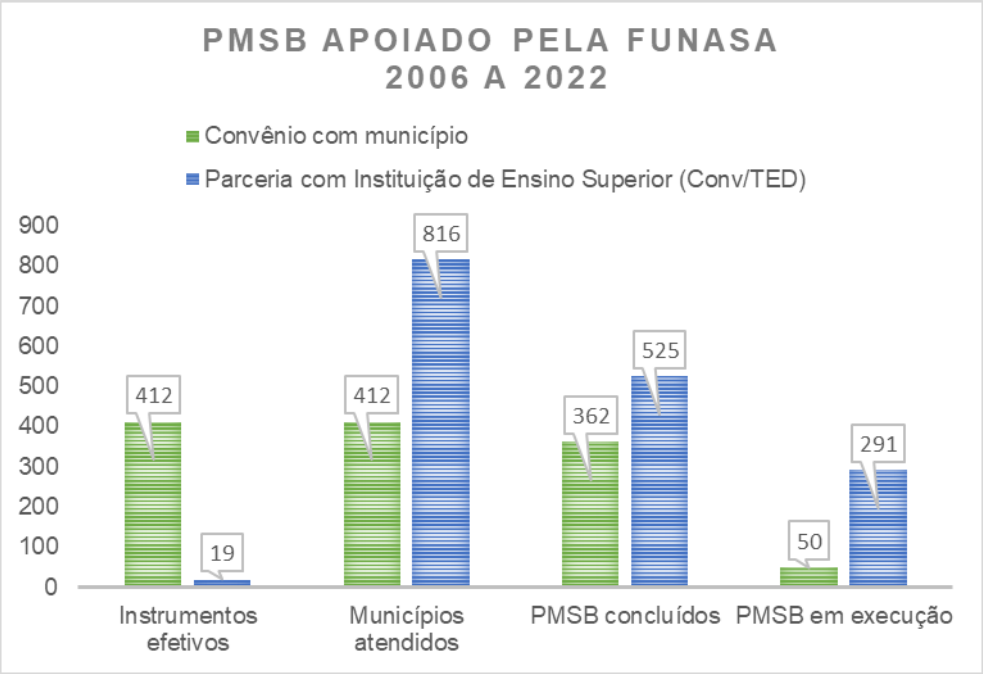

Figura 3: PMSB apoiados pela Funasa no período de 2006 a 2022.

Fonte: BRASIL/FUNASA; MARRA (2022).

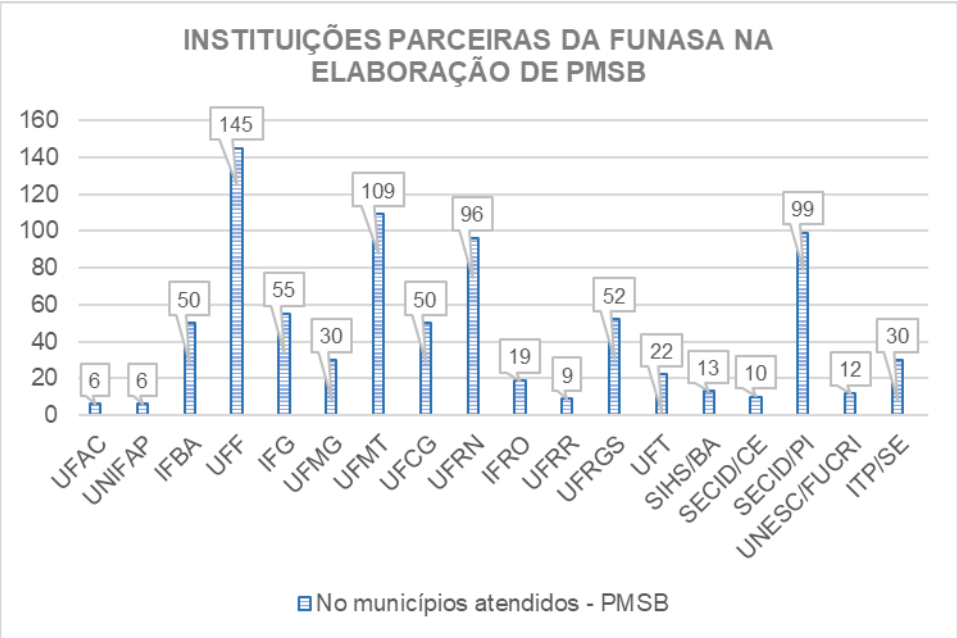

Figura 4 – Instituições parceiras da Funasa na elaboração de Planos Municipais de Saneamento Básico

Fonte: Elaboração própria; (BRASIL/FUNASA, MARRA; 2022).

CONCLUSÃO

As cidades são protagonistas no processo de desenvolvimento global, demandando planejamento de curto, médio e longo prazo. Essas têm ocupado um papel decisivo na agenda global de desenvolvimento sustentável. A ideia de sustentabilidade urbana vem se exalando por meio de referenciados estudos e protocolos internacionais, com o propósito das cidades superarem desafios de ordem social, econômica e ambiental para promover qualidade de vida aos seus cidadãos e colaborar com a capacidade de desenvolvimento das gerações futuras (BENTO *ET AL*., 2018).

Compreender as principais tendências da urbanização que possivelmente sucederão nos próximos anos é fundamental para a implementação da agenda 2030 e consequentemente Desenvolvimento Sustentável, abrangendo o empenho para traçar uma nova estrutura de desenvolvimento urbano. As políticas de gestão do crescimento urbano devem garantir o acesso a infraestrutura e serviços sociais para todos, priorizando as necessidades dos pobres urbanos e de grupos vulneráveis de moradia, educação, saúde, trabalho e ambiente seguro ONU (2018).

Para Bento *et al*. (2019) é prioritário a definição de novas diretrizes do planejamento urbano como ferramenta para a estruturação de cidades sustentáveis, com uma visão sistêmica sobre a função do planejamento urbano no desenvolvimento de cidades sustentáveis, no intuito do desenvolvimento urbano equilibrado, bem como a necessidade de um novo ordenamento e coesão dos diferentes elementos que compõem uma cidade e uma nova governança urbana colaborativa.

Na visão de Lage (2017) para a concretização no Brasil de sistemas e práticas integrados de planejamento e gestão territorial faz-se necessário aclaramento e estabelecimento de competências, uma vez que o arcabouço legal do país não oferece clareza nesse aspecto, assim como na manutenção da envoltura das distintas instâncias e setores afetos ao planejamento e gestão dos territórios, principalmente, quanto às áreas rurais e à inter-relação urbano-rural, bem como às questões transversais ao uso e ocupação do solo, como o saneamento ambiental. Dessa forma, deve-se avaliar a legislação urbana, rural e ambiental, ponderando a diversidade de arranjos socioespaciais existentes. Especialmente, deve-se também buscar a reduçãodas polaridades do urbano-rural, cidade-campo, ambiente construído-ambiente natural no âmbito das políticas públicas.

Aliado a isso, dentre os desafios do planejar o saneamento faz-se necessário o olhar prioritário para as ações estruturantes com vistas à sustentabilidade dos modelos de gestão e dos sistemas implantados, bem como às necessidades de investimentos e priorização na alocação de recursos diante dos grandes déficits de cobertura e das limitações orçamentárias.

Fica evidenciada a importância e o impacto das contribuições da Funasa no incentivo e no fomento à elaboração de planos de saneamento básico, bem como na formação de profissionais qualificados para atuar no planejamento municipal; e também na articulação com diversas instituições do país concorrendo para a discussão de problemas e na busca de soluções locais visando à “promoção da saúde pública e a inclusão social”, alinhadas notadamente às Políticas de Saneamento Básico e às diretrizes do SUS.

Pode-se, portanto, afirmar que a Funasa tem exercido um papel fundamental em apoiar a maior parte dos municípios brasileiros com relação ao planejamento, por meio da elaboração de Planos Municipais de Saneamento Básico (PMSB), Planos Municipais de Saneamento Rural (PMSR), na revisão de Planos e na promoção de capacitações para os técnicos da instituição, para os gestores e técnicos municipais, bem como na sensibilização e capacitação de comunidades locais, principalmente comunidades rurais e tradicionais.

REFERÊNCIAS

1. BENTO, S. C.; CONTI, D. DE M.; BAPTISTA, R. M.; GHOBRIL, C. N. As novas diretrizes e a importância do planejamento urbano para o desenvolvimento de cidades sustentáveis. Revista de Gestão Ambiental e Sustentabilidade – GeAS. São Paulo, 7(3), p. 469-488, 2018.

2. BORGES, M. S., MAGALHÃES, M. DE A. S., MORAES, L. R. S. Interface entre o plano municipal de saneamento básico e o plano diretor municipal: a importância da participação e controle social no processo de elaboração desses instrumentos de planejamento e gestão. In: 30 CONGRESSO BRASILEIRO DE ENGENHARIA SANITÁRIA E AMBIENTAL-ABES, Natal-RN. 2019, 7p.

3. BRASIL. Lei no 8.080, de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm . Acesso em: 20 de julho de 2022.

4. BRASIL. Lei no 11.445, de 2007. Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico; cria o Comitê Interministerial de Saneamento Básico; altera as Leis nos 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.666, de 21 de junho de 1993, e 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; e revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978. Brasília, DF: Presidência da República, 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm. Acesso em: 1 de dez. 2021.

5. BRASIL (2010). Decreto nº 7.217, de 21 de junho de 2010. Regulamenta a Lei no 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que Estabelece Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7217.htm. Acesso em: 06 out. 2022.

6. BRASIL. MINISTÉRIO DA SAÚDE. FUNASA-FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE. Termo de referência para elaboração de plano municipal de saneamento básico. Brasília: Funasa, 2018. 187 p.

7. BRASIL. IBGE-INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Pesquisa de Informações Básicas Municipais: perfil dos municípios brasileiros 2018. (2019). Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101668.pdf . Acesso em 06 de jul. 2022.

8. BRASIL. MDR-MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL. Plano Nacional de Saneamento Básico - PLANSAB. Brasília: MDR, 2019.

9. BRASIL. MINISTÉRIO DA SAÚDE. FUNASA-FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE. Programa Nacional de Saneamento Rural. Brasília: Funasa, 2019. 266 p.

10. BRASIL. MINISTÉRIO DA SAÚDE. FUNASA-FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE. Termo de referência para elaboração de plano intermunicipal de saneamento básico. Brasília: Funasa, 2019. 22 p.

11. BRASIL. MINISTÉRIO DA SAÚDE. FUNASA-FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE. Termo de referência para revisão de plano municipal de saneamento básico, Funasa, 2019. Brasília: Funasa, 2019. 50 p.

12. BRASIL. IPEA-INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Nota técnica para discussão. Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) – Contextualização e diretrizes gerais para a Política Nacional de Desenvolvimento urbano. Brasília: IPEA, 2020.

13. BRASIL. Lei no 14.026, de 2020. Atualiza o marco legal do saneamento básico e altera a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, para atribuir à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico

(ANA) competência para editar normas de referência sobre o serviço de saneamento, a Lei nº 10.768, de 19 de novembro de 2003, para alterar o nome e as atribuições do cargo de Especialista em Recursos Hídricos, a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, para vedar a prestação por contrato de programa dos serviços públicos de que trata o art. 175 da Constituição Federal, a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, para aprimorar as condições estruturais do saneamento básico no País, a Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, para tratar dos prazos para a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, a Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da Metrópole), para estender seu âmbito de aplicação às microrregiões, e a Lei nº 13.529, de 4 de dezembro de 2017, para autorizar a União a participar de fundo com a finalidade exclusiva de financiar serviços técnicos especializado. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l14026.htm. Acesso em: 24 de nov. 2021.

14. BRASIL. MINISTÉRIO DA SAÚDE. FUNASA-FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE. Manual operacional do termo de referência para elaboração de plano municipal de saneamento básico, Funasa 2018, para orientar os municípios com população predominantemente rural. Brasília: Funasa, 2020. 72 p.

15. BRASIL. IPEA-INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Projeções indicam aceleração do envelhecimento dos brasileiros até 2100 (2021). Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=38577. Acesso em 24 de jun. de 2022.

16. BRASIL. MINISTÉRIO DA SAÚDE. FUNASA-FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE. Processo SEI 25290.000758/2021-93/Funasa, contratação da Fundação Carlos Alberto Vanzolini para proposição de estratégias territorializadas de atuação governamental, São Paulo: Suest/SP-Funasa, 2021.

17. BRASIL. MINISTÉRIO DA SAÚDE. FUNASA-FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE; MARRA, G. C. F. Coordenação de Assistência Técnica à Gestão em Saneamento (Coats). Produto – OPAS, Documento técnico contendo a análise crítica dos quatro componentes de saneamento básico dos Planos Municipais de Saneamento Básico elaborados com apoio da Funasa para os municípios Altaneira, Araripe, Barbalha, Barroquinha, Caririaçu, Carius, Chaval, Crato, Farias Brito, Iguatu, Jardim, Juazeiro do Norte, Limoeiro do Norte, Missão Velha, Morada Nova, Nova Olinda, Paracuru, Quixelô e Santana do Cariri no Estado do Ceará. Brasília: Funasa, 2021.

18. BRASIL. MDR-MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL. Institucional. Disponível em: https://www.gov.br/mdr/pt-br/acesso-a-informacao/institucional . Acesso em: 12 de jul. 2022.

19. BRASIL. MDR-MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL. Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. Disponível em: https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/desenvolvimento-urbano/politica-nacional-de-desenvolvimento-urbano. Acesso em: 13 de jul. 2022.

20. BRASIL. MINISTÉRIO DA SAÚDE. FUNASA-FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE. A Funasa. Institucional. Disponível em: http://www.funasa.gov.br/web/guest/institucional. Acesso em: 1 6 de jul. 2022.

21. BRASIL. MINISTÉRIO DA SAÚDE. FUNASA-FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE. Programas Institucionais. Apoio a Gestão dos Sistemas de Saneamento Básico. Disponível em: http://www.funasa.gov.br/apoio-a-gestao-dos-sistemas-de-saneamento-basico. Acesso em: 15 de jul. 2022.

22. BRASIL. MINISTÉRIO DA SAÚDE. FUNASA-FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE; CORDEIRO, B. DE S. Coordenação de Assistência Técnica à Gestão em Saneamento (Coats). Produto 2 – OPAS, Documento técnico contendo relatório de atividades desenvolvidas com atores pertinentes e a proposta da versão pactuada do Termo de Referência da Funasa para apoio à

elaboração de Plano Regional de Saneamento Básico e da Proposta de Critérios de Elegibilidade e Priorização visando orientar a ação da Funasa. Banco de dados e informações interno da Coats. Brasília: Funasa, 2022.

23. BRASIL. MINISTÉRIO DA SAÚDE. FUNASA-FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE; MARRA, G. C. F. Coordenação de Assistência Técnica à Gestão em Saneamento (Coats). Banco de dados e informações interno da Coats. Brasília: Funasa, 2022.

24. DUARTE, S. L. e L. O planejamento urbano para além da oposição urbano-rural: perspectivas e desafios para a consolidação no brasil de sistemas e práticas integrados de planejamento territorial. Oculum Ensaios – Revista de Arquitetura e Urbanismo. Campinas, 14(1), 155-167, 2017.

25. FERREIRA, L. A. F.; RIBEIRO, P. S. DA C.; ANDRADE, I. C. DE M.; GUIDES, R. M.; SANTOS, L. DE O. L.; L. M. DE O. C.; SANTOS, M. R. R.; REZENDE, SONALY. Saneamento rural no planejamento municipal: lições a partir do Programa Nacional de Saneamento Rural (PNSR). Revista DAE. São Paulo, 67 (220), Edição Especial, 2019.

26. FREIRE, A. L. Saneamento básico: titularidade, regulação e descentralização. Tomo Direitos Difusos e Coletivos, Edição 1, Julho de 2020. Disponível em: https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/379/edicao-1/saneamento-basico:-titularidade,-regulacao-e-descentralização. Acesso em 02 mai. 2022.

27. GRANGEIRO, E. L. de A.; RIBEIRO, M. M. R.; MIRANDA, L. I. B. Integração de políticas públicas no Brasil: o caso dos setores de recursos hídricos, urbano e saneamento. Cadernos Metrópole, São Paulo, 22 (48), p. 417-434, 2020.

28. LAGE, S. D. L. O planejamento urbano para além da oposição urbano-rural: perspectivas e desafios para a consolidação no brasil de sistemas e práticas integrados de planejamento territorial. Oculum Ensaios: Revista de Arquitetura e Urbanismo, São Paulo, 14(1), p. 155-167, 2017.

29. LOPES, G. S. A. Resiliência como estratégia do planejamento urbano: propostas para o saneamento básico. 2019. Monografia - Departamento de Engenharia Ambiental, Escola Politécnica, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2019.

30. LOURO, C. A. DE L.; MENEZES, J. O planejamento na gestão ambiental urbana dos municípios brasileiros. Caderno de Estudos Geoambientais – CADEGEO, Rio de Janeiro, 3 (1), p. 62-75, 2012.

31. MANÇANO, M. R. Planejamento Urbano e Saneamento: contribuições para a elaboração de planos municipais. 2008. Dissertação- Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Fundação Oswaldo Cruz-Fiocruz, Rio de Janeiro, 2008, 211 p.

32. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. 2018 Revision of World Urbanization Prospects. 2018 Disponível em: https://www.un.org/development/desa/publications/2018revision-of-world-urbanization-prospects.html. Acesso em: 02 mai. 2022.

33. SANTOS, MILTON; RIBEIRO, A. C. T. Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, n 3, 2000.

34. UNITED NATIONS. Department of Economic and Social Affairs, Population Division. World Population Prospects 2019: Highlihts. 2019. Disponível em: https://population.un.org/wpp/Publications/Files/WPP2019_Highlights.pdf. Acesso em: 24 de jun. 2022.

35. UNITED NATIONS. Department of Economic and Social Affairs, Population Division. Revision of World Urbanization Prospects. 2018. Disponível em: https://www.un.org/development/desa/publications/2018-revision-of-world-urbanization-prospects.html. Acesso em: 24 de jun. 2022.