



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – UNIRIO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS - CCJP
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO – PPGD
MESTRADO EM DIREITO

NICHOLAS ARENA PALIOLOGO

DIREITO AO SANEAMENTO BÁSICO E ÁREAS IRREGULARES:

Uma avaliação dos Planos Municipais da Região Metropolitana do Rio de Janeiro

Rio de Janeiro - RJ

2019

NICHOLAS ARENA PALIOLOGO

DIREITO AO SANEAMENTO BÁSICO E ÁREAS IRREGULARES: Uma avaliação
dos Planos Municipais da Região Metropolitana do Rio de Janeiro

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito (PPGD) do Centro de Ciências Jurídicas e Políticas (CCJP) da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (Unirio), como parte das exigências para a obtenção do título de Mestre em Direito.

Rio de Janeiro - RJ

2019

NICHOLAS ARENA PALIOLOGO

Esta dissertação foi julgada adequada à obtenção do grau de Mestre em Direito e aprovada em sua forma final pelo Curso de Mestrado em Direito da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro – UNIRIO.

Rio de Janeiro, 28 de março de 2019.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Eduardo Garcia Ribeiro Lopes Domingues
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro - Unirio

Prof. Dr. Leonardo de Andrade Mattietto
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro - Unirio

Prof. Dr. Maurício Jorge Pereira da Mota
Universidade do Estado do Rio de Janeiro – Uerj

AGRADECIMENTOS

À minha mãe, por sempre estar do meu lado e apoiar as minhas decisões, não importando as circunstâncias em que nos encontremos, pela sua permanente força mesmo nos momentos de fraqueza e pelo seu amor.

Ao meu pai, que mesmo não estando mais presente fisicamente, se mostra presente o tempo todo. Esta é apenas a primeira parte da promessa que te fiz.

À minha irmã, pelo amor incondicional, paciência e coragem de seguir em frente.

Aos meus sobrinhos, por tornarem tudo mais leve e fácil.

Aos meus amigos, pela sinceridade, paciência, risadas, amor, apoio e por sempre estarem presentes cada qual à sua maneira.

Ao Daniel Machado Gomes, pelo carinho, companheirismo, paciência e ensinamentos constantes.

Ao Prof. Eduardo Domingues, por sua orientação e disponibilidade.

À CAPES, pela bolsa fornecida, viabilizando essa empreitada.

RESUMO

O objetivo da presente pesquisa é avaliar os planos de saneamento básico dos municípios que compõem a Região Metropolitana do Rio de Janeiro a fim de perceber a promoção do direito ao saneamento básico à população residente nas áreas irregulares, com foco nos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Para isso, a metodologia adotada foi a revisão bibliográfica de conceitos pertinentes às políticas públicas, saneamento básico e áreas irregulares e, para a avaliação dos planos, o modelo check list foi adotado, o qual consiste na verificação qualitativa dos planos a partir de categorias e subcategorias formuladas com base nos ditames legais correlatos. Os resultados revelaram a baixa preocupação dos planos municipais em atender as áreas irregulares, as quais demandam ações específicas pautadas na intersectorialidade com a política urbana. Dessa forma, o direito ao saneamento básico dessa parcela da população é prejudicado diante da ineficácia do planejamento municipal.

Palavras-chave: Cidades - Irregularidades - planejamento - serviços públicos - direitos fundamentais.

ABSTRACT

The objective of this research is to evaluate the basic sanitation plans of the municipalities that compose the Rio de Janeiro Metropolitan Region in order to perceive the promotion of the right to basic sanitation to the population residing in the irregular areas, focusing on water supply services and sewage. For this, the methodology adopted was the bibliographic review of concepts pertinent to public policies, basic sanitation and irregular areas, and for the evaluation of the plans, the checklist model was adopted, which consists of the qualitative verification of the plans from categories and subcategories formulated based on the related legal dictates. The results revealed the low concern of the municipal plans to attend the irregular areas, which demand specific actions based on the intersectoriality with the urban policy. In this way, the right to basic sanitation of this part of the population is hampered by the inefficiency of municipal planning.

Keywords: Cities - Irregularities - planning - public services - fundamental rights.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1 - Taxa de urbanização entre 1940 – 2010, Brasil.....	46
Mapa 1 - Municípios com aglomerados subnormais identificados – Brasil - 2010	50
Gráfico 2 - Distribuição de domicílios em aglomerados subnormais por Grandes Regiões - 2010.....	51
Tabela 1 – Distribuição de aglomerados subnormais por municípios da RMRJ, em ordem crescente	68
Tabela 2 - Ocorrência e Disponibilidade dos Planos Municipais de Saneamento para Água e Esgoto.....	69
Tabela 3 – Categorias Universalização e Intersetorialidade e suas subcategorias de avaliação dos planos.....	71
Tabela 4 – Avaliação das categorias Universalização e Intersetorialidade e suas respectivas subcategorias nos planos municipais de saneamento.....	82

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABAR	Associação Brasileira de Agências de Regulação
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AP	Área de Planejamento
CEDAE	Companhia Estadual de Águas e Esgotos
CNI	Confederação Nacional da Indústria
FUNASA	Fundação Nacional de Saúde
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
LC	Lei Complementar
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
ONU	Organização das Nações Unidas
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PDUI	Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PIB	Produto Interno Bruto
PLANASA	Plano Nacional de Saneamento
PLANSAB	Plano Nacional de Saneamento Básico
PMSB	Plano Municipal de Saneamento Básico
PRO INFRA	Programa para Infraestrutura
PROAP	Programa de Assentamento Populares
PROSANEAR	Programa de Saneamento para Populações em Áreas de Baixa Renda
RJ	Rio de Janeiro
RMRJ	Região Metropolitana do Rio de Janeiro

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	10
2	CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E A LEI DE SANEAMENTO	12
2.1	CONCEITUANDO AS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	12
2.2	O CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E O SANEAMENTO BÁSICO	15
2.3	A LEI DA POLÍTICA NACIONAL DE SANEAMENTO BÁSICO	20
2.3.1	O desenho constitucional do saneamento básico: competências e titularidade.....	20
2.3.2	Saneamento ambiental, princípios e diretrizes.....	26
2.3.3	O planejamento das políticas públicas do setor	29
3	DIREITO AO SANEAMENTO BÁSICO E AS ÁREAS IRREGULARES	37
3.1	O DIREITO AO SANEAMENTO BÁSICO	37
3.2	O QUE SÃO ÁREAS IRREGULARES	45
3.3	A PROBLEMÁTICA DO SANEAMENTO BÁSICO EM ÁREAS IRREGULARES.....	53
4	AVALIAÇÃO DOS PLANOS MUNICIPAIS DE SANEAMENTO BÁSICO SOB A PERSPECTIVA DAS ÁREAS IRREGULARES NA REGIÃO METROPOLITANA DO RIO DE JANEIRO.....	61
4.1	CONTEXTUALIZAÇÃO DA REGIÃO METROPOLITANA DO RIO DE JANEIRO A PARTIR DO SANEAMENTO BÁSICO	61
4.2	DEFINIÇÕES METODOLÓGICAS.....	66
4.2.1	Metodologia adotada	66
4.2.2	Definição da amostra geográfica	67
4.2.3	Categorias de análise para avaliação dos planos	70
4.3	RESULTADOS E DISCUSSÕES	71
4.3.1	O Reconhecimento das ocupações irregulares e comunidades especiais.....	72
4.3.2	Áreas irregulares consideradas nas metas de universalização	73
4.3.3	Ações ou programas específicos para população residente nas áreas irregulares	75
4.3.4	Tarifa social e subsídios	77
4.3.5	Política urbana e plano diretor	79

5 CONCLUSÃO	83
REFERÊNCIAS.....	85
APÊNDICE A — CONSIDERAÇÕES SOBRE OS PLANOS MUNICIPAIS DE SANEAMENTO	100

1 INTRODUÇÃO

O vertiginoso processo de urbanização brasileiro provocou um inchaço populacional dos grandes centros urbanos, como a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, fazendo com que a população de baixa renda fosse relegada a áreas periféricas, encostas de morros ou ambientalmente protegidas, conhecidas como áreas irregulares. Essas áreas são marcadas, entre tantas outras características, pela deficiência de serviços públicos básicos, como abastecimento de água e esgotamento sanitário, e pela irregularidade fundiária. Isso significa que, por vedação legal, a população que lá reside não pode ter acesso aos serviços, tendo que recorrer às soluções clandestinas ou precárias. Diante disso, as áreas irregulares devem ser atendidas por políticas públicas próprias e bem estruturadas, pautadas em ações intersetoriais.

Ao mesmo, percebe-se um movimento, tanto no Brasil quanto no mundo, em reconhecer o saneamento básico como um direito humano e fundamental norteado pelo princípio da universalização, ou seja, o acesso ao saneamento básico deve ser garantido a toda a população não importando a sua situação. Nesse sentido, após muitos anos de insuficiência institucional, a União editou um novo marco regulatório para o setor de saneamento, a Lei nº 11.445 de 2007.

A referida lei instituiu novas diretrizes, enfatizando a busca pela universalização e o planejamento público com os planos municipais de saneamento. Os planos municipais, instrumentos da política de saneamento do município, devem apontar diretrizes, metas, programas e ações, reduzindo as incertezas e riscos na condução da política municipal, com o objetivo de alcançar a prestação de serviços a todos os seus habitantes. Acredita-se que os planos municipais devem traçar metas e objetivos para a prestação dos serviços às áreas irregulares, uma vez que estas estão inseridas na realidade municipal urbana. Com isso, os planos assumem um papel fundamental na garantia do direito ao saneamento.

Assim sendo, o objetivo da presente pesquisa é avaliar os planos de saneamento básico dos municípios que compõem a Região Metropolitana do Rio de Janeiro a fim de perceber a promoção do direito ao saneamento básico à população residente nas áreas irregulares, com foco nos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Para isso, a metodologia adotada foi a revisão bibliográfica de conceitos pertinentes às políticas públicas, saneamento básico e áreas irregulares e,

para a avaliação dos planos, o modelo *check list* foi adotado, o qual consiste na verificação qualitativa dos planos a partir de categorias e subcategorias formuladas com base nos ditames legais correlatos.

O trabalho está dividido em três capítulos. O primeiro capítulo tem por objetivo compreender a Lei de Saneamento Básico (Lei nº 11.445/07) a partir do instrumento de análise de políticas públicas, conhecido como ciclo de políticas públicas. Tal instrumento se utiliza de uma matriz composta por etapas sequenciais e interdependes, permitindo que determinada política pública seja destrinchada em momentos distintos. Com isso, é possível que cada fase de formulação seja avaliada e, eventualmente, corrigida. Em seguida, alguns pontos da Lei nº 11.445/07 foram analisados, em especial o planejamento público e seus princípios.

O capítulo seguinte tem por intenção compreender a problemática da prestação dos serviços de saneamento básico em áreas irregulares. Para isso, é analisado o surgimento das áreas irregulares a partir do processo histórico de urbanização do país, seus impactos na configuração do tecido urbano e suas principais características; a problemática envolvendo o saneamento nessas áreas; e o saneamento básico como um direito humano e fundamental.

O último capítulo inicia-se com a contextualização da Região Metropolitana do Rio de Janeiro a partir do saneamento básico, em seguida, a construção da metodologia de análise para a avaliação dos planos municipais, a seleção da amostra geográfica, as categorias e subcategorias e, por fim, os resultados e discussões acerca da avaliação realizada.

2 CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E A LEI DE SANEAMENTO

2.1 Conceituando as políticas públicas

Inicialmente, é necessário apontar a dificuldade para distinguir as duas acepções que a palavra “política” pode assumir na língua portuguesa, as quais são muito bem diferenciadas na língua inglesa, através das palavras *politics* e *policy*. Para *politics*, o significado tem a ver como a atividade humana ligada à obtenção e manutenção dos recursos necessários para o exercício do poder sobre o homem. Já a palavra *policy*, possui uma dimensão mais concreta e que tem relação com orientações para a decisão e ação. Assim o termo “política pública” está vinculado ao último significado, ou seja, políticas públicas tratam do conteúdo concreto e do simbólico de decisões políticas, e do processo de construção e atuação dessas decisões (SECCHI, 2013, p. 1).

Segundo Celina Souza (2007, p. 65), o campo de estudo de políticas públicas voltou a despertar interesse dos teóricos acadêmicos em função da combinação de três fatores: o primeiro foi a adoção de políticas restritivas de gasto, que passaram a dominar a agenda da maioria dos países, destacando o desenho, a implementação e o processo decisório das políticas públicas; o segundo fator está relacionado às novas visões sobre o papel dos governos que substituíram as políticas keynesianas do pós-guerra por políticas restritivas de gastos, reduzindo a intervenção do estado na economia e transformando as políticas sociais de universais em focalizadas; e por último, diretamente ligado aos países em desenvolvimento, está a falta de coalizões políticas capazes de equacionar a questão de como desenhar políticas públicas capazes de impulsionar o desenvolvimento econômico e de promover a inclusão social de grande parte de suas populações.

Não existe na literatura um consenso acerca do sejam as políticas públicas. Por exemplo, Thomas Dye (1995, p. 2) define as políticas públicas como “tudo aquilo que o governo escolhe fazer ou não fazer”.

Para Leonardo Secchi (2013, p. 02), uma definição adequada está na resposta a três questionamentos: 1) apenas diretrizes estruturantes (de nível estratégico) são políticas públicas? Ou as diretrizes mais operacionais também podem ser consideradas políticas públicas?; 2) políticas públicas também se referem à omissão

ou à negligência?; 3) políticas públicas são elaboradas exclusivamente por atores estatais? Ou também por atores privados?

Em relação ao primeiro questionamento, o próprio autor (idem, p. 7) afirma “que as políticas públicas são tanto as diretrizes estruturantes como as diretrizes de nível intermediário e operacional”; para o segundo, o cerne da discussão está se a omissão e negligência são propositais ou não. Caso sejam, podem ser consideradas uma forma de se fazer política pública, uma vez que o problema público permanecerá sem solução devida a uma deliberação do poder estatal. Mas caso seja devido à falta de oportunidade de inserção do tema ou problema na agenda política formal, não há que se considerar política pública.

Para responder ao último questionamento sobre o que são as políticas públicas, duas correntes funcionam como ponto de partida: a abordagem estatista ou estadocêntrica e a multicêntrica.

A primeira abordagem considera que as políticas públicas são monopólio de atores estatais. De acordo com essa concepção, o que determina se uma política é pública ou não é a personalidade jurídica do ator protagonista (SECCHI, 2013, p. 02).

Pela definição de Maria Paula Dallari Bucci (2006) é fácil perceber o destaque para o papel governamental ao produzir políticas públicas:

Política pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Como tipo ideal, a política pública deve visar a realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados (BUCCI, 2006, p. 39).

A exclusividade estatal em fazer políticas públicas é derivada da superioridade objetiva do Estado em fazer lei e fazer com que a sociedade cumpra as leis. Além desse argumento, o Estado possui artifícios suficientes para corrigir adversidades que dificilmente o mercado ou a comunidade conseguem corrigir sozinhos.

Para Theodoulou (1995, p. 02), política pública está diretamente ligada à visão estatista por dois elementos: a primeira ideia que alguém se depara é que a política pública deve distinguir entre o que os governos pretendem fazer e o que, na verdade, eles realmente fazem; que a inatividade governamental é tão importante quanto a atividade. O segundo elemento é a noção de que a política pública envolve idealmente todos os níveis de governo e não é necessariamente restrito aos atores formais, os atores informais também são extremamente importantes.

Para a abordagem multicêntrica o importante não é quem formula a política, que pode ser qualquer um, mas a origem do problema a ser enfrentado, esta é a sua caracterização fundamental. Assim uma política recebe o adjetivo de “pública” se o problema a ser enfrentado é público (LIMA, 2012, p. 51).

Para Heidemann (2010), política pública deve ter a abordagem multicêntrica:

A perspectiva de política pública vai além da perspectiva de políticas governamentais, na medida em que o governo, com sua estrutura administrativa, não é a única instituição a servir à comunidade política, isto é, a promover “políticas públicas” (HEIDEMANN, 2010, p. 31).

Leonardo Secchi (2013, p. 04) enumera alguns motivos pelos quais a abordagem multicêntrica se coaduna mais com a nossa realidade: 1) essa abordagem adota uma visão menos positivista, permitindo uma interpretação mais ampla do que seja um problema público e um maior alcance de atores preocupados em enfrentar determinado problema como *policymakers*, *policytakers*, analistas de políticas públicas, mídia, os cidadãos em comum; 2) evita uma pré-análise da personalidade jurídica de uma organização antes de enquadrar suas políticas como sendo públicas; e 3) permite um aproveitamento do instrumental analítico e conceitual da área de política pública para um amplo espectro de fenômenos políticos e administrativos de natureza não estatal.

A partir das considerações acerca da definição do que sejam políticas públicas, a essência conceitual está na pretensão de resolução de problemas com repercussão pública, não importando o nível de atuação ou atores responsáveis.

2.2 O ciclo de políticas públicas e o saneamento básico

O ciclo de políticas públicas é um instrumento de análise utilizado para visualizar o processo de elaboração de uma política pública, sendo composto por fases interdependentes. Para Secchi (2013, p. 43), as fases componentes do ciclo são: (I) identificação do problema, (II) formação da agenda, (III) formulação de alternativas, (IV) tomada de decisão, (V) implementação, (VI) avaliação e (VII) extinção.

Existe uma falta de consenso acerca das fases do ciclo de políticas públicas, em especial no que diz respeito ao número de fases e a própria ordem delas. Para Celina Souza (2006, p. 29), os estágios do ciclo são: definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação. Já Heidemann (2009, p. 34) entende o ciclo a partir de pelo menos quatro fases: a primeira refere-se às decisões políticas tomadas para resolver problemas sociais previamente estudados. Depois de formuladas, as políticas decididas precisam ser implementadas. Numa terceira etapa, procura-se verificar se as partes interessadas numa política foram satisfeitas em suas demandas. E, enfim, as políticas devem ser avaliadas, com vistas a sua continuidade, aperfeiçoamento, reformulação ou descontinuidade.

O intento deste item não é a discussão sobre as diferentes composições do ciclo de políticas públicas, mas sim utilizá-lo como artifício para compreender o marco regulatório do saneamento básico (Lei nº 11.445 de 2007). Diante desse objetivo, a opção fica pelo modelo apresentado por Secchi (2013), uma vez que se mostra o mais completo.

Vale lembrar que as fases já mencionadas não devem ser consideradas como rígidas etapas sequenciais, ou seja, é possível que as sequências se alternem e as fases se misturem. Assim sendo, mais relevante do que a sequência que o ciclo apresenta é o entendimento de que a política pública é composta por estágios que possuem características específicas, permitindo uma análise estruturada (RAEDAR, 2014, p. 127).

A primeira etapa está na identificação do problema, que é “a discrepância entre o status quo e uma situação ideal possível” (SECCHI, 2013, p.13). Ou seja, a diferença entre o que é e aquilo que se gostaria que fosse a realidade pública.

Por vezes, o problema pode aparecer de forma súbita, por exemplo os casos de alagamentos e enchentes, afetando a vida da população naquela região. Em outras situações, o problema adquire importância aos poucos, como a crescente burocratização de procedimentos e serviços públicos. O problema também pode estar presente por muito tempo, contudo sem receber a devida atenção, fazendo com que a coletividade se acostume a conviver com ele de uma maneira ou outra, como o caso da favelização.

A identificação do problema envolve três momentos. O primeiro se relaciona à percepção de um problema com repercussões públicas. Isso significa que uma situação passa a ser insatisfatória a partir do instante em que afeta a percepção de muitos atores relevantes, como os partidos ou agentes políticos e as organizações não governamentais.

Em seguida, acontece a definição ou delimitação do problema, que se resume em definir quais são seus elementos e sintetizar a sua essência. Esse momento serve também para se criar as definições do conjunto de causas, soluções, culpados, obstáculos e avaliações. Por fim, a avaliação da possibilidade de solução, que significa o reconhecimento de uma solução viável para o problema em perspectiva.

No que toca o setor de saneamento, na década de 1970, foi implantado o Plano Nacional de Saneamento (Planasa), o qual se baseava em financiamentos do Banco Nacional de Habitação (BNH) e nas empresas estaduais pertencentes ao poder público para prestação dos serviços. Com a falência do BNH em meados da década de 1980, o Planasa acabou perdendo o seu principal agente financiador o que desencadeou sua extinção. Com isso, o Brasil passou por um vazio institucional, não havendo regras claras e de abrangência nacional para o setor.

Esse quadro de indefinições dificultou a realização de investimentos tanto pelo poder público quanto pelo setor privado e tornou a prestação dos serviços de saneamento básico um verdadeiro desafio. O resultado foi o aprofundamento do déficit dos serviços em todo país.

Assim, a necessidade de um novo marco regulatório e uma política pública para o setor passou a ocupar cada vez mais espaço nas discussões públicas, aumentando a percepção dos agentes políticos e da sociedade acerca do problema. Logo, o próximo passo era fazer com o problema identificado acerca do saneamento básico passasse a fazer parte da agenda pública, segundo estágio do ciclo de políticas públicas.

A agenda é a lista de temas ou problemas que “são alvo em dado momento de séria atenção, tanto da parte das autoridades governamentais como de pessoas fora do governo, mas estreitamente associadas às autoridades” (KINGDON, 2006, p. 222).

São identificados três tipos de agenda. Primeiro a agenda política ou sistêmica, entendida como o conjunto de problemas ou temas que a comunidade política percebe como merecedor de intervenção pública. Há a agenda formal ou institucional, responsável por elencar os problemas ou temas que o poder público efetivamente já decidiu enfrentar. Pode-se falar, ainda, da agenda da mídia, ou seja, a lista de problemas que recebe atenção especial dos meios de comunicação, com forte poder de influência sobre os demais tipos de agenda (SECCHI, 2013, p. 46).

Para que o problema ingresse na agenda é necessário o preenchimento de três condições: 1) atenção: diferentes atores (cidadãos, grupos de interesse, mídia etc.) devem entender a situação como merecedora de intervenção; 2) resolutividade: as possíveis ações devem ser consideradas necessárias e factíveis; e 3) competência: o problema deve tocar responsabilidades públicas (SECCHI, 2013, p. 47).

Partindo do parágrafo anterior, é perceptível que o problema acerca do setor de saneamento preenchia as três condições. A edição de um novo marco regulatório para o setor é de competência constitucional da União; e em função do já mencionado vazio institucional na área, existia uma pressão e reconhecimento, tanto por parte do setor público e privado quanto da sociedade civil, para que esse tema fosse devidamente regulamentado, passando para a fase seguinte: formulação de alternativas.

A partir da introdução do problema na agenda, os esforços de construção e combinação de soluções para os problemas são essenciais. Assim, a política de saneamento básico começou a experimentar, desde 2003, um novo ciclo marcado pelo início de um processo de reestruturação institucional com a criação do Ministério das Cidades (atual Ministério do Desenvolvimento Regional) e da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, o que permitiu maior direcionamento às ações governamentais. Além da criação do Conselho Nacional das Cidades e a realização das Conferências das Cidades, possibilitando o diálogo entre os segmentos organizados da sociedade (BORJA, 2014, p. 433).

A formulação de alternativas refere-se à formulação propriamente dita, momento em que diferentes cursos de ação (alternativas, propostas, soluções, ações

etc.) são avaliados para que seja definida uma forma de lidar com uma determinada questão (CAPELLA, 2018, p. 71).

Cappela (2018, p 71 - 72) diz que a relação entre agendas e alternativas não é compreendida de forma linear ou sequencial. Muitas vezes a busca de soluções para problemas públicos pode desenvolver-se sem uma definição clara sobre o problema a ser enfrentado, envolvendo diversos atores com visões distintas sobre o Estado e sua atuação, e que acabam por incorporar ideias diferentes e, até mesmo, contraditórias sobre o que os governos podem fazer.

Essa fase do ciclo de políticas públicas se traduz nas diversas iniciativas para disciplinar a matéria, tais como os Projetos de Lei nº 199/93, nº 266/96, nº 560/99, nº 2.763/00, nº 4.147/01 e 5.296/05.

Avançando para a quarta etapa do ciclo, a tomada de decisão representa o momento “em que os interesses dos atores são equacionados e as intenções (objetivos e métodos) de enfrentamento de um problema são explicitados” (SECCHI, 2013, p. 51).

O processo de tomada de decisão pode acontecer por três trajetórias distintas. A primeira é quando os tomadores de decisão estão diante de determinados problemas e procuram soluções específicas. A segunda acontece quando os tomadores de decisão possuem soluções previamente estabelecidas e lutam para inflar um problema na opinião pública e no meio político de maneira que sua proposta se transforme em política pública. A terceira trajetória está escorada no modelo incremental, isto é, problemas e soluções são definidos, revisados e redefinidos simultaneamente e em vários momentos da tomada de decisão.

Com base na terceira trajetória comentada acima, que o Projeto de Lei nº 7.361/06 foi finalmente aprovado pelo Congresso Nacional e sancionado pelo Presidente Luis Inácio da Silva, surgindo a Lei 11.445/07, responsável por inaugurar uma nova etapa do setor no Brasil.

Decorrido o prazo legal, iniciou-se a implementação da nova política pública de saneamento, momento em que se encontra atualmente, com a formulação do Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab), repasse de recursos financeiros, elaboração por parte dos entes municipais dos seus planos de saneamento etc.

A fase de implementação é aquela em que regras, rotinas e processos sociais são convertidos de intenções em ações. A importância em se estudar esta fase está na possibilidade de se visualizar, por meio de instrumentos analíticos mais

estruturados, os obstáculos e as falhas que costumam ocorrer nessa etapa do processo. Inclusive, sendo possível detectar equívocos anteriores à tomada de decisão, o que significa problemas mal formulados, objetivos incorretamente traçados, otimismo exagerados, dentre outros (SECCHI, 2013, p. 55).

A fase subsequente à implementação é a avaliação, a qual consiste em um processo de julgamentos deliberados sobre a validade de propostas para a ação pública, bem como sobre o sucesso ou a falha de projetos que foram colocados em prática. Por essa definição, tem-se a distinção entre avaliação *ex ante* (anterior à implementação) e a avaliação *ex post* (posterior à implementação). Existe ainda um terceiro tipo chamado de avaliação *in itinere*, a qual ocorre durante o processo de implementação para fins de ajuste imediatos (SECCHI, 2013, p. 62).

Para que uma política pública seja avaliada é necessário a definição de critérios, indicadores e padrões baseados em valores, tais como: a) economicidade (nível de utilização de recursos); b) produtividade (níveis de saídas em um processo produtivo); c) eficiência econômica (relação entre produtividade e recursos utilizados); d) eficiência administrativa (nível de conformação da execução a métodos preestabelecidos); e) eficácia (nível de alcance das metas ou objetivos); e f) equidade (homogeneidade de distribuição de benefícios entre os destinatários de uma política pública) (SECCHI, 2013, p. 63).

Além dos critérios de avaliação, é necessário decidir através de qual conotação a política será avaliada, podendo ser jurídica ou legal, técnica ou gerencial ou política. A conotação que importa ao trabalho é a jurídica ou legal. Uma avaliação que focalize nesse aspecto está mais preocupada em verificar até que ponto princípios como o da legalidade e eficiência administrativa foram atingidos, além do respeito a direitos básicos dos destinatários (SECCHI, 2016, p. 39).

A presente pesquisa está centrada exatamente nesse momento do ciclo de políticas públicas. A partir de uma perspectiva jurídica, pretende-se avaliar os planos municipais de saneamento em andamento (avaliação *in itinere*) a fim de perceber a promoção do direito ao saneamento básico à parcela da população residente nas áreas irregulares (critério da equidade).

A partir dos resultados do procedimento de avaliação, surgem três possibilidades de tomada de decisão. A primeira opção está na continuidade da política pública, nos casos em que as irregularidades detectadas na implementação são pequenas e facilmente corrigidas. A segunda possibilidade é a reestruturação

marginal de aspectos práticos, quando as adversidades existem, embora não sejam graves, cabendo ajustes.

A terceira possibilidade toca à extinção propriamente dita da política pública, última fase do ciclo. A extinção pode acontecer simplesmente em função da resolução do problema público que se pretendia atingir, quando as irregularidades em sua implementação não podem ser mais sanadas ou em situações em que a política pública se torna desnecessária pelo natural término do problema.

2.3 A Lei da política nacional de saneamento básico

2.3.1 O desenho constitucional do saneamento básico: competências e titularidade

A intenção do tópico que se inicia consiste em entender a dimensão federativa do saneamento básico e sua titularidade. Para isso, é necessário compreender os critérios de distribuição de competências adotados pela Constituição Federal de 1988.

Os critérios e a própria repartição de competências conferem concretude a um modelo de Estado que, no caso do Brasil, é o federativo. O federalismo se baseia na descentralização política com a existência, no caso brasileiro, de três níveis de poder: o da União, o dos Estados-membros e o dos Municípios. Barroso (2002, p. 256) destaca dois elementos fundamentais da ideia de Federação: autonomia dos entes federados e a repartição constitucional de competências. O primeiro se traduz na capacidade de auto-organização, autogoverno e autoadministração e o segundo consiste na divisão vertical e espacial de poderes.

Carvalho (2010, p. 369) diz que, no Brasil, foi adotado o federalismo cooperativo. Isto significa que nenhum dos entes integrantes da federação é autorizado a identificar ou promover interesses próprios sem levar em consideração os interesses dos demais, sendo a cada um vedado estabelecer prerrogativas em prol de si mesmo. Na verdade, todos os entes são cotitulares de interesses comuns, cuja promoção se desenvolve por meio da atuação conjunta e indissociável.

A Constituição Federal de 1988 designou que a União possui suas competências enumeradas de forma expressa, os Municípios detêm as competências afetas ao interesse local e os Estados ficam com os poderes residuais. Por outro lado, instituiu um conjunto de competências comuns ou concorrentes, compartilhadas pelas entidades estatais. Já do ponto de vista material, as competências podem ser

agregadas em três grupos: político-administrativas, legislativas e tributárias. As competências tributárias, as quais não serão analisadas por não possuírem relevância para o assunto ora discutido, são, em regra, exclusivas. Já as político-administrativas podem ser comuns e as legislativas concorrentes (BARROSO, 2002, p. 256).

A competência legislativa que a União possui é de instituir diretrizes, por meio de lei ordinária, sobre o saneamento (art. 21, XX). Isso significa o estabelecimento dos fins a serem perseguidos pelos atores que interagem na gestão dos serviços e os meios mais adequados para persegui-los, observando que esse dispositivo não autoriza, portanto, a União a exaurir o tema, de modo a esvaziar a autonomia dos outros entes federativos. E foi com base nesse artigo que a União editou a Lei do Saneamento Básico em 2007 (lei nº 11.445/07).

Barroso (2002, p. 260), ao estudar as competências relativas ao saneamento, aponta quatro dispositivos que dizem respeito à prestação dos referidos serviços: os artigos 23, inciso IX; 30, inciso V; 25, § 3º; e 200, inciso IV.

O artigo 23, inciso IX, trata das competências comuns entre os entes:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

(...) IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico.

Pertinente perceber que a norma do artigo não trata da titularidade dos serviços, mas sim da possibilidade de uma ação de qualquer um dos entes estatais com objetivo de alcançar melhorias. Esse dispositivo reflete o fundamento da cooperação entre os integrantes da federação, uma ação conjunta.

Em outra direção, o constituinte trouxe regras de atribuição exclusiva de competências a cada ente, como é o caso do artigo 30, inciso V:

Art. 30. Compete aos Municípios:

(...) V – organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial.

O dispositivo acima traduz o denominado princípio da subsidiariedade, o qual indica que todos os serviços de interesse local, ou seja, que possam ser prestados de forma adequada pelos Municípios e que se relacionam com sua realidade, estejam no âmbito de competência desse nível federativo. Uma excelente definição do que seja interesse local pertence ao Hely Lopes Meirelles (2008), quando este diz:

O critério do interesse local é sempre relativo ao das demais entidades estatais. Se sobre determinada matéria predomina o interesse do Município em relação ao do Estado-membro e ao da União, tal matéria é da competência do Município. (...) A aferição, portanto, da competência municipal sobre serviços públicos locais há de ser feita em cada caso concreto, tomando-se como elemento aferidor o critério da predominância do interesse, e não o da exclusividade, em face das circunstâncias de lugar, natureza e finalidade do serviço (MEIRELLES, 2008, p. 346).

Claro que em praticamente todos os serviços públicos há uma parcela de interesse local, na qual o Município pode interferir. A questão é analisar qual a extensão e a profundidade dessa intervenção em cada serviço, uma vez que a Constituição Federal não define quais seriam os serviços predominantemente locais, atentando-se ao critério da predominância (MEIRELLES, 2008, p. 347).

Com isso, o entendimento majoritário é de que os entes municipais sejam os titulares dos serviços de saneamento. Esse entendimento foi corroborado pela edição da Lei nº 11.445 de 2007 que informa que os municípios devem elaborar planos municipais de saneamento a fim de prestar os serviços de forma adequada. Recentemente, a lei de saneamento foi alterada pela Medida Provisória nº 868 de 2018, incluindo o artigo 8- C, o qual dispõe expressamente que os Municípios e o Distrito Federal são os titulares dos serviços de saneamento básico.

A Medida Provisória nº 868, ainda em seu período de vigência, substituiu a Medida Provisória nº 844/2018, editada em julho do ano passado, mas que caducou em novembro, sem ter sido votada pelo Congresso nacional dentro do prazo.

Por sua vez, a noção de predominância deve ser vista através de uma perspectiva dinâmica determinada por fatores, como a passagem do tempo e a evolução dos fenômenos sociais. Por exemplo, a formação de conglomerados urbanos por municípios limítrofes. Carvalho (2010, p. 381) acrescenta que a dificuldade em se determinar a titularidade de certos serviços públicos decorre da

natureza do processo histórico de formação da Administração Pública brasileira, caracterizado pela sobreposição de planos e de competências.

A competência do Município no setor de saneamento, em alguns casos, era colocada em dúvida em decorrência do que dispõe o parágrafo 3º do artigo 25 da Constituição Federal que autoriza os Estados a instituírem, através de lei complementar, regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, com o objetivo de integrar a organização, o planejamento e a execução de funções de interesse comum, *in verbis*:

Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.
(...) § 3º - Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de Municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

Esse dispositivo constitucional expõe um contraponto à ideia do artigo 30, inciso V. Existem serviços que, em determinadas circunstâncias, refletem o interesse local, devendo ser prestados pelos Municípios, mas também existem serviços, diante de circunstâncias diversas, que se relacionam com o interesse comum de um conjunto de municípios, o que acaba por afetar aos interesses dos Estados.

Desta forma, o artigo 25, §3º, reflete o desafio de caráter institucional deixado pela própria Constituição Federal de 1988 frente a grande dificuldade em estruturar um padrão de relações intergovernamentais que estimule a ação conjunta e não represente um obstáculo à atuação de nenhum dos entes envolvidos.

De acordo com Celina Souza (2015, p. 68 - 69), a instituição das regiões metropolitanas é imposta aos Municípios e desconsidera as peculiaridades regionais na definição dos serviços que deveriam ser alvos da gestão comum, revelando um caráter assimétrico e fomentando conflitos de competência entre as esferas do governo, ou seja, conflitos e tensões nas relações inter e intragovernamentais. Um desses conflitos é a divergência em torno da titularidade dos serviços de saneamento básico, sendo objeto de várias ações de inconstitucionalidade e que teve atuação do Poder Judiciário com o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.842/RJ.

Em 1998, a ação direta de inconstitucionalidade nº 1.842/RJ foi proposta pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT) -, perante o Supremo Tribunal Federal. À

época o então Ministro Maurício Corrêa ficou responsável pela tarefa de relatar o questionamento das normas legais fluminenses no âmbito daquela ação. A Lei Complementar nº 87/97 (LC nº 87/97) e a Lei estadual nº 2.869/97, que regulamentou a primeira, foram alvos de arguição de inconstitucionalidade com fundamento na violação da autonomia municipal, mais especificamente, da capacidade legislativa e administrativa dos Municípios integrantes da região metropolitana do Rio de Janeiro (VASQUES, 2010, p. 327).

Em síntese, a LC nº 87/97 instituiu a região metropolitana do Rio de Janeiro e a microrregião dos Lagos (arts. 1º e 2º); definiu quais os serviços de interesse metropolitano ou comum (art. 3º); atribuiu ao Estado-membro as funções administrativas e executiva da região metropolitana (arts 4º, 6º e 10), entre elas, a de realizar seu planejamento integrado e de estabelecer normas para o cumprimento e controle do planejamento (art. 6º, inciso I) e de unificar a execução dos serviços comuns de interesse metropolitano, mediante outorga de concessão ou permissão (art 6º, inciso II); criou o conselho deliberativo da região, composto, entre outros, por representantes de cada Município integrante (até o máximo de dezesseis), cujos nomes deveriam ser submetidos à Assembleia Legislativa estadual, e fixou suas atribuições, entre elas, a de elaborar o plano diretor metropolitano e, também, submetê-lo à Assembleia Legislativa do Estado (art. 4º, inciso I, e art 5º, inciso I) (VASQUES, 2010, p. 328).

O mesmo diploma legal estabeleceu, ainda, em seu artigo 7º, a competência do Estado-membro para organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços de saneamento básico na região metropolitana. Também lhe foi atribuída a prestação dos serviços integrados entre si, em dois ou mais Municípios do Estado, independentemente de participarem da composição da região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião. Coube ao ente estatal, em qualquer caso, a fixação das tarifas cobradas pela prestação dos serviços (VASQUES, 2010, p. 328).

O resultado das disposições legais acima foi o afastamento dos Municípios integrantes do processo decisório sobre a gestão desses serviços, violando o princípio do pacto federativo e autonomia municipal.

O Supremo Tribunal Federal decidiu pela inconstitucionalidade parcial do dispositivo questionado, notadamente quanto ao modelo de governança estabelecido com amplos poderes decisórios em prol do Estado do Rio de Janeiro e, ainda, em

relação ao processo de gestão dos serviços de saneamento que também lhe fora atribuído quase em sua integralidade. O mesmo ocorreu com a Lei estadual nº 2.869/1997, cujos dispositivos que tratavam dos serviços de saneamento básico foram declarados inconstitucionais.

O Supremo Tribunal Federal entendeu que as funções de interesse comum das aglomerações urbanas limítrofes (região metropolitana, microrregião e aglomerado urbano) estão inseridas, na verdade, na gestão compartilhada a ser exercida, de forma consensual, pelo Estado membro e pelos Municípios. Nesta linha, o Estado, ao instituir a aglomeração municipal limítrofe, não pode avocar, para si, a gestão dos serviços de saneamento básico a pretexto de criar a região metropolitana, nem sequer está autorizado a alijar os Municípios do processo decisório sobre essa gestão.

Com a edição da Medida Provisória nº 868/2018, no caso de interesse comum, o exercício da titularidade dos serviços de saneamento será realizado por meio de instrumentos de gestão associada ou colegiado interfederativo formado a partir da instituição de região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião (art. 8-C, § 1º, Lei 11.445/07), respeitando as disposições do Estatuto da MetrÓpole (Lei nº 13.089/2015).

Por fim, não há norma específica que atribua à União competência para a prestação do serviço de saneamento básico, afora a competência concorrente prevista no artigo 23, inciso IX. Contudo, a disposição do artigo 200, inciso IV, pode ser considerado como aplicável à União. O referido dispositivo constitucional informa que a União deve participar, em conjunto com os demais entes, da formulação da política e da execução das ações de saneamento, o que poderá acontecer direta ou indiretamente, sob forma de custeio e investimentos financeiros ou auxílio técnico, por exemplo (BARROSO, 2002, p. 264).

A partir da discussão enfrentada até agora, tem-se em mente que a titularidade dos serviços públicos de saneamento é dos entes federativos municipais e, em caso do interesse extrapolar o município, como nas regiões metropolitanas, a gestão acontecerá através de instrumentos que conjuguem tanto as vontades municipais quanto do Estado instituidor da aglomeração urbana.

2.3.2 Saneamento ambiental, princípios e diretrizes

Após diversas iniciativas para disciplinar o setor do saneamento básico, o Projeto de Lei nº 7.361/06 foi aprovado, inaugurando uma nova etapa desses serviços no Brasil com a Lei Federal nº 11.445 de 2007. A lei é regulamentada pelo decreto nº 7.217 de 2010 e, recentemente, sofreu algumas alterações pela Medida Provisória nº 868 de 2018, ainda em seu período de vigência.

A lei do saneamento dispõe sobre os princípios fundamentais que devem nortear a prestação dos serviços, entre os quais estão a universalização do acesso, a prestação dos serviços em sua integralidade, a eficiência e a sustentabilidade econômica, o respeito à capacidade de pagamento dos usuários, a observância das especificidades locais e regionais, a utilização de tecnologias adequadas e, ainda, o controle social. A seguir, alguns pontos serão tratados como a questão da titularidade, o conceito de saneamento ambiental, princípios, em especial o da universalização, e o planejamento das políticas públicas do setor.

A lei do saneamento básico ampliou o que se entende por saneamento, aproximando-se do conceito de saneamento ambiental. No artigo 2º, inciso I-A, considera-se o saneamento básico um conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais que abrangem o (I) abastecimento de água, (II) esgotamento sanitário, (III) limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e (IV) drenagem e manejo das águas pluviais urbanas.

Milaré (2013, p. 1073) entende que a redação do citado dispositivo sinaliza a opção do legislador por uma visão mais adequada com a realidade e se afasta do tradicional conceito de saneamento básico como operação exclusiva dos sistemas de água e de esgotamento sanitário, reconhecendo a estreita relação entre o saneamento básico, a preservação da água, a promoção da saúde pública, a proteção do meio ambiente, o desenvolvimento urbano e regional, a melhoria das condições de habitação e o combate à pobreza. Verifica-se que a lei aponta para uma necessária articulação do arcabouço jurídico-institucional de setores e atividades, cujo desempenho envolve, em certa medida, a prestação de serviços de saneamento.

Em relação aos princípios e diretrizes, a lei traz, em seu artigo 3º, a prestação adequada dos serviços, segurança, controle social, tecnologia adequada, desenvolvimento, regularidade, continuidade, sustentabilidade econômica-financeira, intersectorialidade, entre outros, os quais serão abordados, de uma forma ou de outra,

ao longo do trabalho. Neste momento, vale destacar dois: universalização do acesso (inciso I) e integralidade (inciso II).

O Brasil apresenta altos índices de deficiência nos serviços de saneamento. No que diz respeito ao esgotamento sanitário e abastecimento de água, ambos objetos da presente pesquisa, o déficit é alarmante. Em 2004, 80,6% da população brasileira era atendida com abastecimento de água em suas residências. Em 2016, essa proporção sobe para 83,3% da população. No caso da coleta de esgoto, a cobertura passou de apenas 38,4% dos habitantes em 2004 para 51,9% da população no mesmo período (INSTITUTO TRATA BRASIL, 2018, p. 12).

O maior problema continua sendo a falta de tratamento do esgoto. Há uma grande parcela do esgoto coletado que não é tratado. Apenas 74,1% do esgoto coletado recebia tratamento antes de retornar ao meio ambiente em 2016. O restante do esgoto coletado não recebia qualquer tipo de tratamento. Nesse sentido, a coleta realizada nesses locais não passava de um mero afastamento do esgoto das residências (INSTITUTO TRATA BRASIL, 2018, p. 13).

Diante desse contexto, o legislador erigiu a universalização como um princípio fundamental para o setor, definindo-o como a ampliação progressiva do acesso ao saneamento básico para os domicílios do país (art.2º, III). A universalidade é objetivo a ser perseguido para se combater as desigualdades sociais, territoriais e estrutural de acesso aos serviços.

O princípio da universalidade é considerado uma decorrência da combinação de outros princípios presentes no ordenamento jurídico nacional, como o da legalidade, da dignidade da pessoa humana, da impessoalidade, da eficiência e da equidade (LAHOZ; DUARTE, 2015, p. 334).

Para Di Pietro (2017, p. 145), a universalização se apresenta por meio da inclusão ou igualdade, na qual todos os brasileiros são possuidores do direito ao serviço de que necessitam, sem qualquer impedimento, seja de natureza legal, econômica, física ou cultural. Para a autora, seria o princípio da igualdade dos usuários, uma vez que o serviço deverá ser fornecido a todos que se encontrarem na mesma situação de isonomia jurídica sem poder haver preferência entre um ou outro.

Hachem (2014, p. 1- 2) defende que esse princípio determina que o Estado, ao prestar determinado serviço, está incumbido do dever de assegurar que os bens econômicos por ele fornecidos serão de fato acessíveis aos indivíduos que deles necessitarem. Não basta uma declaração jurídica de que todos os que precisarem

poderão acessá-los, mas sim criar e manter as condições reais e efetivas para que o acesso seja garantido no mundo dos fatos.

No mesmo sentido, Alochio (2010) afirma que a universalidade não é sinônimo de generalidade:

Enquanto a simples generalidade se satisfaz com a criação do serviço para todos, a universalidade demanda um acesso efetivo do serviço por todos. (...) O serviço de saneamento não é um fim em si mesmo. Ele é um vetor para a obtenção da salubridade ambiental, de condições de vida dignas e outras tantas situações. Se o saneamento fosse um fim em si mesmo bastaria a mera generalidade para colocá-lo à disposição dos usuários. Porém, no caso da universalidade, é preciso que o serviço seja efetivamente acessado e usufruído para que se atinjam objetivos maiores (ALOCHIO, 2010, p. 09).

Camatta (2015, p. 129- 130) ressalta, portanto, que a temática envolvendo a universalidade pode designar distintas interpretações e não expõem, necessariamente, uma concepção consensual. Por isso, a lei 11.445/07 elencou outros princípios que devem ser interpretados conjuntamente. Nesse sentido, a universalidade do acesso deve perpassar o princípio da integralidade (art. 3º, II), o qual significa acesso a todos os serviços componentes do saneamento.

Assim sendo, a universalidade só é alcançada quando todos da população usufruírem os serviços integrantes do saneamento em sua totalidade. Claro que isso não exclui que primeiro sejam providos alguns desses e depois outros, eis que outro princípio que rege as políticas de saneamento é o da progressividade. A progressividade significa, nada mais nada menos, que os serviços podem ser expandidos com base em metas ou etapas que estabeleçam os passos a serem seguidos de forma a alcançar a universalização em determinado período de tempo.

As metas de universalização do plano nacional foram estabelecidas com base em três cenários econômicos distintos. O cenário 1 seria o futuro desejável com alta taxa de crescimento econômico e investimentos, sendo a taxa de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) de 4,0%. Nos cenários 2 e 3, o panorama seria mais pessimista com baixa taxa de crescimento e crise econômica internacional, com taxa de crescimento do PIB de 2,0% (BRASIL, 2013).

Por exemplo, abastecimento de água para todas as áreas urbanas do país até 2020. Para as regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste, espera-se que as áreas rurais

também sejam plenamente atendidas. Já para o esgotamento sanitário, espera-se um índice médio de 90% da população atendida até 2030 (BRASIL, 2013).

Porém, já no ano seguinte à edição do Plansab, o crescimento do PIB foi de 0,1% e, em 2015, houve taxa negativa de 3,8%. Com isso, as principais premissas que embasaram os cenários do Plansab se inviabilizaram logo no primeiro ano de vigência do plano. Havia previsão de investimento na casa dos R\$ 300 bilhões. Entretanto, dados do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governos Federal mostram que houve redução de 23% no investimento para o setor, em 2017, comparado com gastos do ano anterior. Ao todo, o governo Federal disponibilizou cerca de um bilhão e 800 milhões de reais para serem gastos com saneamento no ano de 2017. O valor representa menos de 10% daquilo que seria necessário para a meta do Plansab ser alcançada (CARLOS, 2018).

As consequências dessa situação foram analisadas pela Confederação Nacional da Indústria (CNI), que afirma que se não houver mudança na condução das políticas públicas, até 2033, nenhuma das metas do plano nacional serão alcançadas. Assim sendo, o abastecimento de água e esgotamento sanitário só seriam universalizados em 2043 e 2054, respectivamente (CNI, 2016, p. 8).

Além dos investimentos e recursos financeiros insuficientes com consequente estagnação, atrasos, prestação inadequada e não cumprimento de metas, alguns outros fatores podem ser considerados como empecilhos para o alcance da universalização: a desinformação sobre a importância do saneamento; os projetos de engenharia desatualizados, imprecisos e mal estruturados; os projetos com viés político lançados sem o devido preparo; o despreparo dos operadores; o despreparo dos municípios para acessarem os recursos financeiros devido à falta de capacidade de endividamento e atendimento aos procedimentos excessivamente burocráticos dos agentes financeiros, dependência de recursos federais e o desinteresse ou desconhecimento da legislação por parte dos titulares dos serviços (TIEGHI, 2013). A CNI (2016, p. 2), ainda, ressalta alguns outros desafios, tais como restrições no planejamento setorial, falta de estrutura de regulação e deficiência na gestão.

2.3.3 O planejamento das políticas públicas do setor

Antes de abordar a questão do planejamento na área do saneamento, vale entender brevemente a sua relevância para as políticas públicas. Para Secchi (2016,

p. 128), planejar significa delinear objetivos, métodos e antever dificuldades para poder driblá-las, ou seja, o planejamento deverá conter o trinômio: diagnóstico, metas e soluções.

Considerando o ciclo de políticas públicas, já visto no item 2.2, o planejamento está inserido principalmente no momento de formulação de alternativas (terceira fase) para enfrentamento dos problemas identificados nas fases anteriores.

Os problemas que precisam ser solucionados de imediato ganham espaço na agenda governamental. Entretanto, nem tudo que está na agenda será solucionado imediatamente. Com isso, o planejamento deve ser flexível, uma vez que a viabilização dos projetos previstos depende de alguns fatores, tais como (I) avaliação do custo-benefício, (II) estudo do cenário local e suas necessidades, (III) recursos disponíveis, (IV) a urgência que o problema pode tomar por uma provável mobilização social e (V) necessidade política (SECCHI, 2016, p. 130).

A formulação de soluções passa pelo estabelecimento de objetivos e estratégias e pelo estudo das potenciais consequências de cada alternativa de solução, sendo elaborados métodos, programas e planos de atuação.

A relevância do planejamento está além do estabelecimento de objetivos e estratégias, mas também em nortear fases posteriores, como a implementação e avaliação de eficácia das políticas públicas, permitindo serem alcançados melhores resultados. Um plano setorial é a exteriorização de determinada política pública, ou seja, o *modus operandi* de uma política. Assim, o planejamento é condição indispensável para o Brasil avançar nos níveis de cobertura e qualidade dos serviços prestados no setor de saneamento básico.

A lei nº 11.445/07 determina que toda prestação de serviços de saneamento deverá observar um plano, o qual será aprovado por ato dos titulares (art. 19, § 1º). O decreto 7.217/10 regulamenta o planejamento como sendo as 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.

O plano pode ser específico para cada serviço (art. 19, caput), como, por exemplo, a elaboração de um plano para abastecimento de água e outro para esgotamento sanitário, ou abranger mais de um serviço, sendo o titular dos serviços o responsável pela consolidação e compatibilização dos vários planos específicos para cada serviço (art.19 § 2º). Como foi visto no item 2.3.1, os municípios são

considerados os titulares dos serviços, logo, são os responsáveis pela elaboração dos planos, conhecidos como Planos Municipais de Saneamento Básico (PMSB).

No caso da prestação regionalizada, as disposições constantes do plano de saneamento básico elaborado para o conjunto de municípios prevalecerão sobre aquelas constantes dos planos municipais de saneamento (art. 17, §2º-A).

Outra exigência é a compatibilidade com o plano plurianual, inclusive a lei exige que os planos de saneamento sejam revistos periodicamente, em prazo não superior a quatro anos, anteriormente à elaboração do plano plurianual (art. 19, § 4º).

A elaboração do plano é condição para que os municípios tenham acesso a recursos federais para o desenvolvimento de suas ações (art. 26 § 2ª do decreto nº 7.217/10). O mencionado decreto estabeleceu, num primeiro momento, prazo até 31 de dezembro de 2013 para que os municípios elaborassem seus planos. Contudo, essa data vem sendo redefinida constantemente, em função do seu não cumprimento. Atualmente, o prazo estabelecido é de 31 de dezembro de 2019.

O processo de elaboração do plano não poderá decorrer de ato unilateral do titular, mas sim contar com participação social através de ampla divulgação das propostas do plano e dos estudos que lhe deram suporte, inclusive com a realização de audiências ou consultas públicas (art.19 §5º). Dessa forma, a lei de saneamento assegura mecanismos e procedimentos mínimos voltados a conferir publicidade à atuação do poder público e a garantir a participação ativa e propositiva da sociedade no planejamento dos serviços.

Deve o plano conter ao menos diagnóstico, metas e soluções, isto é, um diagnóstico da situação do saneamento básico e seus impactos nas condições de vida da população (art. 19, inciso I), um conjunto de objetivos e metas para a universalização dos serviços (art. 19, inciso II), e os programas, projetos e ações necessárias para o cumprimento das metas (art. 19, inciso III). Soluções para situação de emergência e contingências também devem ser observadas (art. 19, inciso IV), assim como mecanismos de avaliação da eficiência e eficácia das ações programadas (art. 19, inciso V).

Em cartilha com as diretrizes para a definição da política e elaboração dos planos municipais e regionais de saneamento básico, a Secretaria Nacional de Saneamento Básico indica que os planos elaborados pelos municípios deverão possuir a caracterização da oferta e do déficit, indicando as condições de acesso e a qualidade da prestação de cada um dos serviços e considerando o perfil populacional,

com ênfase nas desigualdades sociais e territoriais, em especial nos aspectos de renda, gênero e étnico-raciais (BRASIL, 2010, p. 10).

Outro aspecto a ser destacado diz respeito à articulação dos planos de saneamento com os planos elaborados no âmbito de outros setores e atividades, cujo desempenho envolve em alguma medida a prestação de serviços de saneamento básico, como saúde, meio ambiente, desenvolvimento urbano e recursos hídricos (art. 3º, inciso VI).

Segundo Mota (2010, p. 270), a exigência de compatibilidade entre planos de setores e atividades diversos corresponde à necessidade de formar um consenso mínimo em torno dos principais problemas enfrentados pela população e das ações necessárias para superá-los, de modo a permitir a realização de um planejamento integrado e a atuação mais eficaz por parte dos diferentes órgãos e instâncias governamentais. Atualmente, entender a intersectorialidade como um princípio que deve ser um eixo transversal na elaboração e implementação de políticas públicas é um dos principais entraves aos gestores públicos. A Lei 11.445/07 enfatizou a compatibilidade entre os planos de saneamento e os planos de bacia hidrográfica e os planos diretores urbanos.

A lei 11.445/07 dispõe expressamente que os recursos hídricos não integram os serviços públicos de saneamento (art. 4, caput), porém a gestão de recursos hídricos (Lei 9.433/97) impacta o setor de saneamento tanto na origem quanto no fim. Na origem, pelo pagamento da captação da água. No fim, pelo pagamento da emissão de efluentes. Por exemplo, podem surgir conflitos entre as concessões de outorga de direito de uso de recursos hídricos ou sobre mecanismos de cobrança pelo uso da água constantes do plano de bacia hidrográfica e as metas e ações estabelecidas no plano de saneamento. Ou um plano de saneamento que não observe a disponibilidade de recursos hídricos e tampouco as prioridades para seu uso, colocando em risco tanto a qualidade como a quantidade de água disponível para a população servida pela bacia hidrográfica (MOTA, 2010, p. 271).

Contudo, o problema maior está relacionado à degradação qualitativa dos recursos hídricos em função da carência de tratamento dos resíduos urbanos e industriais. O saneamento básico ocupa função dupla na preservação dos recursos hídricos: de um lado, economizando o uso dos recursos, evitando desperdícios e, de outro, assegurando a qualidade da água distribuída e tratando os esgotos coletados (MOTA, 2010, p. 271).

Em relação à articulação dos serviços de saneamento com as políticas de desenvolvimento urbano e regional. Tal diretriz pode ser analisada sob dois aspectos distintos: as consequências para a prestação dos serviços de saneamento e os impactos na formulação e implementação das políticas de ordenação espacial.

Do ponto de vista dos serviços de saneamento básico, é necessário compreender como a cidade está organizada e quais são os seus planos de expansão. Dessa forma, é possível engendrar um planejamento para os serviços de saneamento capaz de colaborar para o desenvolvimento urbano, bem como exercer uma regulação que mire esse propósito. Um exemplo é a expansão da rede de esgotamento sanitário (PINTO, 2010, p. 183).

Para a expansão da rede de esgoto, é preciso considerar, além dos aspectos pertinentes ao próprio serviço, também os pertinentes à disciplina de expansão urbana contida no plano diretor ou no plano metropolitano para, a partir daí, conceber a expansão da rede de esgotamento. Ou seja, os serviços de saneamento devem ser expandidos para a mesma direção que o plano diretor prevê o crescimento da cidade.

Por outro lado, a diretriz de articulação também permite entender o comando para que a política de desenvolvimento urbano leve em conta as condições de oferecimento dos serviços públicos de saneamento. Ou seja, a política urbana deve considerar, nos momentos de sua formulação e de sua implementação, a existência ou inexistência dos serviços de saneamento e a maneira como são prestados. É essencial conhecer a capacidade de suporte das redes de saneamento na hora de planejar a cidade e de dispor sobre as regras de ocupação urbana. Há muitos aspectos envolvendo essa relação, porém vale concentrar os esforços em dois exemplos específicos (PINTO, 2010, p. 186).

Entre as diretrizes gerais da política urbana prevista no artigo 2º, inciso VI, do Estatuto da Cidade, está o compromisso que a política urbana deve ter com a ordenação e o controle do uso do solo. Por meio dessa diretriz, a intenção é evitar uma série de efeitos, listados nas alíneas do referido inciso, decorrentes da urbanização. Dois efeitos, em especial, possuem relação com as condições de oferecimento dos serviços de saneamento: o emprego desproporcional no solo em relação à infraestrutura urbana (alínea c) e a poluição e a degradação ambiental (alínea g).

O primeiro efeito é caracterizado pelo parcelamento, edificação ou uso do solo que exceda ou que seja de alguma maneira inadequado em relação à capacidade de

infraestrutura do local, devendo ser considerado os serviços de saneamento. A consideração da capacidade e das condições de oferecimento do saneamento permitirá que a formulação das normas urbanísticas leve ao equilíbrio urbano, em que pesem sejam compatíveis com a infraestrutura existente (PINTO, 2010, p. 188).

Já em relação ao segundo efeito, o objetivo está no saneamento como instrumento de preservação do meio ambiente. A existência e qualidade dos serviços de saneamento são essenciais para a proteção ambiental nas cidades, logo sua consideração pela política urbana é latente.

Retornando ao planejamento, quanto aos efeitos jurídicos do plano de saneamento básico, Panagi de Souza (2010, p. 39) destaca dois. O primeiro deles é que na ausência de plano, os contratos porventura firmados para a prestação dos serviços serão inválidos (art. 11, inciso I); o outro é de que o conteúdo do plano é juridicamente exigível perante a entidade reguladora e fiscalizadora dos serviços, a quem cabe verificar o seu cumprimento por parte dos prestadores (art. 20, parágrafo único), uma vez que a regulação dos serviços deve voltar-se, entre outras coisas, a garantir o cumprimento das metas estabelecidas no planejamento (art. 22, inciso II).

Em 2013, em cumprimento ao artigo 52 da lei federal de saneamento básico, foi aprovado o Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab). De maneira geral, o plano nacional é um orientador aos planos estaduais e municipais. Ele estabelece uma política federal da União para a universalização do saneamento, orientando e estabelecendo expectativas de curto (2015), médio (2020) e longo prazo (2030).

O Plansab define também como a União vai aportar seus recursos, para isso entende que os investimentos podem ser realizados na forma de medidas estruturais e estruturantes. As primeiras correspondem aos tradicionais investimentos em obras, com intervenções físicas relevantes nos territórios para a formação de infraestruturas físicas, as quais são necessárias para suprir o déficit de cobertura. Já as medidas estruturantes são aquelas voltadas ao fornecimento de suporte político e gerencial para a sustentabilidade da prestação dos serviços, tais como aperfeiçoamento da gestão em todas as suas dimensões (BRASIL, 2013).

Apesar da relevância conferida pela lei de saneamento ao planejamento, o Brasil não apresenta um cenário muito promissor em relação aos planos elaborados pelos entes municipais, que são os titulares dos serviços.

Em 2018, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2018) divulgou um panorama relativo à elaboração dos planos municipais de saneamento básico. Menos

de 50% dos municípios brasileiros possuem planos (41,54%), 27,13% estão em fase de elaboração e 31,33% dos municípios não possuem plano ou indício de sua elaboração. Eventualmente, esses municípios podem até possuir uma política voltada ao saneamento, contudo sem acesso aos recursos federais.

Lisboa, Heller e Silveira (2013, p. 347), ao estudarem os desafios do planejamento municipal, constataram que os principais obstáculos apontados pelos gestores são a indisponibilidade de recursos financeiros e a limitação quanto à qualificação profissional e capacidade técnica municipal.

Assim, para que o planejamento do saneamento possa avançar, a medida mais urgente é a ampliação da liberação de recursos por parte dos órgãos públicos e a facilitação do acesso dos municípios, pois se verifica a impossibilidade dos órgãos municipais de saneamento em arcar com os custos. As principais fontes a serem consideradas nessa ampliação são a Fundação Nacional de Saúde (FUNASA) e o Ministério do Desenvolvimento Regional, antigo Ministério das Cidades (LISBOA; HELLER; SILVEIRA, 2013, p. 347).

Já a insuficiência de profissionais e baixa capacidade técnica podem ser minimizadas com a contratação de profissionais quando da obtenção de recursos. O desenvolvimento de cursos de capacitação possibilitaria qualificação específica para elaborar o plano de saneamento, além de permitir o conhecimento sobre procedimentos metodológicos. Esse tipo de iniciativa pode ser facilitado pela participação em consórcios públicos de saneamento. E campanhas de sensibilização sobre a importância do planejamento poderia contribuir para mobilizar os envolvidos (LISBOA; HELLER; SILVEIRA, 2013, p. 347).

Superada a questão da elaboração dos planos, o problema que se coloca é o conteúdo dos planos municipais, fator que também contribui como entrave ao alcance da universalização. Pereira e Heller (2015, p. 395) desenvolveram uma pesquisa a fim de avaliar 18 planos municipais de saneamento básico em uma amostragem que incluiu as cinco macrorregiões do país e 14 estados. A avaliação foi norteada pelos princípios presentes na lei nacional de saneamento, como universalidade, equidade, integralidade, intersectorialidade e qualidade; pela instituição da política; pela capacidade de gestão; e pela sustentabilidade.

Por exemplo, no que diz respeito ao princípio da universalização, os autores estabeleceram algumas subcategorias a serem verificadas, tais como princípio ou objetivo; soluções individuais; apropriação das soluções ou serviços; características

sociais da população sem acesso; metas para a universalização; instrumentos e investimentos para a universalização. Com isso, foi possível verificar que apesar de todos os 18 planos apontarem a universalização dos serviços como princípio ou objetivo, apenas a metade deles considerou as soluções individuais que são adotadas pela população que não possui acesso aos serviços; apenas quatro avaliaram a apropriação das soluções ou serviços e identificaram as características sociais da população sem acesso; somente seis definiram metas para a universalização dos serviços contemplando toda a população; e três apontaram instrumentos, como um Fundo Municipal, e os investimentos necessários para a universalização (PEREIRA; HELLER, 2015, p. 398).

Um outro fator que chamou atenção dos pesquisadores está relacionado à intersectorialidade. Muitos dos problemas que devem ser enfrentados por um governo são marcados por suas naturezas transversais, o que enseja articulação entre diferentes setores para formulação de políticas públicas.

Por exemplo, nenhum dos planos observou de forma satisfatória os elementos das políticas de desenvolvimento urbano, do plano diretor e da política habitacional. Muitos deles não abordam parâmetros de uso e ocupação do solo; a definição de perímetro urbano da sede e dos distritos municipais, das Zonas Especiais de Interesse Social, do zoneamento de áreas de parcelamento e edificação compulsórios, das áreas para habitação social de interesse social; a identificação de ocupações irregulares em áreas de preservação permanente, da situação fundiária; ou dos eixos de desenvolvimento da cidade. Ou seja, total desarticulação com a política urbana que é fundamental à política de saneamento (PEREIRA; HELLER, 2015, p. 399).

O plano não deve ser visto como um mero requisito de acesso aos recursos federais, é necessário que os gestores públicos percebem a sua relevância como um instrumento de planejamento de políticas públicas, sendo capaz de promover avanços rumo à universalização.

3 DIREITO AO SANEAMENTO BÁSICO E AS ÁREAS IRREGULARES

3.1 O direito ao saneamento básico

A seção que se inicia tem como pretensão compreender o saneamento básico como um direito humano e fundamental que, apesar de não estar expresso na Constituição Federal de 1988, integra o rol dos direitos fundamentais sociais a fim de garantir uma vida digna a todos. Assim sendo, a parcela da população que não goza dos serviços de saneamento estaria, na verdade, tendo um direito constitucional violado.

Para melhor compreender o saneamento como direito, é necessário começar pela diferença entre direitos humanos e fundamentais. Para elucidar esta distinção, Sarlet (2015, p.28) diz que os direitos humanos estão relacionados aos documentos de direito internacional. Enquanto, os direitos fundamentais são direitos positivados no âmbito interno de cada Estado por meio de suas constituições. Os direitos humanos guardam uma concepção jusnaturalista dos direitos, ao passo que os direitos fundamentais dizem respeito a uma perspectiva positiva, nesse sentido os direitos humanos acabam sendo transformados em direitos fundamentais pelo modelo positivista.

Dentre vários critérios, os direitos fundamentais podem ser classificados em dimensões. Em um primeiro momento, partindo dos lemas da Revolução Francesa – liberdade, igualdade e fraternidade, anunciavam-se os direitos de 1ª, 2ª e 3ª dimensão e que iriam evoluir segundo a doutrina para 4ª e 5ª dimensão (LENZA, 2015, p.1142). Será abordado somente as três primeiras dimensões, não cabendo aqui tratar das demais por não terem relação direta com a pesquisa.

Os direitos de primeira dimensão consistem naqueles em que o Estado deixa de agir e suporta o direito do cidadão, visando a liberdade desse. Tais direitos dizem respeito às liberdades públicas e aos direitos políticos, traduzindo o valor da liberdade. Já os de segunda dimensão implicam em uma ação positiva do Estado, conhecidos como direitos sociais, culturais e econômicos, bem como os direitos coletivos, correspondendo ao princípio da igualdade (OMMATI, 2016, p. 59).

Os direitos fundamentais de terceira dimensão são marcados pela alteração da sociedade por profundas mudanças na comunidade internacional (sociedade de massa, crescente desenvolvimento tecnológico e científico etc.), identificando-se

profundas alterações nas relações econômicas-sociais. Com isso, surgem novos problemas e preocupações mundiais, tais como a noção de preservação ambiental. O traço característico desses direitos é a transindividualidade, ou seja, os direitos vão além dos interesses de um único indivíduo, destacando-se, por exemplo, o direito ao meio ambiente e ao desenvolvimento (LENZA, 2015, p.1144).

Em relação à última dimensão, Fensterseifer (2008, p. 96) afirma que a proteção ambiental passa a se projetar como um dos valores a ser incorporado como tarefa ou objetivo do Estado, passando esse a assumir o perfil de um Estado Socioambiental. Com isso, reconheceu-se a jusfundamentalidade do direito ao ambiente ecologicamente equilibrado, o que agregou novos elementos normativos ao conteúdo do mínimo existencial, fazendo com que se passasse a pensar um padrão mínimo em termos ambientais para a realização de uma vida digna e saudável, já que a qualidade e segurança ambiental são essenciais para o desenvolvimento da vida humana (SARLET; FENSTERSEIFER, 2017, p.140).

Por mínimo existencial, pode-se entender como sendo um conjunto de situações materiais indispensáveis à existência humana digna, sendo que essa existência não deve ser considerada somente como experiência física, mas também espiritual e intelectual, que permita a participação democrática dos cidadãos nas esferas de deliberação pública e que possibilite o livre desenvolvimento de sua personalidade. Assim sendo, o mínimo existencial é o núcleo material do princípio da dignidade da pessoa humana, o qual quando desrespeitado pela negligência estatal, gera uma violação consensual da dignidade do ser humano. Logo, seu conteúdo deve ser compatível com a princípio da dignidade humana (BARCELLOS, 2008, p. 247).

Para Sarlet e Fensterseifer (2007, p. 73 - 74), a dignidade da pessoa humana possui duas dimensões: uma social e outra ecológica. A primeira implica um permanente olhar para o outro, visto que o indivíduo e a comunidade são elementos integrantes de uma mesma realidade político-social-estatal. Ou seja, a dignidade do indivíduo nunca é do indivíduo isolado ou socialmente irresponsável, projetando-se na dignidade de todos os integrantes do grupo social. Já a dimensão ecológica ou socioambiental, por sua vez, também não poderá ser reduzida a uma dimensão puramente física ou biológica, uma vez que contempla a qualidade de vida como um todo, inclusive do ambiente em que a vida humana se desenvolve. Assim, o saneamento seria a ponte normativa entre o mínimo existencial social e a proteção ambiental.

O conceito de mínimo existencial não pode ser limitado ao direito à mera sobrevivência na sua dimensão estritamente natural ou biológica, mas deve ser concebido de forma mais ampla, já que objetiva justamente a realização da vida em níveis dignos, considerando, assim, a incorporação da qualidade ambiental como novo conteúdo do seu âmbito de proteção (SARLET; FENSTERSEIFER, 2017, p. 143).

Com isso, o conteúdo do mínimo existencial não pode ser confundido com um mínimo vital ou de sobrevivência, na medida em que este último está relacionado com a garantia do direito à vida humana, não significando abranger condições dignas ou uma vida com qualidade. Claro que não deixar uma pessoa sucumbir à fome é o primeiro passo em termos da garantia de um mínimo existencial, mas não é o suficiente para garantir uma existência digna, ainda mais em uma realidade social na qual os riscos pela degradação ambiental estão potencializados (SARLET; FENSTERSEIFER, 2017, p.143).

A proteção ambiental está relacionada à garantia dos direitos sociais, uma vez que a fruição desses é dependente de condições ambientais favoráveis, como, por exemplo, o acesso à água potável ou a moradia em área que não apresente poluição atmosférica. Logo, há que se considerar tanto a dimensão social quanto a dimensão ecológica, ambas inerentes à dignidade humana (SARLET E FENSTERSEIFER, 2017, p.127 – 128).

Dessa maneira, a prestação adequada dos serviços de saneamento atua no sentido de garantir o mínimo existencial de outros direitos sociais, ou seja, do núcleo mínimo de prestações sociais a serem exigidas do Estado para assegurar o desfrute de uma vida digna (BARCELLOS, 2008, p. 313).

Nessa toada, Silva e Mandarino (2017, p. 33) entendem que os serviços de saneamento básico repercutem na promoção de mais de um direito fundamental: a saúde, a vida e o meio ambiente, de maneira que esses, mesmo que pertencentes a dimensões diversas, se conectam no momento de sua respectiva garantia. O que se quer dizer é que a garantia da saúde, por exemplo, naturalmente favorecerá a concretização do direito à vida e também da dignidade da pessoa humana, de maneira que é difícil garantir um direito fundamental isoladamente em virtude da forte interdependência entre eles.

Com base no que foi abordado nos parágrafos anteriores, passa-se a analisar o reconhecimento do direito ao saneamento básico através da perspectiva do cenário

internacional e nacional. Em âmbito internacional, Santos e Menezes (2016, p. 260) destacam a Conferência de *Mar del Plata*, em 1977, como o primeiro encontro de caráter multilateral e global para tratar de problemas relacionados à água. O crescente consumo de água em dimensão planetária e a pressão exercida pelas instituições oficiais sobre os recursos hídricos em algumas áreas, indicavam o surgimento de uma crise de água em médio prazo que só poderia ser atenuada mediante a adoção de programas de gerenciamento integrado desses recursos, surgindo, então, um documento referencial sobre recursos hídricos, o Plano de Ação de *Mar del Plata*.

A Conferência de *Mar del Plata* acabou por influenciar a década de 1980, que ficou conhecida como a “Década Internacional do Fornecimento da Água Potável e do Saneamento” sob a premissa de que todos os povos, quaisquer que sejam seu estágio de desenvolvimento e suas condições sociais e econômicas, têm direito ao acesso à água potável em quantidade e qualidade à altura de suas necessidades básicas (SANTOS; MENEZES, 2016, p. 260).

Posteriormente, distintos instrumentos internacionais mencionaram o direito à água e o acesso ao saneamento como meio de erradicar a desigualdade e discriminação, como a Conferência sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra as Mulheres (1979) e a Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança (1989). Contudo, somente em 1992, com a Conferência Internacional sobre a Água e Meio Ambiente, organizada pelas Nações Unidas (ONU), foi abordado diretamente o tema sobre água limpa e o acesso ao saneamento, apresentando-se compromissos e recomendações para ações em níveis local, nacional e internacional. Ainda em 1992, foi realizada a Conferência do Rio de Janeiro, a qual enfatizou a necessidade de reconhecimento do direito humano ao meio ambiente sadio (SANTOS; MENEZES, 2016, p. 261).

Em 1999, a Assembleia Geral das Nações Unidas aprovou a Resolução A/RES/54/175, que afirma o direito à concretização total ao desenvolvimento, promovendo o direito a água como parte dos direitos humanos. O art. 12 da referida resolução determina que os direitos à alimentação e à água limpa são direitos fundamentais e a sua promoção constitui um imperativo moral tanto para os governos nacionais como para a comunidade internacional (SANTOS; MENEZES, 2016, p. 261).

Em novembro de 2002, foi enunciado o Comentário Geral nº 15 do Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais que entendeu o direito à água como um

direito humano. Esse documento alertou que o direito à água está associado diretamente aos direitos básicos e possui a centralidade para a concretização de direitos como a alimentação, a saúde, moradia, além de outros interligados a dignidade da pessoa humana (SANTOS; MENEZES, 2016, p. 261).

Através da Resolução nº 64/292 (A/RES/64/292), de 2010, a Assembleia Geral das Nações Unidas reconheceu a água limpa e segura e o saneamento como um direito humano essencial ao gozo pleno da vida, bem como de todos os demais direitos de mesma natureza. Seguindo esse posicionamento, o Conselho de Direitos Humanos adotou o entendimento, por meio da Resolução nº 16/5, do acesso à água potável e ao saneamento como sendo um direito humano conectado aos direitos à vida e à dignidade (SILVA; MANDARINO, 2017, p. 26).

Já em 2015, a ONU, com a Resolução nº 70/169 (A/RES/70/169), aprimorou a resolução de 2010 e passou a entender o direito à água e ao saneamento como direitos distintos e autônomos. Até então o direito humano à água e o direito humano ao saneamento básico eram tratados como se fossem únicos. Contudo, o novo entendimento reconheceu dois direitos conectados, mas distintos, ambos integrantes do direito à vida (STRAKOS, 2016, p.146).

Em entrevista, Léo Heller, relator especial da ONU, afirma que o marco normativo mais avançado para se pensar a prestação de serviços de água e esgoto é dos direitos humanos. Segundo o relator, esse marco requer que os serviços sejam prestados com base na disponibilidade, no efetivo acesso aos serviços, na sua qualidade, na aceitabilidade das soluções e na acessibilidade financeira das populações mais pobres, impondo que não haja discriminação no acesso, ou seja, moradores de vilas e favelas ou da área rural devem ser beneficiados da mesma forma dos que vivem nas áreas convencionalmente urbanizadas (CARNEIRO, 2016).

Considerando ainda o esforço internacional, vale destacar a formação da Agenda 2030, com seus 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) e suas 169 metas correspondentes, para a erradicação da pobreza e promoção de uma vida digna para todos dentro dos limites do planeta. Com destaque para o ODS 6 referente à disponibilização universal e equitativa de água potável e saneamento básico.

Uma das novidades dos ODS's e de suas metas é o fato de se aplicarem a todos os Estados-membros das Nações Unidas, refletindo o reconhecimento de que todos os países – desenvolvidos e em desenvolvimento – têm desafios a superar

quando o assunto é promoção do desenvolvimento sustentável em suas três dimensões: social, econômica e ambiental.

A Agenda 2030 não se limita a propor os ODS's, mas trata igualmente dos meios de implementação que permitirão a concretização desses objetivos e de suas metas. Esse debate engloba questões de alcance sistêmico, como financiamento para o desenvolvimento, transferência de tecnologia, capacitação técnica e comércio internacional.

Para abordar o direito ao saneamento básico no Brasil é preciso começar pela Constituição Federal de 1988, responsável por dividir os direitos fundamentais no seu Título II, denominado "Dos Direitos e Garantias Fundamentais", em cinco categorias, a saber: a) direitos e deveres individuais e coletivos; b) direitos sociais; c) direitos de nacionalidade; d) direitos políticos; e e) partidos políticos.

Entre as cinco categorias mencionadas acima, a que interessa ao presente trabalho é a dos direitos sociais, uma vez que o saneamento é incorporado nesta categoria. De acordo com Carvalho Ramos (2016, p. 66 - 67), os direitos sociais consistem em um conjunto de faculdades e posições jurídicas pelas quais um indivíduo pode exigir prestações do Estado ou da sociedade ou até mesmo a abstenção de agir, tudo para assegurar condições materiais mínimas de sobrevivência. O conteúdo dos direitos sociais é essencialmente prestacional, exigindo do Estado e da sociedade ações com objetivos de superar as desigualdades fáticas e ofensas à dignidade. Por outro lado, há também direitos sociais de abstenção, pela qual o Estado deve se abster de interferir de modo indevido em determinados direitos sociais, por exemplo, a liberdade de associação sindical ou o direito de greve.

Os direitos sociais podem, ainda, ser classificados em originários ou derivados. A primeira categoria está relacionada àqueles que advêm do texto constitucional ou mesmo de um tratado de direitos humanos sem outra implementação legislativa ou administrativa. Já o direito social derivado é aquele que já possui regulamentação legal ou administrativa e que pode ser encarado pelo prisma da igualdade, assegurando o acesso igualitário a todos e ainda pelo prisma da segurança e confiança no Estado, impedindo que haja inconstância na prestação e proibindo-se o retrocesso (RAMOS, 2016, p. 67).

Ainda vale lembrar que a enumeração constitucional dos direitos não é exaustiva, uma vez que o artigo 5º, § 2º prevê o princípio da não exaustividade dos

direitos fundamentais, também denominado abertura da Constituição aos direitos humanos, dispondo que os direitos previstos não excluem outros decorrentes do regime e princípios da Constituição, além dos que estão mencionados no restante do texto constitucional e em tratados de direitos humanos celebrados pelo Brasil (RAMOS, 2016, p. 65).

Estes pressupostos constitucionais são relevantes, uma vez que o direito ao saneamento básico não está explícito na Constituição Federal de 1988. Entretanto, Chagas Pinto (2006, p. 406) afirma ser possível o reconhecimento de um direito fundamental ao saneamento básico, através de uma interpretação extensiva do direito fundamental à saúde, e, principalmente, do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225 da Constituição Federal de 1988).

O saneamento básico opera como um instrumento de combate da pobreza e da degradação do ambiente, de modo que a efetividade dos seus serviços (abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e drenagem e manejo de águas pluviais urbanas), integra, direta ou indiretamente, o âmbito normativo de diversos direitos fundamentais, como o direito à saúde, o direito à habitação decente, o direito ao ambiente e, até mesmo, o direito à vida (PINTO, 2006, p. 408).

Tal entendimento está refletido na Lei Federal de Saneamento Básico, quando enuncia, entre os princípios fundamentais da política de saneamento, a articulação com as políticas de desenvolvimento urbano e regional, de habitação, de combate à pobreza e sua erradicação, de proteção ambiental, de promoção da saúde e outras de relevante interesse social voltadas para a melhoria da qualidade de vida, para as quais o saneamento seja fator determinante (art. 2º, IV), o que acaba por relevar uma visão integrada para a tutela e promoção de direitos (SARLET; FENSTERSEIFER, 2017, p.149). Vale prestar atenção nas políticas da área de saúde e urbana como exemplos.

Na área das políticas de saúde, a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 200, inciso IV, define expressamente ser competência do Sistema Único de Saúde (SUS), o qual articula ações de todos os entes federativos, participar da formulação da política e da execução das ações de saneamento básico. Para Fernando Aith (2010, p. 251), o texto constitucional deixa manifesto que as políticas públicas de saneamento devem ser articuladas com outras políticas públicas, ficando evidente a natureza intersetorial das ações voltadas ao saneamento.

Ainda no caso da saúde, pode-se trazer à tona a Lei Orgânica da Saúde (Lei Federal nº 8.080/90), a qual dispõe expressamente que o saneamento básico e o meio ambiente são fatores determinantes da saúde (art. 3º). Inclusive, o artigo 6º, inciso II, da ora mencionada lei, inclui no campo de atuação desse sistema de saúde a participação na formulação da política e na execução de ação de saneamento básico (AITH, 2010, p. 251).

Em relação às políticas públicas urbanas, a referência constitucional da diretriz de articulação é a norma presente no artigo 23, inciso IX, Constituição Federal de 1988. Ali está prescrita a competência comum dos entes federativos para promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico. De acordo com Motta Pinto (2010, p.175), percebe-se, no dispositivo, uma ênfase na realização de ações para concretizar o direito constitucional à moradia, havendo o reconhecimento da estreita relação existente entre habitação e saneamento básico, bem como da necessidade de que a melhoria das condições habitacionais se dê conjuntamente às de saneamento básico.

Cabe, ainda, o já mencionado inciso I, do artigo 2º, do Estatuto da Cidade, no qual é garantido o direito à cidade sustentável, ou seja, equilíbrio urbano, com o qual o saneamento também está comprometido, sendo essencial para o alcance da sustentabilidade da cidade. Esse direito é uma das diretrizes gerais da política urbana, as quais vinculam a elaboração das normas em direito urbanístico.

Sarlet e Fensterseifer (2017, p.152) assinalam que no tocante às medidas legislativas e políticas públicas perpetradas para a efetivação do direito fundamental ao saneamento básico, transpondo-o do plano normativo para o fático, deve o legislador e também o administrador atentar para a garantia constitucional da proibição do retrocesso socioambiental. No caso do saneamento, importa também a aplicação do dever de progressividade, que restou consagrado de forma expressa na Lei de Saneamento Básico, no seu artigo 3º, inciso I, através do objetivo da universalização dos serviços e ampliação progressiva do acesso de todos os domicílios ocupados ao saneamento básico.

Partindo do que foi exposto acima, foi apresentada a Proposta de Emenda Constitucional nº 2/2016, a qual visa alterar a redação do artigo 6º da Constituição

Federal de 1988, acrescentado o saneamento básico no rol dos direitos sociais nele previstos¹.

O senador responsável pela PEC, Randolfe Rodrigues, acredita que a modificação constitucional seria como uma “solução jurídica” para o quadro caótico dos serviços de saneamento no Brasil. A especificação do direito ao saneamento de forma explícita o colocaria em maior evidência, chamando mais atenção dos gestores públicos bem como da população em geral. Isso seria um efeito político e de caráter simbólico que pode colocar o assunto mais em voga (SILVA; MANDARINO, 2017, p. 41).

O direito ao saneamento básico está além do acesso a um conjunto de serviços, mas sim conectado a uma série de outros direitos essenciais à promoção de uma vida digna. Logo, quando determinada parcela da população não goza de seus serviços, tem um conjunto de direitos violados. Desta feita, é primordial que o Poder Público realize políticas públicas com objetivo de promover o saneamento básico a toda população. Nesse contexto, o provimento do saneamento básico às áreas irregulares é uma questão de garantia de direitos. Esse será o ponto abordado a seguir.

3.2 O que são áreas irregulares

Para se compreender a formação das áreas irregulares no Brasil, é necessário entender em que circunstâncias se deu o processo de urbanização no país. Rolnik (2000, p. 2) coloca a imensa e rápida urbanização pela qual passou a sociedade brasileira como uma das principais questões sociais do país no século XX.

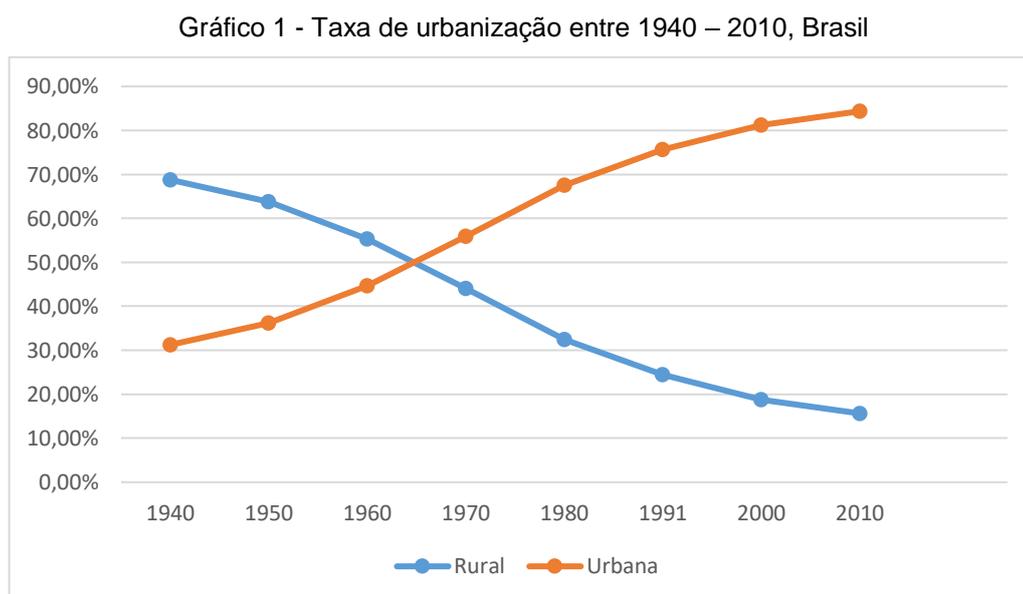
Lira (2017, p. 1384 – 1385) entende que o inchaço populacional nos centros urbanos se deve à algumas circunstâncias, entre elas, a industrialização. A partir dos anos de 1930, iniciou-se a industrialização, como resultado da promulgação do Código de Águas e do Código de Minas. Pelo primeiro, as quedas d’água de maior volume passaram a ser propriedade da União Federal, propriedade distinta da propriedade do solo. Assim, as quedas d’água passaram a ser objeto de concessões federais, com a finalidade de exploração de energia elétrica. Pelo segundo código mencionado, as jazidas minerais passaram a ser de propriedade da União Federal, e também passaram a ser objeto de concessões federais, para exploração da riqueza mineral.

¹A PEC ainda se encontra em tramitação, estando atualmente na Secretaria de Apoio à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania.

Nos anos de 1940, deu-se um passo decisivo para a industrialização do país com a criação da Companhia Siderúrgica Nacional e a Companhia Vale do Rio Doce. Já na década de 1950, foi implantado o Plano de Metas do Presidente Juscelino Kubitschek, voltado sobretudo para a indústria automotiva. Isso provocou uma mudança significativa nas atividades econômicas, que eram essencialmente baseadas na exportação de produtos agrícolas, fomentou altos índices de crescimento econômico e transformou as cidades em centros industriais (LIRA, 2017, p. 1385).

As cidades, então, passaram a concentrar melhores oportunidades de empregos e qualidade de vida, uma vez que eram onde os grandes centros industriais estavam localizados. Por outro lado, ocorreu uma decomposição da estrutura agrária, fazendo com que a população rural migrasse para as cidades em busca de empregos e melhores condições de vida.

O êxodo rural foi tão vertiginoso que em cerca de 30 anos a população urbana superou a rural. O gráfico a seguir permite visualizar a intensidade do processo migratório campo-cidade através da taxa de urbanização:



Fonte: Extraído de IBGE, Estatísticas do Século XX, 2006.

O momento da virada da proporção entre a população urbana e rural acontece entre 1960, quando a parcela urbana representava 44,67% da população total – contra 55,33% de população rural – e 1970 quando essa relação se inverte com números

quase idênticos: 55,9% de população urbana e 44,1% de população rural (IBGE, 2006).

Essa transformação, já imensa em números relativos, torna-se mais evidenciada em números absolutos, quando na década de 1960 a população urbana era de 31 milhões de habitantes e no final da década de 1990 de 137 milhões (IBGE, 2006).

Maricato (2015, p. 15) diz que o auge desse processo foi acompanhado pelo alto índice de crescimento econômico pelo qual o Brasil vinha passando, com taxa anual de até 7%. As multidões que chegavam às cidades, durante esse período, de alguma forma puderam se beneficiar dessa conjuntura. Vale ressaltar que por pior que fossem as condições nas cidades, eram melhores que no campo. A mortalidade infantil diminuiu, a expectativa de vida e escolaridade aumentaram, tudo isso como resultado do processo de urbanização.

Vale ressaltar que a urbanização não atingiu a todas as regiões do país da mesma maneira. Como a Região Sudeste concentrava a maior parte das indústrias, foi a que recebeu os maiores fluxos migratórios, em especial da Região Nordeste. Entre todas as grandes regiões, o Sudeste apresenta as taxas de urbanização mais elevadas, sendo a primeira região a registrar uma superioridade da população urbana (57%) em relação à rural em 1960 (IBGE, 2006).

Acontece que os centros urbanos não estavam preparados para o acelerado e intenso êxodo rural, já que o crescimento econômico não foi acompanhado de investimento em políticas públicas sociais e infraestrutura urbana. Assim, a população recém-chegada, essencialmente de baixa renda, passou a ocupar as áreas periféricas e, no caso do Rio de Janeiro, picos e ribanceiras dos morros. Alfonsin (2005) comenta que:

Em razão da ineficácia das políticas públicas de provisão habitacional de interesse social, o fenômeno da solução informal para os problemas de moradia assumiu as mais variadas formas (favelas, cortiços, loteamentos irregulares e clandestinos, ocupação de áreas de risco etc.), tendo se mostrado intenso no Brasil na segunda metade do século XX, coincidindo com o período de maior industrialização e urbanização do país e inscrevendo nas regiões metropolitanas, a face mais evidente do problema (ALFONSIM, 2005, p. 48).

A impossibilidade de acesso à moradia com preços compatíveis com os níveis de renda da população e a falta de alternativas legais de acesso à terra urbana fizeram com que essa parcela da população fosse empurrada para os terrenos mais impróprios para fins de moradia com áreas ambientalmente vulneráveis, sem valor no mercado imobiliário regular, porém mais baratas no mercado clandestino (ALFONSIN, 2005, 48).

Dessa forma, o processo de urbanização aconteceu de forma desordenada, irracional e injusta, tendo como características a segregação socioespacial, exclusão social, déficit habitacional, deficiências na qualidade dos serviços públicos, utilização predatória do meio ambiente natural, entre outras. Rolnik e Saule Júnior (2002, p. 24) classificam este processo como “urbanização de risco”.

Para Fernandes (1998, p. 4), isso se traduz na formação de dois “tipos” de cidades: a legal e a ilegal. O primeiro tipo concentra os maiores investimentos públicos, infraestrutura urbana consolidada, fiscalização mais intensa sobre o uso do solo, a população possui acesso aos serviços básicos essenciais e às oportunidades de lazer, cultura, trabalho etc. Por outro lado, a cidade ilegal é composta por áreas irregulares, que pouco interessam ao mercado imobiliário, com alta concentração de pobreza, reduzidos investimentos públicos em infraestrutura urbana e imóveis precários. Essa parte da cidade ainda conta com habitações que geralmente não possuem escrituras legais formais.

Inúmeros problemas são gerados em função da ocupação regular do espaço urbano, tais como: desarticulação do sistema viário, dificultando o acesso de ônibus, ambulâncias, viaturas policiais e caminhões de coleta de lixo; formação de bairros sujeitos a erosão e alagamentos; assoreamento de rios, lagos e mares; ausência de espaços públicos para implantação de equipamentos de saúde, educação, lazer e segurança; comprometimento dos mananciais de abastecimento de água e do lençol freático; riscos de acidentes e incêndios decorrentes de ligações clandestinas de energia elétrica; ligações irregulares de água sem garantia de qualidade; aumento dos custos de urbanização.

Para o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (2013), o termo “áreas irregulares” é a designação genérica utilizada para se referir aos assentamentos irregulares ou aglomerados urbanos subnormais. O IBGE (2013) entende que essas áreas são compostas pelo conjunto, de no mínimo, 51 unidades habitacionais (barracos, casas, etc.) carentes, em sua maioria de serviços públicos

essenciais, ocupando ou tendo ocupado, até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular) e estando dispostos, em geral, de forma desordenada e densa. Devem, ainda, contar com pelo menos umas das características a seguir: irregularidade das vias de circulação e do tamanho e forma dos lotes e/ou carência de serviços públicos essenciais, tais como coleta de lixo, rede de esgoto, rede de água, energia elétrica e iluminação pública.

O IBGE (2013) corrobora com o que já foi exposto no início do tópico dizendo que a existência dessas áreas está relacionada à forte especulação imobiliária e fundiária, ao decorrente espraiamento territorial do tecido urbano, à carência de infraestruturas as mais diversas e, por fim, à periferização da população. Assim, o surgimento dessas áreas seria como uma resposta de uma parcela da população à necessidade de moradia.

Os assentamentos irregulares ou aglomerados subnormais podem se enquadrar, observados os critérios de padrões de urbanização e/ou de precariedade de serviços públicos essenciais, nas seguintes categorias: invasão, loteamento irregular ou clandestino, áreas invadidas, loteamentos irregulares e clandestinos regularizados em período recente, favelas, grotas, baixadas, comunidades, vilas, ressacas, mocambos, palafitas, entre outros (IBGE, 2013).

O Censo Demográfico de 2010 apontou que existiam 6.329 assentamentos irregulares distribuídos por 323 municípios pelo Brasil, com mais de três milhões de domicílios particulares ocupados e onde residiam cerca de 11,4 milhões de pessoas, o que significava 6% da população total (IBGE, 2013). A distribuição desses aglomerados pelo país pode ser visualizada pelo mapa a seguir:

Mapa 1 - Municípios com aglomerados subnormais identificados – Brasil - 2010



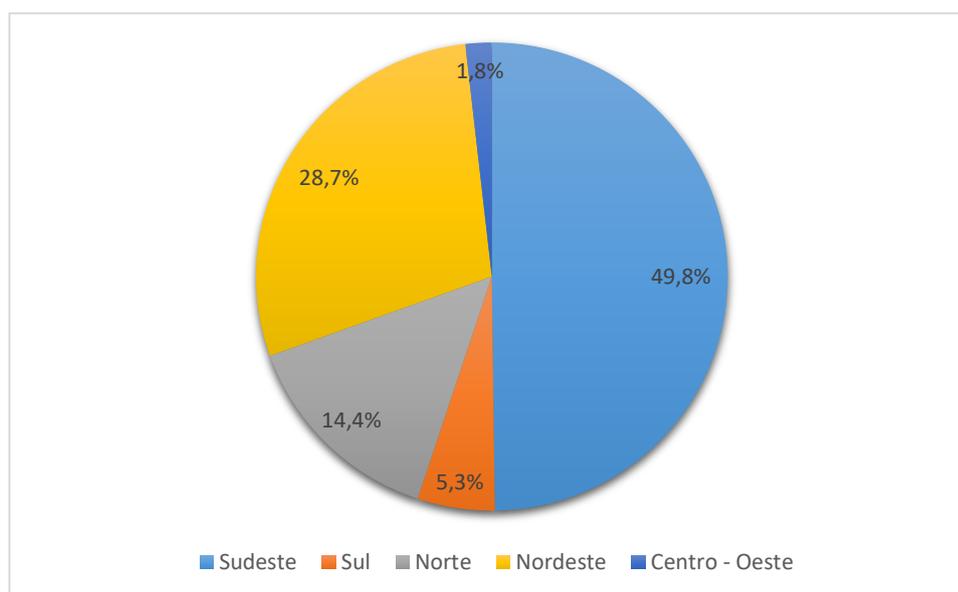
Fonte: Extraído de IBGE, Censo Demográfico 2010.

O mapa ainda permite perceber que a Região Sudeste concentrava a maior parte dos municípios com aglomerados subnormais, cerca de 145, equivalente a 8,7% dos 1.668 municípios da região. Um pouco mais da metade deles estava nas regiões metropolitanas, cerca de 75, e o restante em municípios do interior dos estados. A região se destaca, ainda, por concentrar 62,4% dos mais de seis mil assentamentos irregulares do Brasil (IBGE, 2013).

Em relação às outras regiões, a Região Norte contava com 48 municípios, sendo a maioria no interior dos Estados do Amazonas, do Pará e do Amapá; a Região Nordeste continha 70 municípios com aglomerados subnormais, sendo a maioria localizado em regiões metropolitanas; a Região Sul apresentava 51 municípios; e na Região Centro-Oeste, foram constatados nove municípios apenas (IBGE, 2013).

No que toca à concentração de domicílios particulares ocupados em aglomerados subnormais, as diferenças entre as regiões do país são enormes, como é possível verificar pelo gráfico a seguir:

Gráfico 2 - Distribuição de domicílios em aglomerados subnormais por Grandes Regiões - 2010



Fonte: Extraído de IBGE, Censo 2010: Aglomerados Subnormais – Informações Territoriais, 2013.

Pelo gráfico acima, a Região Sudeste concentrava 49,8% dos 3,2 milhões de domicílios particulares ocupados em aglomerados subnormais (23,2% em São Paulo e 19,1% no Rio de Janeiro), onde viviam cerca de 48,8% da população dos aglomerados do país (IBGE, 2013).

Pelo Censo 2010, as regiões metropolitanas do país concentravam a maior parte dos aglomerados subnormais: 20 delas abrigavam 88,6% do total de domicílios em aglomerados, com destaque para as regiões metropolitanas de São Paulo, do Rio de Janeiro e de Belém (IBGE, 2013).

Lira (2017, p. 1386) resume todo esse contexto dizendo que o adensamento populacional nas cidades e regiões metropolitanas se deve à falta de uma política pública consistente para a manutenção do homem na zona rural, ou seja, reforma agrária. Por outro lado, o assentamento desordenado nos centros urbanos se explica diante da ausência de vontade política para a realização de uma reforma urbana.

Como resposta, a Constituição Federal de 1988 reserva capítulo específico para tratar da política urbana, demonstrando preocupação com o melhor ordenamento das cidades. Com isso, surge o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) tendo a missão de promover o desenvolvimento urbano sustentável e superar a crise que degenera o desenvolvimento das cidades brasileiras.

O Estatuto da Cidade, em seu artigo 2º, inciso I, diz que a política urbana deve consistir na garantia do direito às cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações.

Carvalho Filho (2013, p. 46) diz que “o direito às cidades sustentáveis é, de fato, o direito fundamental das populações urbanas”. Como a urbanização é um processo de transformação da cidade com vistas à melhoria das condições da ordem urbanística, exige-se que o processo não perca de vista essa garantia atribuída à coletividade.

Entre os diversos artifícios previstos para a garantia do direito às cidades sustentáveis, destaca-se o planejamento. Esse tem por objetivo evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente (art. 2, inciso IV, EC/2001) e promover o desenvolvimento das cidades, distribuição espacial da população e as atividades econômicas do território sob sua influência.

Os resultados decorrentes da ocupação irregular do solo são de tal monta que levou o legislador a tipificar como crime a execução de loteamento à margem da lei, sujeitando o infrator a pena de reclusão e multa (art. 50, lei nº 6.766/79 – Lei do Parcelamento do Solo Urbano).

Entretanto, há previsão, no artigo 40, da Lei de Parcelamento do Solo Urbano, de regularização dos loteamentos pelo poder público municipal ou do distrito federal para evitar lesão aos padrões de desenvolvimento urbano e na defesa dos direitos dos adquirentes de lotes.

O processo de regularização fundiária também está presente entre as diretrizes da política urbana (art. 2, inciso XIV, EC/2001), consistindo em um processo pelo qual se adotam medidas sociais, urbanísticas e jurídicas para fazer com que as propriedades irregulares se tornem legais, obedecendo os parâmetros da legislação brasileira e garantindo o direito à moradia.

Segundo Carvalho Filho (2013, p. 71), a regularização fundiária se funda na conversão, em situação jurídica, de situações meramente de fato pertinentes à posse e ao uso de imóveis. Trata-se do reconhecimento de que algumas comunidades já sedimentaram o uso e ocupação do solo em determinadas localidades.

Nesse sentido, elucida Rezende e Costa (2014) no que se refere à importância da regularização urbana para os centros urbanos:

O instrumento adequado para equacionar este problema social, habitacional, urbanístico e ambiental é a regularização fundiária, que visa à permanência da população ao local em que estabeleceram moradia, legalizando as áreas urbanas ocupadas informalmente, com conseqüente melhoria do ambiente urbano e da qualidade de vida (REZENDE; COSTA, 2014, p. 185).

O ordenamento jurídico brasileiro contém algumas leis voltadas à regularização fundiária além do Estatuto da Cidade (lei nº 10.257/2001), como o Estatuto da Metrópole (lei nº 13.090/2015) e a lei que dispõe especificamente sobre a regularização fundiária urbana e rural (lei 13.465/2017).

No que diz respeito à lei nº 13.465/17, responsável por várias alterações no ordenamento jurídico, a opção foi por mecanismos mais céleres para se formalizar as áreas irregulares. São várias as classificações de regularização fundiária: a primeira, distinguindo a regularização fundiária rural da regularização fundiária urbana, e, nesta, a de interesse social (Reurb-S) e as de interesse específico (Reurb-E); a segunda, distinguindo a regularização fundiária de área pública da regularização fundiária de área particular.

A lei elenca em um extenso rol, em seu artigo 10, os objetivos relacionados à regularização fundiária urbana, sendo os principais: identificar os núcleos urbanos informais que devam ser regularizados, organizá-los e assegurar a prestação de serviços públicos aos seus ocupantes; ampliar o acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda; promover a integração social e a geração de emprego e renda; garantir a efetivação da função social da propriedade, dentre outros.

Compreendido o processo de formação das áreas irregulares e seus diversos impactos, o item a seguir tratará especificamente da problemática que envolve os serviços de saneamento básico nessas áreas.

3.3 A problemática do saneamento básico em áreas irregulares

Como foi visto no item anterior, o vertiginoso processo de urbanização provocou um inchaço populacional dos centros urbanos, fazendo com que a população de baixa renda fosse relegada a áreas periféricas, encostas de morros ou ambientalmente protegidas, conhecidas como áreas irregulares. A Lei de

Saneamento não trata especificamente dos problemas envolvendo as áreas irregulares, mas sim de maneira implícita em diversos artigos, como o referente aos princípios da universalização, integralidade e articulação com as políticas de desenvolvimento urbano, combate à pobreza e habitação. Dessa forma, o plano municipal de saneamento deve estar atento às ações de regularização fundiária previstas na política urbana habitacional com objetivo de uma atuação conjunta na promoção dos serviços públicos pertinentes, garantindo o acesso a essa parcela da população e evitando o agravamento de problemas ambientais.

Essas áreas, muitas vezes, não são abrangidas com serviços públicos essenciais a uma vida com qualidade, como, por exemplo, o abastecimento de água e esgotamento sanitário. No Censo de 2010, quanto ao saneamento básico em áreas irregulares, o percentual de adequação dos domicílios nessas áreas era sempre menor quando comparado com áreas urbanas regulares dos municípios onde se localizavam. Por adequação, entende-se o domicílio ligado à rede de distribuição geral, no caso de abastecimento de água, e à rede geral de esgoto ou fossa séptica, quanto ao esgotamento sanitário. Ressalta-se que, pela metodologia do IBGE, o acesso adequado não significa necessariamente que os serviços sejam regularizados, ou seja, pode ser ou não um serviço regularizado.

O esgotamento sanitário era o serviço com menor grau de adequação: 67,3% dos domicílios eram adequados, sendo 56,3% ligados à rede geral de esgoto e 11% de domicílios ligados à fossa séptica. No que se refere ao abastecimento de água, 88,3% dos domicílios eram adequados, ou seja, estavam conectados à rede geral de distribuição (IBGE, 2011).

A problemática da prestação de serviços públicos em áreas irregulares é uma, entre tantas outras, consequências da falta de articulação entre as políticas setoriais e a política urbana. A verdade é que nenhuma área será ocupada se não houver algum tipo de acesso a pelo menos dois insumos básicos: água e energia. Por isso, as áreas irregulares nascem nas proximidades da “cidade legal”, as quais gozam de infraestrutura de serviços públicos.

A proximidade com essas áreas permite com que sejam realizadas ligações clandestinas tanto de energia elétrica quanto de água. Porém, toda vez que se tem acesso água, ocorre a geração de esgoto, sendo o tratamento primordial para se manter a salubridade do ambiente e evitar doenças de veiculação hídrica. As ligações ilegais também não garantem a qualidade da água consumida. Outras vezes, a

solução encontrada para o acesso à água está em poços artesianos, que podem ser inadequados se forem feitos de forma errada. As ligações clandestinas estão relacionadas às perdas contabilizadas pelos prestadores de serviços.

No processo de abastecimento de água por meio de redes de distribuição podem acontecer perdas do recurso hídrico associadas a causas diversas, tais como: vazamentos, erros de medição e consumos não autorizados. Essas perdas trazem impactos negativos para o meio ambiente, para a receita e para os custos de produção das empresas. As perdas podem ser classificadas como de dois tipos: as perdas reais relacionadas aos vazamentos de adutoras, ramais e reservatórios; e as perdas aparentes que dizem respeito ao uso não autorizado (fraudes e falhas de cadastro) e erros de medição (INSTITUTO TRATA BRASIL, 2015, p. 14 – 15).

Dentro das perdas aparentes, pode-se destacar as perdas sociais que correspondem aos consumos não autorizados e não faturados decorrentes de ligações ilegais e fraudes em áreas irregulares. Estima-se que os níveis de perdas sociais nas regiões metropolitanas do Brasil oscilam na faixa de 15% a 25% das perdas aparentes, ou seja, de 2% a 4% do volume produzido (INSTITUTO TRATA BRASIL, 2015, p. 79).

Ocasionalmente, os responsáveis pela prestação dos serviços acabam por oficializar essas ligações e cobrando pelos serviços, em uma tentativa de manter o equilíbrio econômico-financeiro. É claro que a oficialização de algumas ligações clandestinas pode fortalecer ainda mais a expansão dessas áreas, proporcionando a expectativa de atendimento de outros domicílios e facilitando que mais ligações irregulares sejam realizadas.

Carvalho Pinto (2007, p. 3) diz que os prestadores dos serviços públicos, muitas vezes, não se consideram submetidos à legislação urbanística. Isso faz com que os serviços sejam distribuídos aos loteamentos clandestinos antes de uma eventual regularização urbanística e jurídica dos assentamentos pelas autoridades competentes, que não são sequer consultadas, fazendo com que as operadoras de serviços respondam judicialmente.

No caso das áreas que não estejam em processo de regularização, a infraestrutura simplesmente não pode ser instalada, seja pelo empreendedor, seja pelos próprios moradores, seja pelas concessionárias de serviços públicos, sob pena de caracterização de conduta tipificada como crime pela lei nº 6.766/79 (Lei do Parcelamento do Solo urbano), em seu artigo 50, *in verbis*:

Art. 50 – Constitui crime contra Administração Pública:

I – dar início, de qualquer modo, ou efetuar loteamento ou desmembramento do solo para fins urbanos sem autorização do órgão público competente, ou em desacordo com as disposições desta Lei ou das normas pertinentes do Distrito Federal, Estados e Municípios.

O tipo penal abrange qualquer conduta tendente à consolidação do assentamento, o que inclui a implantação de redes de infraestrutura. Será autor do crime qualquer pessoa que contribua para sua prática e não apenas o empreendedor direto:

Art. 51 – Quem, de qualquer modo, concorrer para a prática dos crimes previstos no artigo anterior desta Lei incide nas penas a estes cominadas, consideradas em especial os atos praticados na qualidade de mandatário de loteador, diretor ou gerente de sociedade.

Fica caracterizada, portanto, a ilicitude da conduta dos prestadores de serviços públicos, quando implantam ligações oficiais em áreas irregulares, à margem de qualquer processo urbanístico de regularização ou sem autorização pertinente.

Daí surge uma dicotomia entre o mandamento legal da Lei de Parcelamento do Solo Urbano, o direito ao saneamento básico e o equilíbrio econômico-financeiro da prestação dos serviços. Nos casos em que as ocupações irregulares estão em áreas de preservação ambiental, o direito ao meio ambiente entra em cena.

Em relação à lei nº 13.465/17, o procedimento de regularização é alvo de diversas críticas, entre elas, a questão que envolve o fornecimento de infraestrutura. Pelo artigo 36, parágrafo 3º, as obras de implantação de infraestrutura essencial, de equipamentos comunitários e de melhoria habitacional, bem como sua manutenção, podem ser realizadas antes, durante ou após a conclusão da Reurb.

A lei abre a possibilidade daquela área ser regularizada, porém sem contar com serviços públicos essenciais, entre eles, os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Ou seja, a instalação de infraestrutura urbana não é um pré-requisito para a titulação dos moradores. A partir do momento que o projeto urbanístico for registrado, os lotes podem ser transferidos aos moradores, mesmo que nenhuma obra de urbanização tenha sido realizada. A tendência resultante seria que

a responsabilidade pela implantação de infraestrutura seria sempre colocada para a próxima gestão de governo.

Ao comentar a lei, Santin e Comiran (2018) entendem que:

Optou-se por garantir direitos individuais e o reconhecimento dos títulos de propriedade em detrimento do direito social à moradia, que é mais amplo e exige maiores investimentos por parte do Poder Público, como saneamento básico, acesso à saúde, ao trabalho, ao lazer, à educação, dentre outros aspectos que garantem um mínimo de vida digna ao ser humano (SANTIN; COMIRAN, 2018, p. 1609).

Segundo Guimarães (2015, p. 45), o ordenamento jurídico de acessos aos serviços básicos de infraestrutura de abastecimento de água e esgotamento sanitário está subordinado ao direito de propriedade e ao direito ambiental.

O objetivo aqui não é enfrentar de forma detalhada as questões sobre o processo de regularização, mas sim entender que as políticas públicas de regularização fundiária não devem ser criadas e implantadas de forma isolada, mas em conjunto com outras políticas públicas complementares, visto que não é possível sanar uma irregularidade causando outra como consequência. O poder público deve prover investimentos em infraestruturas capazes de garantir uma moradia digna, acesso aos serviços públicos como, por exemplo, esgotamento sanitário, abastecimento de água, entre outros.

Acontece, que os processos de articulação para regularização dessas áreas são demorados, em diversos casos descontinuados, gerando dificuldade em atender as dinâmicas de crescimentos das áreas irregulares. Dessa maneira, deve haver uma atuação conjunta entre Ministério Público, Defensoria Pública, prestadores de serviços e o próprio poder público a fim de construir um meio para uma solução adequada a todos os envolvidos. Em 2017, a Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo lançou o Programa Água Legal com o objetivo de promover a regularização de ligações ilegais em áreas informais, tendo como meta atender 160 mil imóveis localizados em terrenos públicos. A solução encontrada foi a negociação de autorizações individuais com as prefeituras, evitando qualquer ilegalidade (PROGRAMA..., 2017).

Para melhor compreender essa situação, o Instituto Trata Brasil lançou o estudo “Pesquisa Saneamento Básico em Áreas Irregulares – Relatório Brasil”, responsável por avaliar a prestação dos serviços de saneamento básico em áreas irregulares de 100 cidades espalhadas pelo Brasil, permitindo compreender a realidade em que os gestores e prestadores estão inseridos no momento de prover tais serviços à população residente nessas áreas.

No referido estudo, os prestadores e gestores foram questionados sobre variados pontos acerca da prestação do saneamento em áreas irregulares, tais como legislação proibitiva, tecnologia adequada, soluções alternativas para prestação e cobrança pelos serviços, aspectos regulatórios, entre outros.

A primeira questão analisada diz respeito ao aspecto legal, o qual já foi abordado. Na pesquisa realizada pelo Instituto Trata Brasil, restou constatado que muitas vezes os serviços de água e esgoto não são oferecidos em função da existência de legislação proibitiva. Cerca de 45% dos municípios responderam que existe alguma lei municipal, estadual, federal, ou diretriz regulatória que proíbe a prestação dos referidos serviços sem o devido processo de regularização fundiária (INSTITUTO TRATA BRASIL, 2016, p. 55).

Seguindo para os demais pontos do estudo, há uma questão que toca ao reconhecimento das áreas irregulares por parte dos prestadores de serviços e gestores públicos. Através da pesquisa realizada, constatou-se que muitos dos gestores ou prestadores não sabem afirmar a existência ou não de áreas irregulares em seus territórios e, quando confirmam a existência, não sabem precisar o número exato. Essa questão é fundamental para o fornecimento dos serviços, uma vez que é essencial o conhecimento da realidade em que se atua para melhor atendê-la (INSTITUTO TRATA BRASIL, 2016, p. 26). Além do mais, o levantamento dos traços característicos da população é um dos requisitos mínimos exigidos para o plano municipal de saneamento pela lei federal 11.445/07.

Em relação aos aspectos técnicos, os gestores e prestadores apontaram como empecilhos, principalmente, a topografia irregular dos terrenos e a impossibilidade de utilização da tecnologia tradicional. As áreas irregulares, por vezes, ocupam encostas ou morros, o que dificulta a implantação das redes de esgoto e água (INSTITUTO TRATA BRASIL, 2016, p. 59).

Nesse ponto, a lei federal de saneamento prevê o estímulo à pesquisa, ao desenvolvimento e à utilização de tecnologias apropriadas, consideradas a

capacidade de pagamento dos usuários, a adoção de soluções graduais e progressivas e a melhoria da qualidade com ganhos de eficiência e redução dos custos para os usuários (art. 3, inciso VIII); estímulo ao uso de tecnologias modernas e eficientes, compatíveis com os níveis exigidos de qualidade, continuidade e segurança na prestação dos serviços (art. 29, § 1º, inciso VIII); e fomento ao desenvolvimento científico e tecnológico, à adoção de tecnologias apropriadas e à difusão dos conhecimentos gerados (art. 48, inciso VIII e art. 49, inciso IX).

Um exemplo proeminente é o município de Petrópolis que inovou ao promover um programa de instalação de biodigestores para a coleta e tratamento de esgoto em regiões de topografia acidentada e ocupações irregulares, fazendo com que se tornasse referência internacional no fornecimento dos serviços saneamento básico em áreas de topografia irregular. Os biodigestores não consomem energia elétrica, tratam o esgoto no local onde é gerado e, ao final do processo, o efluente tratado retorna ao ambiente com até 85% de pureza. Outro fator importante é o custo de implantação que chega a ser cinco vezes menor do que uma estação de tratamento de esgoto convencional (OS BIODIGESTORES..., 2016). É necessário que o PMSB aponte o uso, incentivo e promoção de tecnologias alternativas para melhor atender as parcelas da população residentes dessas áreas.

Em relação aos aspectos econômico-financeiros, restou constatado no referido estudo uma desconfiança dos prestadores acerca do pagamento pelos serviços por parte da população residente nas áreas irregulares, uma vez que a regra é a população de baixa renda (INSTITUTO TRATA BRASIL, 2016, p. 56).

A lei nº 11.445/07, em seu artigo 29, dispõe que os serviços de saneamento básico terão sua sustentabilidade econômico-financeira assegurada por meio de remuneração pela cobrança dos serviços e, quando necessário, por outras formas adicionais como subsídios ou subvenções. Essa remuneração pode se dar pela instituição de tarifas, preços públicos e taxas. O parágrafo 2º do mesmo artigo define que poderão ser adotados subsídios tarifários e não tarifários para os usuários e localidades que não tenham capacidade de pagamento ou escala econômica suficiente para cobrir o custo integral dos serviços. Nesse caso, o legislador definiu a tarifa social como instrumento econômico de política social para garantir a universalização do acesso ao saneamento básico, especialmente para populações e localidades de baixa renda. As populações residentes em assentamentos irregulares enquadram-se nesse contexto.

Por todo o exposto, as áreas irregulares, apesar do inicial impedimento legal, devem ser incluídas no planejamento municipal, uma vez que demandam ações e programas específicos pautados pela intersetorialidade entre diversos atores e áreas de conhecimento. Um planejamento estruturado é o início para uma política pública efetiva, e, neste caso, para a salvaguarda do direito ao saneamento básico.

4 AVALIAÇÃO DOS PLANOS MUNICIPAIS DE SANEAMENTO BÁSICO SOB A PERSPECTIVA DAS ÁREAS IRREGULARES NA REGIÃO METROPOLITANA DO RIO DE JANEIRO

4.1 Contextualização da região metropolitana do Rio de Janeiro a partir do saneamento básico

A Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ) foi criada, em 1974, pela Lei Complementar nº 20, após a fusão dos estados do Rio de Janeiro e da Guanabara. Atualmente, é composta por 22 municípios – a cidade de Petrópolis retornou recentemente a integrar a RMRJ. A Região Metropolitana conta com mais de 12 milhões de habitantes, sendo a segunda maior área metropolitana do Brasil, e concentra cerca de 74% de toda a população do Estado do Rio de Janeiro.

Segundo o Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) (2018, tomo I, p. 5), a configuração do território metropolitano se desenvolveu a partir de um padrão de ocupação e expansão urbana resultante da exclusão da população de baixa renda de áreas centrais em direção às periferias e franjas urbanas. Isso decorreu da especulação imobiliária sem medidas de correção e controle por parte do Estado, das políticas de remoção de assentamentos informais e cortiços das áreas de interesse do mercado e pela ausência de políticas habitacionais e de uso e ocupação do solo capazes de incorporar e integrar a população de baixa renda ao tecido urbano dotado de infraestrutura adequada e com mais oferta de serviços e oportunidades.

O resultado desse processo de configuração do território metropolitano é a desigualdade em relação à oferta de infraestruturas, bens e serviços, o que se reflete no setor de saneamento básico. Todos os anos, o Instituto Trata Brasil (2018, p. 92) divulga o ranking do saneamento básico com as 100 maiores cidades do Brasil. Em 2018, a RMRJ contou com o município de Niterói (19ª posição) entre os 20 melhores, alcançando índices de atendimento de 100% e 94,78% para abastecimento de água e esgotamento sanitário, respectivamente. Por outro lado, contou com cinco municípios entre os 20 piores: Belford Roxo (86º), São João de Meriti (88º), Duque de Caxias (92º), Nova Iguaçu (93º) e São Gonçalo (94º).

Para Britto (2015, p. 492), parte dessa dicotomia tem origem no modelo de gestão adotado pela Cedae, responsável pela prestação dos serviços de saneamento a grande parte dos municípios da RMRJ. A referida autora (idem) destaca que a

Cedae ainda apresenta forte resiliência a mudanças em relação ao antigo marco regulatório do Planasa, apesar das novas perspectivas trazidas pela Lei nº 11.445/07.

Durante o Planasa, as responsabilidades pelo setor estavam concentradas principalmente nos Estados e na União, sendo a criação das companhias estaduais requisito de acesso aos recursos orçamentários disponibilizados pelo governo federal. Com o fortalecimento do papel dos municípios a partir da Constituição Federal de 1988 e a Lei nº 11.445/07, o papel das companhias estaduais de saneamento foi reestruturado. Elas passaram a atuar como prestadoras de serviços aos municípios, subordinadas a uma política e a um plano definido no nível municipal, e ser reguladas por entidade também definida pelo município (BRITTO, 2015, p. 493).

A reestruturação da Cedae foi realizada durante a gestão do ex-governador Sérgio Cabral, em 2007, orientada por uma visão empresarial e pautada na subordinação municipal. Essa visão não era estranha ao modelo do Planasa, ao contrário, estava na base do projeto para os serviços de saneamento da época. Ela aparece, principalmente, a partir de 2008, quando da renovação dos contratos com os municípios numa tentativa de reserva de mercado diante do novo contexto (BRITTO, 2015, p. 496).

Todos os municípios metropolitanos que possuíam delegação da prestação de serviços com a companhia renovaram os mesmos por aproximadamente 30 anos. Contudo, essa renovação estava em desacordo com a Lei de Saneamento, uma vez que os contratos estabelecidos não foram direcionados por planos de investimento formulados e discutidos com os municípios, pois os municípios ainda não tinham elaborado esses planos. Isso significa que as relações entre a Cedae e as cidades metropolitanas permaneceram quase que as mesmas, ou seja, a empresa manteve um modelo de gestão em que resisti ao controle dos municípios sobre sua atuação e também ao controle social (BRITTO, 2015, p. 497).

Britto, ao comentar sobre a renovação dos contratos diz que:

Mesmo propondo contratos que não contemplavam efetivamente os princípios da Lei n. 11.445/2007, a Cedae possuía dois elementos fortes para negociar as renovações: a promessa de investimentos volumosos através do PAC e os pactos políticos alinhavados pelo governo do estado com as prefeituras. Em tese, esses contratos estariam irregulares, pela ausência de plano e de regulação, mas não houve até hoje questionamento dos mesmos na justiça (BRITTO, 2015, p. 498).

A Cedae é permeável aos interesses políticos do governo do Estado, seguindo a trajetória desenhada em período anterior, quando da sua constituição no contexto do Planasa. Britto entende que a empresa é um instrumento importante na construção da rede de subordinação da maior parte dos municípios metropolitanos ao governo do estado, restando evidente nas renovações de contrato e na inexistência de cobranças efetivas da maior parte dos municípios à companhia. Essa rede de subordinação tem a ver com a reduzida capacidade fiscal, financeira e institucional dos municípios (BRITTO, 2015, p. 500).

Inclusive, como já visto em momento anterior, a ADI nº 1.842 teve como fundamento a violação da autonomia municipal, mais especificamente, a capacidade legislativa e administrativa dos municípios integrantes da região metropolitana do Rio de Janeiro.

As exceções a esse contexto são os municípios de Niterói, Petrópolis e Rio de Janeiro. As duas primeiras cidades realizaram contrato de concessão com as empresas Águas de Niterói e Águas do Imperador, respectivamente, conseguindo romper com o modelo antigo, fortalecer sua autonomia e avançar na universalização dos serviços. Já a cidade do Rio de Janeiro conta com alta capacidade financeira e institucional em relação aos demais municípios, fazendo com que sua autonomia seja respeitada.

O município do Rio de Janeiro conta com uma gestão de saneamento diferenciada conforme as áreas da cidade. A delegação à Cedae foi regulamentada por convênio assinado, em 2007, entre o governo do Estado, a companhia e a prefeitura, prevendo a prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário pela Cedae por um período de 50 anos, prorrogável pelo mesmo tempo, com exceção apenas da coleta, transporte e tratamento adequado dos esgotos sanitários e cobrança pela prestação desses serviços na Área de Planejamento nº 5 (AP5), zona oeste da cidade, e nas Áreas Faveladas. Nessas áreas, os sistemas de esgotos sanitários são geridos pela prefeitura, através da Fundação Rio-Águas. Em 2011, novo edital de concessão foi aberto para os serviços de esgotamento sanitário na Zona Oeste e a vencedora foi a Foz Águas 5, integrante do consórcio entre as empresas Águas do Brasil e Foz do Brasil (grupo Odebrecht) (BRITTO, 2015, p. 507).

A partir de 2012, a prefeitura renegociou alguns termos com a Cedae e os sistemas de saneamento de favelas com unidade de polícia pacificadora (UPP) passaram a ser operados completamente pela Cedae; os das favelas sem UPP continuam com a dupla operação: a prefeitura deve manter e operar o esgotamento sanitário e a Cedae atua na distribuição de água (BRITTO, 2015, p. 508).

Em 2016, o município de São João de Meriti, diante da insatisfação em relação a Cedae, optou pela concessão de parte dos serviços a empresa Águas de Meriti. A empresa concessionária ficou responsável pela operação, manutenção e ampliação do sistema de coleta e afastamento de esgoto e pela gestão comercial do pagamento de tarifas e o abastecimento hídrico e o tratamento do resíduo coletado continuam com a Cedae. Como a concessão é recente, não é possível saber se avanços no setor serão alcançados de fato.

Alguns outros exemplos também podem ser citados, como Magé, Guapimirim e Japeri que decidiram por manter parte da prestação dos serviços sob controle do próprio município através de suas secretarias.

Insta salientar que esse movimento dos municípios em optarem por prestadores diversos da Cedae pouco tem a ver com o viés empresarial proveniente do Planasa e fortalecido pela reestruturação de 2007, mas sim com a necessidade de um novo modelo de gestão a fim de manter e garantir a autonomia dos entes municipais. Entretanto, parte desses municípios continuam a ter como obstáculo a falta de recursos financeiros e capacidade constitucional, fazendo com que os avanços no setor sejam escassos.

De acordo com Britto (2015, p. 515), a mudança na trajetória do modelo de gestão seguido pela Cedae, ainda arraigado ao Planasa, ultrapassa a política setorial de saneamento, se colocando no âmbito das estruturas e da cultura política específicas da RMRJ, ou seja, é necessário a instauração de um modelo de governança metropolitano democrático e aberto à participação social, no qual poderá ser gestado um processo de mudança da cultura política metropolitana. Nesse sentido, é pertinente analisar alguns pontos do PDUI da RMRJ.

Alguns aspectos precisam ser considerados. Primeiro, no caso das regiões metropolitanas, a gestão dos serviços de saneamento é compartilhada entre municípios e estado através de mecanismos interfederativos. Em segundo, o PDUI é um instrumento legal, previsto no Estatuto da MetrÓpole (Lei nº 13.089/15), responsável pelo estabelecimento de diretrizes para o desenvolvimento da região

metropolitana, buscando reduzir as desigualdades e melhorar as condições de vida da população.

Um dos eixos de atuação do PDUI/RMRJ é chamado de “Saneamento e Resiliência Ambiental”, responsável por realizar um diagnóstico dos serviços de saneamento em toda região da metrópole. Em relação aos serviços de abastecimento de água, o índice de atendimento é considerado elevado, porém foi constatada uma forte fragilidade hídrica, o que provoca intermitência dos serviços em alguns períodos. Isso se deve, em parte, pela falta de reserva de água bruta e pela alta dependência das águas do Rio Paraíba do Sul, compartilhado com outros estados da região Sudeste. Já no que toca os serviços de esgotamento sanitário, os índices de atendimento são precários, sendo que a grande questão está na insuficiência do tratamento do esgoto coletado, o que contribui para degradação ambiental e para a insegurança hídrica (ERJ, 2018, tomo I, p. 263).

Entre os objetivos metropolitanos, o objetivo 11 se ocupa com o estabelecimento das metas a serem alcançadas pela RMRJ no setor de saneamento: 1) aprimorar os sistemas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, buscando a universalização; 2) reduzir perdas do sistema de abastecimento de água, e incentivar o uso sustentável da água com redução do consumo; 3) reduzir o déficit previsto para o setor de abastecimento de água, buscando novos mananciais; 4) melhorar a cobertura de distribuição da rede de esgotamento sanitário, a fim de buscar soluções para o efetivo funcionamento de suas redes; 5) melhorar a qualidade ambiental do corpo hídrico receptor, em complementação ao controle do processo de tratamento, por meio do fomento de medidas que controlem o produto final do tratamento de esgoto; 6) evitar inundações com o aprimoramento do sistema de manejo de águas pluviais; 7) garantir o correto funcionamento do sistema de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, com destinação final adequada; e 8) integrar o ambiente natural e construído da Metrópole, priorizando soluções multisetoriais (ERJ, 2018, tomo I, p. 299).

Ao analisar a parte do PDUI referente à política urbana, foi identificado um reconhecimento por parte do plano da problemática envolvendo as áreas irregulares e deficiência do acesso aos serviços básicos, como saneamento. Para isso, o plano prevê o Programa Habitar a Metrópole voltado à promoção progressiva da urbanização e regularização fundiária de favelas (aglomerados subnormais),

loteamentos irregulares, conjuntos habitacionais degradados e outros assentamentos precários.

No que toca aos mecanismos de gestão relacionados ao setor de saneamento, algumas iniciativas podem ser citadas, como a criação de um conselho consultivo específico para o saneamento, grupos de trabalho voltados ao monitoramento de políticas públicas do setor, repasse de recursos orçamentários aos municípios com o objetivo de elevar sua capacidade financeira e institucional, entre outras.

À princípio, é possível dizer que o PDUI/RMRJ demonstra uma particular preocupação com o setor de saneamento e procura colocá-lo entre seus eixos principais de atuação. Contudo, o plano ainda é recente, sua versão final foi divulgada em 2018, sendo precipitado afirmar como as ações irão se desenrolar no mundo real.

4.2 DEFINIÇÕES METODOLÓGICAS

4.2.1 Metodologia adotada

O objetivo da pesquisa é analisar, através da avaliação dos planos municipais, a promoção do direito ao saneamento básico à população residente nas áreas irregulares da Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

A avaliação de políticas públicas é a atividade e o campo de conhecimento teórico e metodológico voltados para a geração e a sistematização de conhecimentos aplicados ao enfrentamento de problemas públicos. O objetivo principal é o aperfeiçoamento do processo decisório público com o uso de técnicas e métodos de análise de problemas e de soluções para auxiliar nas decisões e na estruturação de políticas, leis, programas, projetos e ações públicas (SECCHI, 2016, p. 1).

Como foi visto, quando da análise do ciclo de políticas públicas, existem três tipos de avaliação: *ex ante*, *in itinere* e *ex post*. A avaliação *in itinere* é realizada durante a implementação das políticas públicas de forma a permitir eventuais correções nos rumos adotados, como se fosse um monitoramento.

Todo processo de avaliação deve se apoiar em um critério valorativo de análise, nesta pesquisa a opção foi pela equidade. O critério da equidade aplicado ao processo de avaliação de políticas públicas se propõe a perceber a capacidade de distribuição igual/desigual de benefícios ou custos (SECCHI, 2016, p. 87). No presente caso, está relacionado à promoção do direito ao saneamento básico.

A utilização do instrumento do ciclo de políticas públicas, no capítulo inicial, permitiu constatar que a política de saneamento está na fase de implementação com a elaboração e aplicação dos planos municipais, sendo esses os objetos de avaliação.

A elaboração do método de avaliação dos planos se baseou no estudo realizado por Pereira (2012), no qual foram desenvolvidas categorias gerais relacionadas aos princípios e diretrizes da Lei nº 11.445/07. Em seguida, a autora (idem) associa cada princípio à diversas subcategorias correlacionadas ao conteúdo dos planos. Tais subcategorias foram retiradas da própria Lei de Saneamento, do seu decreto regulamentador nº 7.217/10 e de cartilhas de avaliação divulgadas pelo extinto Ministério das Cidades. A presente pesquisa parte do mesmo processo de avaliação, adaptando as categorias e subcategorias ao tema e objeto do estudo.

Ao aplicar as categorias e suas respectivas subcategorias de análise aos planos municipais, Pereira (2012) se utilizou do modelo *check list*. Esse modelo funciona a partir da verificação qualitativa da presença das subcategorias nos planos. Conforme a verificação acontece, três resultados são possíveis: o plano atendeu perfeitamente, quando todos os requisitos de análise são atendidos; atendeu parcialmente, quando o plano não contempla na integralidade os requisitos da subcategoria ou atende genericamente; e não atendeu, ou seja, o plano ignorou por completo o requisito de avaliação.

Esse processo de avaliação se encaixa na técnica de redesenho incremental. Essa técnica consiste na decomposição de uma política, programa ou plano já existente e na modificação marginal de seus elementos. Assim, a proposição de modificações de um ou mais elementos pode ser sugerida a fim de atingir a resolução ou mitigação do problema (SECCHI, 2016, p. 76 – 77). Com isso, eventuais mudanças podem ser sugeridas aos planos municipais de saneamento básico.

4.2.2 Definição da amostra geográfica

A pesquisa se propõe a uma análise dos planos de saneamento dos municípios localizados na Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Para a seleção dos municípios, foi identificado o número de aglomerados subnormais por ente municipal a partir dos dados disponibilizados pelo IBGE (2011). O resultado pode ser verificado pela tabela a seguir:

Tabela 1 – Distribuição de aglomerados subnormais por municípios da RMRJ, em ordem crescente.

Município	Número de Aglomerados Subnormais	Município	Número de Aglomerados Subnormais
Rio de Janeiro	763	Seropédica	7
Niterói	77	Japeri	5
São João de Meriti	43	Paracambi	5
Duque de Caxias	25	Queimados	4
São Gonçalo	22	Rio Bonito	4
Belford Roxo	19	Nilópolis	4
Magé	16	Cachoeiras de Macacu	4
Maricá	15	Itaboraí	3
Petrópolis	15	Mesquita	2
Itaguaí	13	Tanguá	1
Nova Iguaçu	10	Guapimirim	Sem ocorrência
Total			1.057

Fonte: Elaboração do autor.

Pela tabela acima, percebe-se a ocorrência de 1.057 aglomerados subnormais na RMRJ, tendo a cidade do Rio de Janeiro o maior número (763). Já Guapimirim não apresenta nenhuma ocorrência de aglomerado subnormal, por esse motivo foi excluído da pesquisa. Entende-se que o PMSB de Guapimirim não teria que abranger a situação das áreas irregulares, uma vez que não há ocorrência em seu território.

Posteriormente, foi verificado se os municípios que apresentavam aglomerados subnormais, possuíam plano municipal de saneamento básico (PMSB) voltado para os serviços de água e esgoto. Caso afirmativo, foi aferido se esse estaria disponível para acesso. Para isso, o sítio eletrônico do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS) foi consultado, assim como os sítios eletrônicos das respectivas prefeituras municipais. Os resultados foram os seguintes:

Tabela 2 - Ocorrência e Disponibilidade dos Planos Municipais de Saneamento para Água e Esgoto.

Município	PMSB/ Disponibilidade	Município	PMSB/ Disponibilidade
Rio de Janeiro	SIM/SIM	Seropédica	SIM/NÃO
Niterói	SIM/SIM	Japeri	SIM/NÃO
São João de Meriti	SIM/SIM	Paracambi	SIM/NÃO
Duque de Caxias	SIM/SIM	Queimados	SIM/NÃO
São Gonçalo	SIM/SIM	Rio Bonito	SIM/SIM
Belford Roxo	SIM/SIM	Nilópolis	SIM/SIM
Magé	SIM/SIM	Cachoeiras de Macacu	SIM/SIM
Maricá	SIM/SIM	Itaboraí	SIM/SIM
Petrópolis	SIM/SIM	Mesquita	SIM/SIM
Itaguaí	SIM/SIM	Tanguá	SIM/SIM
Nova Iguaçu	SIM/SIM		

Fonte: Elaborado pelo autor (2019).

Em relação aos municípios de Seropédica, Japeri, Paracambi, Queimados, foram encontradas notícias sobre convênios para elaboração dos planos, realização de audiências públicas, entre outras, porém os planos não foram localizados nos sítios eletrônicos das prefeituras municipais ou outras fontes secundárias. Por esse motivo, os municípios foram retirados da análise.

Dessa forma, os municípios selecionados para análise foram: Rio de Janeiro, Niterói, São João de Meriti, Duque de Caxias, São Gonçalo, Belford Roxo, Magé, Maricá, Petrópolis, Nova Iguaçu, Rio Bonito, Nilópolis, Itaboraí, Tanguá, Mesquita, Cachoeiras de Macacu e Itaguaí.

4.2.3 Categorias de análise para avaliação dos planos

A avaliação dos planos municipais de saneamento foi realizada a partir de duas categorias relacionadas a dois princípios presentes na lei nº 11.445/07: universalização e intersetorialidade. Ambos os princípios, já abordados no decorrer do trabalho, são fundamentais à promoção do direito ao saneamento básico. As subcategorias estão relacionadas aos requisitos mínimos que a lei estipula para a elaboração dos planos, como estabelecimento de metas, instrumentos, investimentos, diagnóstico, entre outros (art. 19, Lei nº 11.445/07).

A universalização é um dos princípios fundamentais para a prestação dos serviços e pressupõe o saneamento básico como um direito a ser gozado por toda a população. Daí o apontamento da lei para um conjunto de diagnósticos que abrangem o município sobre variados aspectos (art. 19, inciso I), sendo esse o momento de identificação das áreas irregulares. Ainda considerando este princípio, a Lei de Saneamento prevê o estabelecimento de metas para o alcance da universalização (art. 19, inciso II), sendo necessário compreender se elas abrangem essas áreas. Uma vez que tais parcelas do território tenham sido identificadas, é necessário que o plano preveja ações ou programas específicos que atendam suas particularidades e necessidades (art. 19, inciso III).

O critério da equidade se relaciona à universalização ao embasar uma série de mecanismos para proteger e possibilitar um tratamento diferenciado de acesso dos usuários de baixa renda e residentes nas áreas irregulares, como a tarifa social.

O inciso VI, do artigo 3º, da lei nº 11.445/07, enfatiza a articulação com as políticas de desenvolvimento urbano, de habitação, de combate à pobreza e de sua erradicação, apontando para o princípio da intersetorialidade. A problemática do saneamento básico em áreas irregulares é uma questão que transborda a mera prestação de serviços, mas se conecta à política urbana, social e de habitação, ou seja, assume um caráter multifacetado. Dessa maneira, a intersetorialidade se associa ao critério da equidade por ser o princípio que promove a conexão entre diversos setores para a resolução de determinado problema, garantido a implementação efetiva das políticas públicas pertinentes.

A articulação entre as políticas de saneamento e urbanística é primordial à garantia do direito saneamento básico para a população residente nas áreas irregulares. Inclusive, como já foi tratado no trabalho, é necessário que essas áreas

sejam submetidas ao processo de regularização fundiária ou/e de urbanização para serem atendidas pelos serviços de saneamento. Assim sendo, os planos de saneamento devem estar atentos aos planos diretores urbanos e vice-versa. Além das políticas de habitação e combate à pobreza. A partir dessas considerações, as subcategorias foram organizadas na tabela a seguir:

Tabela 3 – Categorias Universalização e Intersetorialidade e suas subcategorias de avaliação dos planos

Categoria: Universalização/Intersetorialidade	
Subcategorias	Descrição
Reconhecimento das ocupações irregulares e comunidades especiais	Foi aferido se o plano municipal identificou as ocupações irregulares, como favelas, assentamentos ilegais, entre outros, como parte do município.
Áreas irregulares consideradas nas metas de universalização	Foi analisado se as áreas irregulares foram consideradas para a definição de metas ou priorizadas para investimentos.
Ações ou Programas específicos para população residente nas áreas irregulares	Foi observado se o plano estipulou programas e ações específicas de promoção ao saneamento em áreas irregulares
Tarifa social e subsídios	Foi aferido se o plano estabeleceu uma política tarifária capaz de atender a população de baixa renda, permitindo o acesso de todos aos serviços.
Política urbana e plano diretor	A expansão dos serviços de saneamento deve levar em consideração a política urbana, o plano diretor municipal, zoneamento, diretrizes de controle do solo, entre outros aspectos. Nesse ponto, foi observado se o plano municipal considerou a política urbana voltada especificamente às áreas irregulares, processo de regularização fundiária ou urbanização, entre outros.

Fonte: Elaborado pelo autor (2019).

4.3 RESULTADOS E DISCUSSÕES

O tópico que se inicia está dividido em cinco subtópicos relacionados a cada subcategoria de avaliação dos planos municipais de saneamento básico. Ao final, encontra-se a tabela nº 4 com as respectivas marcações dos resultados conforme os municípios e no apêndice A do trabalho estão contidas todas as informações coletadas durante a pesquisa de avaliação dos planos.

4.3.1 O Reconhecimento das ocupações irregulares e comunidades especiais

O primeiro item de análise diz respeito ao reconhecimento das ocupações irregulares e comunidades especiais por parte do plano municipal de saneamento básico. Como já foi visto em momento anterior, as áreas irregulares são o resultado de um processo vertiginoso de urbanização acompanhado pela ocupação desordenada do tecido urbano, estando presentes em grande parte do território da Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Ao analisar esse aspecto nos planos municipais se esperava que os municípios percebessem essas áreas como um problema.

A constatação da existência dessas áreas está em entendê-las como um problema público a ser enfrentado, fazendo com que estejam presentes na agenda de políticas públicas. Dentro do contexto do plano de saneamento, significa que o poder público municipal enxerga a deficiência dos serviços nessas áreas e a necessidade de se encontrar uma solução adequada.

Ao analisar esse critério, foi considerado atendido quando o plano realizou, ao menos, uma identificação de alguma área irregular e suas respectivas características. Foi considerado parcialmente atendido, quando plano tratou das ocupações irregulares de forma genérica, somente mencionando sua existência ou tratando a irregularidade como um problema geral. O critério não foi atendido quando não houve qualquer tipo de menção.

Ao pesquisar os planos dos municípios integrantes da RMRJ, os destaques são os municípios do Rio de Janeiro, Niterói, São Gonçalo e Rio Bonito. Os quatro planos identificaram as áreas irregulares, apontaram suas características e as compreendeu como um problema público a ser enfrentado. Por exemplo, o plano de São Gonçalo reservou um item exclusivo às ocupações irregulares e afirmou possuir 74 assentamentos precários ou subnormais, quantidade acima do número indicado pelo IBGE.

Por outro lado, apesar de possuir 19 aglomerados subnormais, o plano de Belford Roxo não identificou nenhuma ocupação irregular e não mencionou a urbanização desordenada como um problema municipal.

Os demais planos municipais, atenderam parcialmente o aspecto avaliado. Eles reconheceram a problemática dessas áreas como um resultado do processo de urbanização e, eventualmente, identificaram algumas dessas, mas de forma genérica.

Por exemplo, o plano de Itaguaí que se limita a apontar ocupações irregulares nas margens de corpos hídricos (Rio Piloto, Canal do Japonês, Canal do Brejo, Rio Trapiche, entre outros), mas sem apontar eventuais danos.

4.3.2 Áreas irregulares consideradas nas metas de universalização

O estabelecimento de metas é importante pois constitui um prazo para que os objetivos sejam alcançados. O plano deve estabelecer metas de curto, médio e longo prazo (art.19, inc. I, Lei nº 11.445/07). Alguns municípios estabelecem metas que se dividem em categorias específicas, como o plano de Belford Roxo que divide as metas em estruturais, sociais e socioeducativas. E outros planos só se utilizam de metas em sentido amplo para cada serviço.

A Lei de Saneamento, em seu artigo 25, inciso II, diz que as metas devem ter por objetivo a universalização dos serviços, entretanto admite soluções graduais e progressivas. Não é obrigatório que o plano estipule a meta de 100% de índice de atendimento de determinado serviço, uma vez que os planos municipais de saneamento devem ser atualizados a cada quatro anos de acordo com o plano plurianual (art. 24, inc. III, §4º, Lei nº 11.445/07), momento em que as metas podem e devem ser revistas.

Vale lembrar que o princípio da universalização deve ser compreendido pelas lentes dos princípios da integralidade e progressividade, ou seja, a universalização total só será alcançada quando todas as pessoas tiverem a acesso a todos os serviços componentes do saneamento básico, permitindo-se que o acesso aconteça de maneira gradual e progressiva.

A presente subcategoria surge diante da necessidade de análise do conteúdo das metas na perspectiva das áreas irregulares. Assim sendo, a subcategoria foi considerada atendida quando o plano não excluiu das metas apresentadas a população residente nas áreas irregulares. Foi considerada não atendida quando o plano expressamente afirma que tais áreas não foram consideradas.

No momento da formulação desta subcategoria, pensou-se que não haveria atendimento parcial, uma vez que o plano abrange ou não as áreas irregulares. Todavia, ao analisar o plano municipal de Niterói, surgiu uma situação particular em que o serviço de abastecimento de água já está universalizado desde 2003.

Em contrapartida, o serviço de esgotamento sanitário não se encontra universalizado e a meta estipulada prevê atendimento de 90% da população. O próprio plano traz uma justificativa para tal situação, dizendo que 10% da população vive em comunidades de baixa renda e favelas, o que constitui um desafio aos gestores público. Em seguida o plano diz:

Por serem comunidades de baixa renda, não contempladas com urbanização e saneamento básico, os investimentos em redes de esgoto são considerados como de risco elevado e pouca atratividade do ponto de vista empresarial, que vai requerer foco do gestor público para efetivar programas e projetos (NITERÓI, 2015, p.226).

Ou seja, o plano reconhece que as obras para esgotamento em comunidades carentes são dispendiosas e de pouco interesse à empresa concessionária Águas de Niterói. A falta de interesse, dentro de uma lógica empresarial, em promover serviços de saneamento em comunidades de baixa renda é uma das principais críticas que alguns estudiosos fazem ao abordarem a privatização do setor.

Apesar disso, o município de Niterói alcançou, recentemente, o índice de atendimento de 95% da população, o que indica que algo vem sendo feito para se alcançar a universalização do esgotamento sanitário.

Outro caso que foi destaque nos resultados é o plano municipal do Rio de Janeiro (2011), no qual foi verificado que a meta para o abastecimento de água é de 99% da população até 2030 com a ressalva da exclusão das áreas irregulares. Já para o esgotamento sanitário, o plano prevê 90% para o mesmo período. Não foi localizada meta diferenciada ou justificativa alguma para a exclusão das áreas irregulares da meta de abastecimento de água, o que causa estranhamento, uma vez que o plano carioca reserva grande parcela do seu conteúdo para as questões envolvendo os seus 763 aglomerados subnormais.

Pereira (2012, p. 89), ao comentar o plano do Rio de Janeiro, afirma que o município se esquivou da sua obrigação de prover um serviço básico a grande contingente populacional. A autora (idem) diz ainda que é de responsabilidade municipal realizar a regularização fundiária dessas localidades ou o reassentamento das famílias, e também garantir o direito humano ao saneamento básico.

O plano do Rio de Janeiro foi elaborado em 2011 e já deveria ter sido atualizado, porém nenhuma providência foi tomada. O ideal seria a sua atualização e revisitação dos critérios utilizados para as metas.

Os demais planos avaliados atenderam a categoria, não havendo menção da exclusão de alguma área das metas apresentadas. A cidade de Mesquita, por exemplo, coloca entre suas metas o estabelecimento de medidas para apoiar a população beneficiária da tarifa social.

4.3.3 Ações ou programas específicos para população residente nas áreas irregulares

Após a verificação da inclusão ou não das áreas irregulares nas metas estabelecidas para a universalização, foi avaliado se os planos continham ações ou programas específicos ao atendimento dessa população. A configuração de ações ou programas é essencial para que as metas sejam atingidas, elas funcionam como instrumentos para o alcance da universalização, previstas como requisitos mínimos de conteúdo dos planos no artigo 19, inciso III, da Lei nº 11.445/07.

Considerou-se a subcategoria atendida quando o plano de saneamento apresentou programas ou ações municipais específicas ao atendimento das áreas irregulares. Foi considerada parcialmente preenchida quando não havia programas ou ações municipais específicas, mas constava apontamentos de políticas federais. Julgou-se não atendida quando nenhum programa ou ação foi contemplado.

Os municípios que não apresentaram nenhum programa ou ação específicos foram: Niterói, Duque de Caxias, Maricá, Itaguaí, Nilópolis e Itaboraí. Acredita-se que os projetos apresentados eventualmente possam atingir essa população. No entanto, esperava-se que programas próprios ainda mais diante da peculiaridade que estas áreas demandam. Por exemplo, o plano de Duque de Caxias (2017) identifica a existência de ocupações irregulares em parte da bacia hidrográfica em que o município está localizado, mas não apresenta qualquer tipo de solução.

Esperava-se que os planos que tivessem reconhecido a presença de áreas irregulares apresentassem programas próprios para o atendimento destas populações. A avaliação apontou outra direção, como o caso de Niterói. O PMSB de Niterói aponta diversas ocupações irregulares, mas não apresenta nenhum programa próprio para elas e, ao mesmo tempo, reconhece que a universalização para o

esgotamento sanitário não será alcançada em função da dificuldade de atendimento das áreas de baixa renda.

Os planos municipais que atenderam parcialmente a subcategoria foram: Belford Roxo, Magé, Rio Bonito, Cachoeiras de Macacu, Nova Iguaçu e Tanguá. Todos esses municípios não apresentaram programas especiais para as áreas irregulares, mas apontaram o recebimento de recursos federais referentes à programas, como Minha Casa Minha Vida, Programa de Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários, Programa Assentamentos Precários, Programa de Saneamento para populações em áreas de baixa renda (Prosanear), Programa para Infraestrutura (Pró-Infra) e Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Com o recebimento desses recursos, aguarda-se que os recursos sejam investidos ao provimento dos serviços de saneamento básico.

No que toca os planos que atenderam ao aspecto de análise, observou-se duas situações diversas. A primeira situação está nos planos dos municípios de São João de Meriti e Mesquita. Não foram previstos programa direcionados especificamente às áreas irregulares, mas foram criados critérios de priorização de atendimentos dessas áreas que abrangem todos os programas e ações. O PMSB de São João de Meriti (2012) revelou uma escala de prioridades de quatro níveis, como pode ser visto a seguir:

Prioridade 1. Área que não possui rede de abastecimento de água; Prioridade 2. Área onde o abastecimento é precário e intermitente; Prioridade 3. Área com problema de saúde relacionado a doenças de veiculação hídrica (epidemiologia); Prioridade 4. Área regularizada ou passível de regularização (sem restrição ambiental definitiva) (SÃO JOÃO DE MERITI, 2012, p. 101).

Já o plano de Mesquita (2018) criou áreas prioritárias de intervenção para urbanização e saneamento ambiental, que correspondem aos bairros potencialmente estratégicos do município onde recomenda-se que as ações sejam iniciadas. As definições dessas áreas levaram em consideração os dados dos Diagnósticos de Percepção Social e Técnico, bem como o Plano Diretor Urbano.

A segunda situação são os planos que apresentaram ações voltadas especialmente ao atendimento dessas áreas: Rio de Janeiro, São Gonçalo e Petrópolis. O plano de São Gonçalo (2015) prevê diversas ações para a ampliação da

rede para atendimento de toda a população. Em relação as áreas irregulares, podem ser destacadas duas: o plano prevê ações provisórias para instalação de fossas sépticas nas residências que não tiverem universalização imediata. Uma ação está voltada para um projeto de lei para tornar obrigatória a instalação de fossas onde ainda a universalização não tenha sido provida (ação 6) e a outra para o programa em si (ação 12).

O plano do Rio de Janeiro (2011) aponta diversas políticas públicas capitaneadas pelo município, como Programa de Assentamentos Populares (PROAP), Favela Bairro, Morar Legal e Morar Carioca. Todos esses programas são voltados ao atendimento de áreas irregulares com ações de regularização fundiária, urbanização de locais precários e provimento de infraestrutura urbana, inclusive saneamento básico. O programa Morar carioca, por exemplo, de acordo com seu sítio eletrônico, atendeu cerca de 500 mil moradores de 122 mil domicílios de 226 comunidades e loteamentos de toda a cidade entre 2010 e 2016.

A cidade de Petrópolis (2014), como já abordado no capítulo anterior, desenvolve um projeto de implantação de biodigestores para esgotamento sanitário em diversos bairros, em especial comunidades de baixa renda localizados em lugares com topografia dificultosa.

4.3.4 Tarifa social e subsídios

A Lei nº 114.445/07, em seu artigo 29, parágrafo 2º, diz que poderão ser adotados subsídios tarifários e não tarifários para os usuários e localidades que não tenham capacidade de pagamento ou escala econômica suficiente para cobrir o custo integral dos serviços. A partir desse dispositivo legal, surge a possibilidade da implantação da tarifa social que é um mecanismo fundamental de garantia de acesso aos serviços de saneamento por parte da população carente e da sustentabilidade econômico-financeira para a prestação dos serviços.

Segundo a cartilha divulgada pelo antigo Ministério das Cidades com orientações para a formulação da política e do plano municipal, a definição de parâmetros para adoção de taxa e tarifa social é um dos requisitos mínimos que devem estar presentes. Lembrando que a regulação sobre a política tarifária deve ser realizada por entidade reguladora a ser constituída (art. 23, inciso IX, Lei nº 11.445/07).

Um estudo realizado pela Associação Brasileira de Agências de Regulação (ABAR) (ABAR, 2018, p. 31) estimou que, das 48,1 milhões de pessoas de baixa renda abastecidas por água, ou seja, que poderiam usufruir do benefício da tarifa social para custear com os custos do acesso aos serviços, somente 9,6 milhões (20%) são beneficiadas com esta tarifa. Em relação ao esgotamento, de 28,3 milhões, apenas 5,6 milhões (20%) se utilizam do benefício.

Daí a relevância de se instituir uma política tarifária benéfica e avaliar se os planos municipais estão abordando esse quesito. Julgou-se atendida a subcategoria quando o plano apresentou a tarifa social ou algum outro mecanismo que faça as vezes. Considerou-se parcialmente atendida quando o plano previu para um serviço somente ou só indicou modicidade dos valores. A subcategoria não foi atendida quando não houve nenhum apontamento.

Os planos de saneamento que atenderam ao aspecto avaliado foram: Rio de Janeiro, Niterói, Duque de Caxias, São Gonçalo, Petrópolis, Itaguaí, Rio Bonito, Nilópolis, Cachoeiras de Macacu, Itaboraí, Mesquita e Tanguá. O plano do último município mencionado, por exemplo, não utiliza o termo “tarifa social”, mas entende que a tarifa cobrada pelos serviços pode ser diferenciada em função da capacidade econômica financeira do usuário a fim de garantir uma justa distribuição.

Outro exemplo a ser mencionado é PMSB do Rio de Janeiro (2011) que trata a tarifa social como uma tarifa dedicada aos conjuntos habitacionais, imóveis localizados em favelas (domiciliares e comerciais) e áreas de interesse social para residências até 50m² e comércio de até 30m², situados em loteamentos irregulares, posse, periferia de favelas e áreas de risco com impossibilidade de vistoria para apuração da área construída. Em seguida, o plano aborda o valor da conta:

O valor da conta do cliente de tarifa social faz parte da estrutura tarifária da CEDAE e é reajustado com as tarifas normais, conforme Decreto 25.997 de 27 de Janeiro de 2000. O volume cobrado é de 6 m³ / mês / economia considerando um consumo de 0,2 m³ / dia / economia, sendo que, para os conjuntos habitacionais será aplicada a Resolução No. 389 de 25 de Fevereiro de 2010. (RIO DE JANEIRO, 2011, p. 93)

O atendimento parcial ficou com os planos dos municípios de Belford Roxo, Magé e Nova Iguaçu. Os dois últimos municípios mencionados apontaram pela

modicidade da tarifa de forma a garantir o acesso aos serviços e o equilíbrio econômico-financeiro. Já Belford Roxo (2017) no que diz respeito ao abastecimento de água, o plano prevê uma tarifação racional para população de baixa renda e maior tarifação em áreas mais valorizadas da cidade. Há ainda previsão de um estudo de viabilidade para que o consumo de água para a população de baixa renda seja subsidiado pelo Estado ou Município. Para o serviço de esgotamento, não há previsão alguma.

E a subcategoria não foi atendida pelos planos municipais de São João de Meriti e Maricá, os quais devem ser atualizados.

4.3.5 Política urbana e plano diretor

A articulação da política de saneamento com a política urbana já foi amplamente debatida ao longo de vários pontos do presente trabalho. O artigo 3º, inciso VI, da Lei de Saneamento, coloca a articulação com as políticas de desenvolvimento urbano e regional, de habitação, de combate à pobreza e de sua erradicação, entre outras, como princípio fundamental a orientar a política de saneamento.

Ao elaborar o plano municipal de saneamento básico, deve-se observar os instrumentos urbanísticos, como plano diretor, zoneamento, parcelamento e outros tantos, a fim de compreender as diretrizes de crescimento da cidade e sua necessidade de infraestrutura. Com destaque ao plano diretor, que é um instrumento básico de um processo de planejamento municipal para a implantação da política de desenvolvimento urbano, orientando a ação dos agentes que constroem e utilizam o espaço urbano.

No que diz respeito às áreas irregulares, o plano de saneamento deve também observar as ações de regularização fundiária e de urbanização previstas, que são os processos que permitem que essas áreas tenham acesso aos respectivos serviços.

A presente subcategoria foi considerada atendida quando o plano de saneamento incorporou os ditames da política urbana e seus instrumentos como fundamentais ao provimento dos serviços para todo o município. Julgou-se parcialmente atendida quando os planos trataram de forma genérica com a mera menção da política urbana. Avaliou-se não atendida quando o plano não mencionou a articulação com a política urbana.

Todos os planos municipais fizeram apontamentos à política urbana e seus instrumentos, alguns de forma mais específica e outros com um tratamento genérico e superficial, não ocorrendo nenhum caso de não atendimento da subcategoria.

Os planos que atenderam parcialmente foram: São João de Meriti, Belford Roxo, Maricá, Petrópolis, Rio Bonito, Nilópolis e Itaboraí. O plano de Belford Roxo (2017) reconhece que os princípios da política urbana estão relacionados ao saneamento, sendo necessário a articulação com as projeções do plano diretor urbano para a expansão dos serviços. Por outro lado, não há previsão de uma ação municipal específica de provisão de saneamento básico mediante um processo de regularização ou urbanização. Apenas faz menção ao programa federal Minha Casa Minha Vida e à política habitacional do município de maneira genérica, ressaltando que os programas não abrangem o serviço de esgotamento, provocando a degradação do meio ambiente. Aponta ainda que o município deveria legislar no sentido da obrigatoriedade da provisão do esgotamento sanitário quando da implantação de programas habitacionais.

O plano de Nilópolis (2013) se ocupa com a mera reprodução de trechos da Lei de Saneamento e da política urbana, mas sem estabelecer a conexão entre ambas. Em um dos trechos destaca parte da Lei Orgânica municipal sobre os processos de regularização fundiária e urbanização, mas sem dar muitos detalhes ou entender como necessário ao saneamento básico. No caso de Petrópolis (2014), o que chama atenção é o fato do plano enfatizar a articulação com a política urbana somente ao tratar do serviço de drenagem urbana, ignorando a conexão os demais serviços.

Os municípios com planos que atenderam a subcategoria foram: Rio de Janeiro, Niterói, Duque de Caxias, São Gonçalo, Magé, Itaguaí, Nova Iguaçu, Cachoeiras de Macacu, Mesquita e Tanguá.

Os planos do Rio de Janeiro, Niterói e Mesquita recorrem constantemente aos instrumentos da política urbana, como zoneamento, macrozoneamento e plano diretor para a definição das áreas de expansão dos serviços e também consideram as projeções de crescimento populacional. O plano de Itaguaí (2015) expõe a relevância e a necessidade da articulação entre as políticas urbanas e de saneamento, enfatizando que:

O Plano Diretor do município deverá ser revisado para definir áreas que não deverão ser ocupadas, para a preservação das características naturais no

entorno dos corpos hídricos. Além disso, quando da elaboração do Plano Local de Habitação e Interesse Social, as áreas de risco já existentes no município deverão ser consideradas, propondo a realocação de famílias para localidades que garantam maior segurança contra eventos adversos como deslizamentos e inundações (ITAGUAÍ, 2015, p.373).

Já o plano de São Gonçalo (2015) reconhece a relevância da política urbana, fazendo referência ao mapeamento realizado pelo plano urbano, entre outros aspectos. No item “aglomerados subnormais”, destaca a importância de ações articuladas com a política urbana e as orientações do plano diretor urbano, fazendo menção à necessidade de políticas de regularização fundiária e urbanização.

Tabela 4 – Avaliação das categorias Universalização e Intersetorialidade e suas respectivas subcategorias nos planos municipais de saneamento.

Categoria: Universalização/Intersetorialidade	Municípios																
	Rio de Janeiro	Niterói	São João de Meriti	Duque de Caxias	São Gonçalo	Belford Roxo	Magé	Maricá	Petrópolis	Itaguaí	Nova Iguaçu	Rio Bonito	Nilópolis	Cachoeiras de Macacu	Itaboraí	Mesquita	Tanguá
Reconhecimento das ocupações irregulares e comunidades especiais	Atendeu	Atendeu	Atendeu parcialmente	Atendeu parcialmente	Atendeu	Não atendeu	Atendeu parcialmente	Atendeu	Atendeu	Atendeu	Atendeu	Atendeu	Atendeu				
Áreas irregulares consideradas nas metas de universalização	Não atendeu	Atendeu parcialmente	Atendeu	Atendeu	Atendeu	Atendeu	Atendeu	Atendeu	Atendeu	Atendeu	Atendeu	Atendeu	Atendeu	Atendeu	Atendeu	Atendeu	Atendeu
Ações ou Programas específicos para população residente nas áreas irregulares	Atendeu	Não atendeu	Atendeu	Não atendeu	Atendeu	Atendeu parcialmente	Atendeu parcialmente	Não atendeu	Atendeu	Não atendeu	Atendeu	Atendeu	Não atendeu	Atendeu	Não atendeu	Atendeu	Atendeu parcialmente
Tarifa social e subsídios	Atendeu	Atendeu	Não atendeu	Atendeu	Atendeu	Atendeu parcialmente	Atendeu parcialmente	Não atendeu	Atendeu	Atendeu	Atendeu	Atendeu	Atendeu	Atendeu	Atendeu	Atendeu	Atendeu
Política urbana e plano diretor	Atendeu	Atendeu	Atendeu parcialmente	Atendeu	Atendeu	Atendeu parcialmente	Atendeu	Atendeu	Atendeu	Atendeu	Atendeu	Atendeu	Atendeu	Atendeu	Atendeu	Atendeu	Atendeu

Fonte: Elaboração do autor (2019)

Legenda:  Atendeu Atendeu parcialmente Não atendeu

5 CONCLUSÃO

O intuito da pesquisa foi avaliar os planos de saneamento de cada município da Região Metropolitana do Rio de Janeiro a fim de compreender a garantia do direito ao saneamento básico à população residente nas áreas irregulares. Para isso foram criadas categorias de análise relacionadas ao conteúdo dos planos inseridas na temática pretendida. Com os resultados alcançados, percebe-se que parte dos planos possui uma abordagem genérica sobre o tema, não estando preocupados em utilizar o plano de saneamento como um verdadeiro instrumento de políticas públicas capaz de promover o direito ao saneamento.

Apesar das áreas irregulares constituírem um problema real que atinge quase todos os municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, grande parcela dos municípios trata de forma superficial o requisito mínimo dos diagnósticos territorial, populacional e dos serviços, o que inclui o reconhecimento das áreas irregulares que só foi feito de maneira mais detalhada por quatro planos. Isso reflete a baixa preocupação do gestor público em enxergar essas áreas como um problema público a ser enfrentado e colocá-lo na agenda.

Outro item que chama atenção está para o fato de somente cinco planos possuírem ações ou programas específicos para o atendimento dessas áreas, que em função das suas particularidades demandam mecanismos de atuação próprios e articulados com a política urbana municipal. Inserido nessa dinâmica, o direito ao saneamento básico da população residente de áreas irregulares fica prejudicado diante da escassez de projetos.

Surpreendentemente, o plano que atendeu a todos os requisitos foi o de São Gonçalo, município que está na 94ª posição no ranking de saneamento do Instituto Trata Brasil, revelando um comprometimento por parte do poder público em melhorar a prestação dos serviços de saneamento. O plano do referido município entende as áreas irregulares como um problema público e concentra esforços para uma solução, apresentando um diagnóstico bem estruturado, articulação com a política urbana, programas e ações específicos, entre outros apontamentos.

Os resultados permitem inferir que parte dos municípios entende o plano de saneamento básico meramente como um requisito legal para o recebimento de recursos federais, e não como um instrumento de planejamento de políticas públicas com alto potencial de conduzir à universalização e promover o direito ao saneamento.

Claro que os problemas também alcançam a implementação do plano, mas tudo se inicia com um planejamento estruturado. Nesse sentido, está a atuação da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental em promover a cultura da avaliação dos planos com o objetivo da efetividade dos mesmos e mudança da mentalidade dos gestores públicos.

Como o método utilizado para avaliação dos planos permite que correções sejam sugeridas em determinados aspectos das políticas públicas, a recomendação aos gestores públicos, quando da atualização dos planos, é realinhar alguns aspectos, como o diagnóstico municipal, com a inclusão das áreas irregulares de forma adequada; e formulação de programas e projetos próprios, atentos à intersectorialidade com a política urbana que essas áreas demandam.

REFERÊNCIAS

ABAR – Associação Brasileira de Agências de Regulação. **Tarifa Social nas Companhias Estaduais de Saneamento Básico e o Papel da Regulação**. [S. l.: s. n.], 2018. Disponível em: < <http://abar.org.br/wp-content/uploads/2018/12/3.-Estudo-Tarifa-Social-ABAR-19-12.pdf> >. Acesso em: 27 fev. de 2019.

AITH, Fernando. Saúde e Saneamento no Brasil: Aspectos Conceituais e Regulatórios e os Desafios para a Adoção de Políticas Públicas Intersetoriais no País. *In*: MOTA, Carolina (coord.). **Saneamento Básico no Brasil: Aspectos Jurídicos da Lei Federal nº 11.445/07**. São Paulo: Quartier Latin, 2010. p. 235 – 258.

ALFONSIN, Betânia de Moraes. Depois Do Estatuto Da Cidade: Ordem Jurídica E Política Urbana Em Disputa: Porto Alegre E O Urbanizador Social. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, [S. l.], v. 7, n. 2, p. 47 - 59, novembro 2005. Disponível em:< <http://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/144/128>>. Acesso em: 22 jan. 2019.

ALOCHIO, Luiz Henrique Antunes. **Direito ao saneamento**: introdução à lei de diretrizes nacionais de saneamento básico (lei federal nº 11.445/2007). 2.ed. Campinas: Millennium, 2010.

BARCELLOS, Ana Paula de. **A eficácia jurídica dos princípios constitucionais**: o princípio da dignidade da pessoa humana. 2.ed. Rio de Janeiro/São Paulo: Renovar, 2008.

BARROSO, Luís Roberto. Saneamento Básico: competências constitucionais da União, Estados e Municípios. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 38, n. 153, p. 255 – 270, jan/mar 2002. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/762/R153-19.pdf?sequence=4>>. Acesso em: 9 jan. 2019.

BELFORD ROXO. **Plano Municipal de Saneamento Básico**. 2017. Disponível em: < http://verdeeprogresso.com.br/pdf/Relat%C3%B3rio_Final_Belford_Roxo.pdf >. Acesso em 20 fev. 2019.

BORJA, Patrícia Campos. Política pública de saneamento básico: uma análise da recente experiência brasileira. **Saude soc**, São Paulo, v. 23, n. 2, p. 432-447, 2014. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/sausoc/v23n2/0104-1290-sausoc-23-2-0432.pdf>>. Acesso em: 19 dez. 2018.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. *In*: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 1 – 50.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF, 05 out. 1988. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm >. Acesso em 8 dez. 2018.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Diretrizes para a definição da política e elaboração de planos municipais e regionais de saneamento básico**. Brasília: Minc, janeiro 2010. Disponível em: < https://www.mprs.mp.br/media/areas/ressanear/arquivos/materialtecrs/novo_diretrizes_pmsb_mc.pdf >. Acesso em 17 jan. 2019.

BRASIL. **Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979**. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Brasília, DF, 19 dez. 1979. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6766.htm> . Acesso em 20 fev. 2019.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001.** Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal. Estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF, 10 jul. 2001. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm >. Acesso em: 17 nov. 2018.

BRASIL. **Lei nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007.** Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico. Brasília, DF, 05 jan. 2007. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11445.htm >. Acesso em: 17 nov. 2018.

BRASIL. **Lei nº 13.465, 11 de julho de 2017.** Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana. Brasília, DF, 11 jul. 2017. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm >. Acesso em 28 jan. 2019.

BRASIL. **Portaria Interministerial nº 571, de 05 de dezembro de 2013.** Aprova o Plano Nacional de Saneamento Básico. Brasília, DF, 05 dez. 2013 Disponível em: < http://www.cecol.fsp.usp.br/dcms/uploads/arquivos/1446465969_Brasil-PlanoNacionalDeSaneamentoB%C3%A1sico-2013.pdf >. Acesso em: 8 jan. 2019.

BRITTO, Ana Lucia. A gestão do saneamento ambiental: entre o mercado e o direito. *In*: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz (ed.). **Rio de Janeiro: transformações na ordem urbana.** 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. cap. 14, p. 484 - 514. Disponível em: <file:///C:/Users/nickp/Downloads/serie_ordemurbana_rio.pdf>. Acesso em: 18 fev. 2019.

CACHOEIRAS DE MACACU. **Plano Municipal de Saneamento Básico.** 2013. Disponível em: < <file:///C:/Users/nickp/Downloads/PMSB%20-%20CACHOEIRAS%20DE%20MACACU.pdf> >. Acesso em 20 fev. 2019.

CAMATTA, Adriana Freitas Antunes. **Saneamento Básico: desafios na universalização frente aos impasses econômicos e sociais.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. **Formulação de Políticas.** Brasília: Enap, 2018. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3332/1/Livro_Formula%C3%A7%C3%A3o%20de%20pol%C3%ADticas%20p%C3%ABlicas.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2018.

CARLOS, Cristiano. Menos de 45% do esgoto é tratado no Brasil – Investimentos em saneamento caem e meta de universalização fica cada vez mais longe. **Revista Cidadania e Meio Ambiente – Eco Debates.** 2018. Disponível em: <<https://www.ecodebate.com.br/2018/03/26/menos-de-45-do-esgoto-e-tratado-no-brasil-investimentos-em-saneamento-caem-e-meta-de-universalizacao-fica-cada-vez-mais-longe/>>. Acesso em 10 jan. 2019.

CARNEIRO, Luciane. Privatizar Saneamento não é “panaceia” diz relator da ONU: Para Léo Heller problemas no exterior devem ser levados em conta. **O Globo.** 23 de agosto de 2016. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/economia/privatizar-saneamento-nao-panaceia-diz-relator-da-onu-19961601>> Acesso em 10 jan. 2019.

CARVALHO, Vinícius Marques de. **O Direito do Saneamento Básico.** Coleção Direito Econômico e Desenvolvimento, vol. 1. São Paulo: Quartier Latin, 2010.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários ao Estatuto da Cidade.** 5. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Atlas, 2013.

CNI - Confederação Nacional Da Indústria. **Burocracia e entraves ao setor de saneamento.** Brasília, 2016. Disponível em: <<http://www.portaldaindustria.com.br/publicacoes/2016/1/burocracia-e-entraves-ao-setor-de-saneamento/>>. Acesso em 20 jan. 2019.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** 30.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

DUQUE DE CAXIAS. **Lei nº 2.881 de 28 de dezembro de 2017**. Institui o Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB) do Município de Duque de Caxias e dá outras providências. Disponível em: < http://www.cmdc.rj.gov.br/wp-content/uploads/2019/01/Anexo_a_Lei_2.881_PMSB_DC_v_11_12.pdf >. Acesso em 20 fev. 2019.

DYE, Thomas. **Understanding Public Policy**. New Jersey: Prentice Hall, 1995.

ERJ – Estado do Rio de Janeiro. **Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, tomo I**. Disponível em : < <https://www.modelarametropole.com.br/wp-content/uploads/2018/09/Produto-18-Tomo-1.pdf> >. Acesso em: 19 fev. 2019.

FERNANDES, Edésio. Direito do Urbanismo: entre a "cidade legal" e a "cidade ilegal". *In*: FERNANDES, Edésio (Org.). **Direito Urbanístico**. Belo Horizonte: Del Rey, 1998. p. 2 – 14. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/3998940/mod_resource/content/1/FERNANDES_E_DireitoUrbanistico_Intr_1998.pdf>. Acesso em: 18 jan. 2019.

FENSTERSEIFER, Tiago. **Direitos fundamentais e proteção do ambiente: a dimensão ecológica da dignidade humana no marco jurídico-constitucional do Estado Socioambiental de Direito**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

GUIMARÃES, Ester Feche. **Modelo Inclusivo para Universalização do Saneamento Básico em Áreas de Vulnerabilidade Social**. Orientador: Tadeu F. Malheiros. 2015. 486 p. Tese (Doutorado em Ciências da Engenharia Ambiental) - Escola de Engenharia de São Carlos da Universidade de São Paulo, São Carlos, 2015. Disponível em: <file:///C:/Users/nickp/Downloads/TeseEsterFecheGuimaraes.pdf>. Acesso em: 26 fev. 2019.

HACHEM, Daniel Wunder. Direito fundamental ao serviço público adequado e capacidade econômica do cidadão: repensando a universalidade do acesso à luz da igualdade material. **A&C – Revista de Direito Administrativo e Constitucional**, Belo Horizonte, v. 14, n. 55, p. 123 – 158, jan/mar 2014. Disponível em: <http://www.revistaaaec.com/index.php/revistaaaec/article/view/106/309>. Acesso em: 10 jan. 2019.

HEIDEMANN, Francisco. Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento. *In*: HEIDEMANN, Francisco; SALM, José Francisco (org.). **Políticas Públicas e Desenvolvimento**: bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília: Universidade de Brasília, 2009. p. 23 - 39. Disponível em: http://www.mp.go.gov.br/portalweb/hp/10/docs/do_sonho_do_progresso_as_politicas_de_desenvolvimento.pdf. Acesso em: 21 dez. 2018.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo 2010**: Aglomerados Subnormais – Informações territoriais. Rio de Janeiro. 2013. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/552/cd_2010_agrn_if.pdf> Acesso em: 20 jan. 2019.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo 2010**: Aglomerados Subnormais – Primeiros resultados. Rio de Janeiro. 2011. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/92/cd_2010_aglomerados_subnormais.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2019.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Estatísticas do Século XX**. Rio de Janeiro. 2006. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv37312.pdf>>. Acesso em: 23 jan. 2019.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Perfil dos Municípios Brasileiros – Saneamento Básico Aspectos gerais da gestão da política de saneamento básico. Rio de Janeiro. 2018. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101610.pdf>>. Acesso em: 15 jan. 2019.

INSTITUTO TRATA BRASIL. **Benefícios econômicos e sociais da expansão do saneamento no Brasil.** [S. l.: s. n.], 2018. Disponível em: <<http://www.tratabrasil.org.br/images/estudos/itb/beneficios/Relat%C3%B3rio-Benef%C3%ADcios-do-saneamento-no-Brasil-04-12-2018.pdf>>. Acesso em: 8 jan. 2019.

INSTITUTO TRATA BRASIL. **Perdas de água: Desafios ao Avanço do Saneamento Básico e à Escassez Hídrica.** São Paulo, 2015. Disponível em: <<http://tratabrasil.org.br/datafiles/estudos/perdas-de-agua/Relatorio-Perdas-2013.pdf>>. Acesso em: 27 fev. 2019.

INSTITUTO TRATA BRASIL. **Pesquisa Saneamento Básico em Áreas Irregulares – Relatório Brasil.** [S. l.: s. n.], 2016. Disponível em: <<http://www.tratabrasil.org.br/datafiles/estudos/areas-irregulares/volume2/relatorio-completo-areas-irregulares.pdf>> . Acesso em: 23 jan. 2019.

INSTITUTO TRATA BRASIL. **Ranking do Saneamento 2018.** São Paulo, 2018. Disponível em: <<http://www.tratabrasil.org.br/images/estudos/itb/ranking-2018/realatorio-completo.pdf>> . Acesso em: 19. Fev. 2019.

ITABORAÍ. **Plano Municipal de Saneamento Básico.** 2013. Disponível em: <https://pmsbguanabara.files.wordpress.com/2015/08/pm_agua_esgoto_itaborai.pdf>. Acesso em 21 fev. 2019.

ITAGUAI. **Plano Municipal de Saneamento Básico.** 2015. Disponível em: <http://transparencia.itaguai.rj.gov.br/wp-content/uploads/2018/03/Produto-06_PMSB-Itagua%C3%AD_Vers%C3%A3o-Final_1115_R1.pdf>. Acesso em 22 fev. 2019.

KINGDON, John W. Como chega a hora de uma idéia? *In*: SARAVIA, Enrique, FERRAREZI, Elisabete (org.). **Políticas públicas:** coletânea – volume 1. Brasília: ENAP, 2006. v. 1. p. 219 - 225.

LAHOZ, Rodrigo Augusto Lazzari; DUARTE, Francisco Carlos. A universalização do serviço de saneamento básico e a efetividade do direito fundamental à saúde. **Revista do Programa de Pós-graduação em Direito – UFC**, Ceará, v. 35, n. 1, p. 329 – 343, jan/jun 2015. Disponível em: < <http://periodicos.ufc.br/nomos/article/view/1282/1761>>. Acesso em: 10 jan. 2019.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 19. Ed. Ver.atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2015.

LIMA, Waner Gonçalves. Política pública: discussão de conceitos. **Revista Interface (Porto Nacional)**, Tocantins, v. 1, n. 5, p. 49 – 54, out 2012. Disponível em: < <http://www.mobilizadores.org.br/wp-content/uploads/2014/05/politica-pblica-discussao-de-conceitos.pdf>>. Acesso em 15 dez. 2018.

LIRA, Ricardo César Pereira. Remoção de favelas. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 3, p. 1383 - 1392, 2017. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/29022>>. Acesso em: 23 jan. 2019.

LISBOA, Severina Sarah; HELLER, Léo; SILVEIRA, Rogério Braga. Desafios do planejamento municipal de saneamento básico em municípios de pequeno porte a percepção dos gestores: a percepção dos gestores. **Engenharia Sanitária e Ambiental**, Brasília, v. 18, n. 4, p. 341 – 348, out/dez 2013. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/esa/v18n4/1413-4152-esa-18-04-00341.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2019.

MAGÉ. **Plano Municipal de Saneamento Básico**. 2013. Disponível em: < https://pmsbguanabara.files.wordpress.com/2015/07/pmsb_mage.pdf >. Acesso em 22 fev. 2019.

MARICÁ. **Plano Municipal de Saneamento Básico**. 2015. Disponível em: < https://www.marica.rj.gov.br/wp-content/uploads/2017/08/P6_PMSB_Marica2.pdf >. Acesso em 21 fev. 2019.

MARICATO, Ermínia. Para entender a crise urbana. **Revista Cadernau – cadernos do núcleo de análises urbanas**, Rio grande, v. 8, n. 1, p. 11 – 22, jan. 2015. Disponível em: <<https://periodicos.furg.br/cnau/article/view/5518>>. Acesso em: 20 jan. 2019.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

MESQUITA. **Plano Municipal de Saneamento Básico**. 2018. Disponível em: <<http://www.mesquita.rj.gov.br/pmm/plano-municipal-de-saneamento-basico-2018.pdf>>. Acesso em 20 fev. 2019.

MILARÉ, Édís. **Direito do ambiente**. 8ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

MOTA, Carolina. *O controle social no setor de saneamento básico: principais aspectos da Lei federal nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007 – Lei de Saneamento Básico*. In: MOTA, Carolina (coord.). **Saneamento Básico no Brasil: Aspectos Jurídicos da Lei Federal nº 11.445/07**. São Paulo: Quartier Latin, 2010. p. 261 -285.

NILÓPOLIS. **Plano Municipal de Saneamento Básico**. 2013. Disponível em: <file:///C:/Users/nickp/Downloads/PMSB_Nil%C3%B3polis.pdf>. Acesso em 20 fev. 2019.

NITERÓI. **Plano Municipal de Saneamento Básico**. 2015. Disponível em: <http://www.prosustentavel.niteroi.rj.gov.br/pdf/diagnostico_agua_esgoto.pdf>. Acesso em 22 fev. 2019.

NOVA IGUAÇU. **Plano Municipal de Saneamento Básico**. 2014. Disponível em: <<http://dstec01.cloudapp.net/esiclivre/saneamento/R10%20-%20Relatorio%20Final.pdf>>. Acesso em 20 fev. 2019.

OMMATI, José Emílio Medauar. **Uma teoria dos direitos fundamentais**. 3. Ed. Rio de Janeiro: Lemen Juris, 2016.

OS BIODIGESTORES da Águas do Imperador. **Revista Canal**, [S. l.], ano III, ed. 6, ago/nov 2016. Disponível em: <<http://abconsindcon.com.br/revista-canal/os-biodigestores-da-aguas-do-imperador/>>. Acesso em: 21 jan. 2019.

PEREIRA, Tatiana Santana Timóteo. **Conteúdo e Metodologia dos planos municipais de saneamento básico**: um olhar para 18 casos no Brasil. Orientador: Léo Heller. 2012. 192 p. Monografia (Curso de Especialização em Gestão e Tecnologia do Saneamento) - Escola Nacional de Saúde Pública, Brasília, 2012. Disponível em: <http://aris.sc.gov.br/attachments/site_biblio_down/17/livro-conteudo-e-metodologia-dos-pmsb-um-olhar-para-18-casos-no-brasil.pdf>. Acesso em: 6 fev. 2019.

PEREIRA, Tatiana Santana Timóteo; HELLER, Léo. Planos municipais de saneamento básico: avaliação de 18 casos brasileiros. **Engenharia Sanitária e Ambiental**, Brasília, v. 20, n. 3, p. 395 – 404, jul/set 2015. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/esa/v20n3/1413-4152-esa-20-03-00395.pdf>>. Acesso em: 11 jan. 2019.

PETROPOLIS. **Plano Municipal de Saneamento Básico**. 2014. Disponível em: <http://www.petropolis.rj.gov.br/e-gov/spe/home_ftp/secplan/PMSB.pdf>. Acesso em 20 fev. 2019.

PINTO, Bibiana Graeff Chagas. Saneamento básico e direitos fundamentais: questões referentes aos serviços públicos de água e esgotamento sanitário no direito brasileiro e no direito francês. *In*: CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO AMBIENTAL (DIREITOS HUMANOS E MEIO AMBIENTE), 10., 2006, São Paulo. **Anais [...]**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2006. p. 385 – 441. Disponível em: <<http://www.planetaverde.org/biblioteca-virtual/anais/anais-do-10%C2%BA-congresso-internacional-de-direito-ambiental-direitos-humanos-e-meio-ambiente-v-2>>. Acesso em: 8 dez. 2018.

PINTO, Henrique Motta. A Articulação dos Serviços de Saneamento Básico com a Política Urbana. *In*: MOTA, Carolina (coord). **Saneamento Básico no Brasil: Aspectos Jurídicos da Lei Federal nº 11.445/07**. São Paulo: Quartier Latin, 2010, p.169 -195.

PINTO, Victor Carvalho. Ocupação Irregular do Solo e Infraestrutura Urbana: o Caso da Energia Elétrica. *In*: TEIXEIRA, Marisa Rocha (org.). **Temas de Direito Urbanístico 5**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2007. p. 1 – 24.

PROGRAMA Água Legal vai evitar a perda de 3,3 bilhões de litros em ligações clandestinas. [S. l.: s. n.], mar 2017. Disponível em: <http://site.sabesp.com.br/site/imprensa/noticias-detalle.aspx?secaId=65&id=7404>. Acesso em: 27 fev. 2019.

RAEDER, Savio. CICLO DE POLÍTICAS: uma abordagem integradora dos modelos para análise de políticas públicas. **Perspectivas em Políticas Públicas**, Belo Horizonte, v. 7, n. 13, p. 121-146, jan/jun 2014. Disponível em: <file:///C:/Users/nickp/Downloads/856-2909-1-PB%20(2).pdf.> Acesso em: 21 dez. 2018.

RAMOS, André de Carvalho. **Curso de Direitos Humanos**. 3. Ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2016.

REZENDE, Elcio Nacur; COSTA, Marina Lage Pessoa. A atuação da defensoria pública na regularização fundiária urbana de interesse social em área de preservação permanente. **REVISTA DO DIREITO PÚBLICO**, Londrina, v. 9, n. 1, p. 179-208, jan./abr 2014. Disponível em: <<http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/direitopub/article/viewFile/17719/14327>> . Acesso em: 30 jan. 2019.

RIO BONITO. **Plano Municipal de Saneamento Básico**. 2013. Disponível em: <file:///C:/Users/nickp/Downloads/PMSB_RIOBONITO.pdf>. Acesso em 21 fev. 2019.

RIO DE JANEIRO. **Decreto nº 34.290 de 15 de agosto de 2011**. Aprova o plano municipal de saneamento para os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário (pmsb-ae). Disponível em: <file:///C:/Users/nickp/Downloads/PMSB_RJ.pdf>. Acesso em 22 fev. 2019.

ROLNIK, Raquel. Regulação Urbanística no Brasil: Conquistas e desafios de um modelo em construção. *In*: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE GESTÃO DA TERRA URBANA E HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL, 2000, Campinas. **Anais [...]**. Campinas: PUCCAMP, 2000. p. 1 – 19. Disponível em: <<https://raquelrolnik.files.wordpress.com/2009/10/regulacao-urbanistica-no-brasil.pdf>>. Acesso em: 20 jan. 2019

ROLNIK, Raquel; SAULE JÚNIOR, Nelson. (Coord.) Estatuto da Cidade – Guia para implementação pelos municípios e cidadãos. Brasília: Câmara dos Deputados, **Coordenação de Publicações**, 2002. Disponível em: <http://www.agenda21local.com.br/download/estatuto_cidade_2002.pdf>. Acesso em: 22 jan.2019.

SÃO GONÇALO. **Plano Municipal de Saneamento Básico**. 2015. Disponível em: <<http://200.20.53.7/guanabara/Content/DOWNLOAD/Planos%20completos/PMSB-S.%20GON%C3%87ALO.pdf>>. Acesso em 21 fev. 2019.

SÃO JOÃO DE MERITI. **Plano Municipal de Saneamento Básico**. 2012. Disponível em: <<http://200.20.53.7/guanabara/Content/DOWNLOAD/Planos%20completos/PMSB%20-%20SJ%20MERITI.pdf>>. Acesso em 21 fev. 2019.

SANTIN, Janaína Rigo; COMIRAN, Rafaela. Direito urbanístico e regularização fundiária. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 3, p. 1595 - 1621, 2018. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/32734>> . Acesso em: 22 jan. 2019

SANTOS, Ruth; MENEZES, Renata. A necessidade de realização de políticas públicas para a universalização do direito ao saneamento básico. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 6, n. 2, p. 264 -279, outubro 2016. Disponível em: <file:///C:/Users/nickp/Downloads/4232-19250-1-PB.pdf>. Acesso em: 11 jan. 2019.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Eficácia dos Direito Fundamentais**: Uma Teoria Geral dos Direitos Fundamentais na Perspectiva Constitucional. 12. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Algumas notas sobre a dimensão da dignidade da pessoa humana e sobre a dignidade da vida em geral. **Revista Brasileira de Direito Animal**, Salvador, v. 2, n. 3, p. 69 -94, julho/dezembro 2007. Disponível em: <<https://portalseer.ufba.br/index.php/RBDA/article/view/10358/7420>>. Acesso em: 15 dez. 2018.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito Constitucional Ambiental**. 5. Ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017.

SECCHI, Leonardo. **Análise de Políticas Públicas**: diagnóstico de problemas, recomendações de soluções. São Paulo: Cengage Learning, 2016.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas**: Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos. 2.ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SILVA, Cintia da; MANDARINO, Luca Moura. O Saneamento Básico e a Dogmática dos Direitos Fundamentais. *In*: SADDY, André; CHAUVET, Rodrigo da Fonseca (coord.). **Aspectos Jurídicos do Saneamento Básico**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017. p. 25 – 48.

SOUZA, Celina. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (Org.). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007, p. 65-86.

SOUZA, CELINA. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul/dez 2006. Disponível em: <file:///C:/Users/nickp/Downloads/SOUZA,%20Celina%202006.pdf.> Acesso em: 21 dez. 2018.

SOUZA, Celina. Regiões Metropolitanas: Trajetória e Influência das Escolhas Institucionais. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz (org.). **Metrópoles: Entre a Coesão e a Fragmentação, a Cooperação e o Conflito**. 2. ed. São Paulo: Perseu Abramo, 2015. p. 61 - 96. Disponível em: <file:///C:/Users/nickp/Downloads/Metropolesentreacoesaoeafragmentacao.pdf > Acesso em: 15 jan. 2019.

SOUZA, Rodrigo Pagani de. Planejamento dos serviços de saneamento básico na Lei Federal nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. In: MOTA, Carolina (coord). **Saneamento Básico no Brasil: Aspectos Jurídicos da Lei Federal nº 11.445/07**. São Paulo: Quartier Latin, 2010, p. 25 – 52.

STRAKOS, Paula. Água como direito humano: Estudo comparado de sua proteção nas esferas judiciais interamericana e europeia. **Revista da Faculdade de Direito – UFPR**, Curitiba, ano 2016, v. 61, n. 3, p. 141 -164, 2016. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/direito/article/view/46092>. Acesso em: 11 jan. 2019.

TANGUÁ. **Plano Municipal de Saneamento Básico**. 2013. Disponível em: < https://pmsbguanabara.files.wordpress.com/2015/08/pmsb_tangua.pdf>. Acesso em 21 fev. 2019.

THEODOULOU, Stella Z. The Contemporary Language of Public Policy: A Starting Point. In: THEODOULOU, Stella Z; CAHN, Matthew A. (Org.). **Public Policy: The Essential Readings**. New Jersey: Prentice Hall, 1995. cap. 1, p. 1-9.

TIEGUI, Carlos. Por que a universalização do saneamento básico é uma meta tão difícil de ser atingida no Brasil?. **Pensar Brasil**. 2013. Disponível em: < <http://www.tratabrasil.org.br/por-que-a-universalizacao-do-saneamento-basico-e-uma-meta-ao-dificil-de-ser-atingida-no-brasil---pensar-brasil> >. Acesso em: 12 jan. 2019.

VASQUES, Denise. A titularidade dos serviços de saneamento básico em debate no Supremo Tribunal Federal. *In*: MOTA, Carolina (coord.). **Saneamento Básico no Brasil**: Aspectos Jurídicos da Lei Federal nº 11.445/07. São Paulo: Quartier Latin, 2010. p. 319 -342.

APÊNDICE A — Considerações sobre os planos municipais de saneamento

BELFORD ROXO

Link para o plano:

http://verdeeprogresso.com.br/pdf/Relat%C3%B3rio_Final_Belford_Roxo.pdf

Categoria: Universalização e Intersetorialidade

Subcategorias:

1) Reconhecimento das ocupações irregulares e comunidades especiais:

Um dos requisitos mínimos indicados em lei para o conteúdo dos planos é a caracterização do perfil da população e território do município. O plano de Belford Roxo não cumpre com essa disposição. Interessante é que o plano faz menção ao perfil religioso da população. Apesar do município contar com 19 aglomerados subnormais, não há uma única menção nesse aspecto.

2) Áreas irregulares consideradas nas metas de universalização:

O plano prevê metas de curto, médio e longo prazo para um horizonte de 20 anos. As metas se dividem em operacionais/infraestruturais; sociais e socioeducativas; fiscalização e monitoramento; manutenção; administrativas e gestão; e ambientais.

Em relação ao abastecimento de água, o plano reconhece a necessidade da universalização do serviço com ênfase em uma água de qualidade e na segurança hídrica. As metas abrangem ampliação de rede, investimentos em manutenção das estruturas existentes, programas de consumo consciente, estudos técnicos, instrumentos de aperfeiçoamento da gestão do serviço, revisão do contrato com a concessionária, entre outras.

Algumas metas são bem específicas, inclusive indicando os nomes de duas ruas para implantação da rede de abastecimento:

“Implantação de redes em ruas como as ruas Aldebaran Nunes Sampaio, rua Alberto Coccoza, em projeto da concessionária, ou seja, elaborar e apresentar projetos de engenharia contendo os elementos necessários para construir”.

Em relação ao esgotamento sanitário, o plano reconhece como objetivo a universalização. As metas tratam da ampliação das redes, revisão do contrato, proteção ambiental, fortalecimento da capacidade técnica através da promoção de

cursos de formação, entre outras. Uma meta que chamou atenção foi a regularização de soluções individuais:

“Apoiar a regularização e interligar os sistemas individuais ou alternativos de tratamento de efluentes às redes de esgotamento sanitário, e fomentar a implantação de novos sistemas individuais ou alternativos baseados em estudos técnicos com eficácia de tratamento comprovada”.

Apesar do plano não reconhecer a existência de áreas irregulares, as metas para universalização são abrangentes e não há indicativo de que alguma área não esteja sendo considerada.

3) Ações ou Programas específicos para população residente nas áreas irregulares: Não há nenhum programa ou ação municipal voltados ao atendimento dessa população. Vale ressaltar que, no geral, as ações e programas são genéricas. Há menção genérica ao programa Minha Casa Minha Vida e à política habitacional do município, que podem tratar de áreas irregulares.

4) Tarifa social e subsídios: Em relação ao abastecimento de água, o plano prevê uma tarifação racional para população de baixa renda e maior tarifação em áreas mais valorizadas da cidade; há previsão de um estudo de viabilidade para que o consumo de água para a população de baixa renda seja subsidiado pelo Estado ou Município. Para o serviço de esgotamento, não há previsão.

5) Política urbana e plano diretor: O plano reconhece que os princípios da política urbana estão relacionados ao saneamento. O plano também reconhece que há necessidade de articulação com as projeções do plano diretor urbano para a expansão dos serviços de saneamento.

O plano não prevê uma ação municipal específica de provisão de saneamento básico mediante um processo de regularização ou urbanização. Apenas faz menção ao programa federal Minha Casa Minha Vida e à política habitacional do município de maneira genérica, ressaltando que os programas não abrangem o serviço de esgotamento o que provoca degradação ambiental. Aponta ainda que o município deveria legislar no sentido de obrigar que para aplicação dos programas seja construída uma estação de tratamento de esgoto.

NOVA IGUAÇU

Link para o plano:

<http://dstec01.cloudapp.net/esiclivre/saneamento/R10%20-%20Relatorio%20Final.pdf>

Categoria: Universalização e Intersetorialidade

Subcategorias:

1) Reconhecimento das ocupações irregulares e comunidades especiais: No diagnóstico acerca do perfil da população, o plano faz referência à parcela da população em situação de extrema pobreza. Em momento posterior, reconhece a existência de áreas irregulares em algumas unidades de conservação ambiental do município, como a Reserva do Tinguá, e a APA Gericinó-Mendanha. Quando aborda o serviço de drenagem urbana, o plano reconhece a existência de aglomerados subnormais com base nos dados do IBGE.

2) Áreas irregulares consideradas nas metas de universalização: O plano reconhece o déficit em seus serviços e, diante disso, estipula metas e objetivos para o alcance da universalização, considerando a possibilidade da progressividade. Há metas de curto, médio e longo prazo até o ano de 2032 baseadas em cenários que variam de acordo com os possíveis investimentos.

Não há nenhuma menção nas metas de que as áreas irregulares não estejam abrangidas.

3) Ações ou Programas específicos para população residente nas áreas irregulares: No item do plano referente aos programas e metas para os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, não há nenhum programa que seja voltado especificamente para as áreas irregulares. Apesar disso, existem programas para ampliação da infraestrutura, o que pode incluir tais áreas.

4) Tarifa social e subsídios: O plano não faz menção expressa ao instituto da tarifa social, contudo entende que tarifa deve ser módica de forma a garantir o acesso aos serviços e o equilíbrio econômico-financeiro.

5) Política urbana e plano diretor: O plano reconhece a importância da intersetorialidade com a política urbana de maneira detalhada, citando trechos de dispositivos legais relacionados ao saneamento básico, como lei orgânica municipal e plano diretor. Em relação às áreas irregulares, o município não prevê nenhum programa ou medida específica elaboradas pelo próprio ente.

Contudo, o plano trata, com detalhes, de obras do PAC voltadas à urbanização de favelas, tais como Jardim Laranjeiras, Jardim Cabuçu, Três Marias, Jardim Guandu, entre outras.

DUQUE DE CAXIAS

Link para o plano:

http://www.cmdc.rj.gov.br/wp-content/uploads/2019/01/Anexo_a_Lei_2.881_PMSB_DC_v_11_12.pdf

Categoria: Universalização e Intersectorialidade

Subcategorias:

1) Reconhecimento das ocupações irregulares e comunidades especiais: No item sobre a população e território, o plano não aborda as áreas irregulares, lembrando que o município contém 25. Contudo, em outros momentos reconhece a existência dessas áreas, de forma indireta, ao tratar de outros assuntos, como a expansão do tratamento de esgoto.

O plano trata de cada bairro em separado, mas também não deixa claro se esses bairros possuem áreas de ocupação irregular. Ao caracterizar parte da bacia hidrográfica Iguaçu, diz haver ocupações irregulares, mas também de forma genérica.

Existe também relatos durante as audiências públicas no sentido das ocupações irregulares como um problema a ser enfrentado.

2) Áreas irregulares consideradas nas metas de universalização: O plano reconhece que seus índices de atendimento estão bem abaixo da média estadual, sendo a universalização essencial. Um fator que chama atenção é que as metas estão estabelecidas por cada bairro do município em relação aos serviços analisados.

Não há nenhuma menção nas metas de que as áreas irregulares não estejam abrangidas.

3) Ações ou Programas específicos para população residente nas áreas irregulares: O plano não conta com ações ou programas específicos para nenhum item. Essa parte do plano está dividida em ações estruturais e não estruturais, sem nenhuma menção a um projeto de urbanização que seja.

Inclusive, ao falar de partes da bacia hidrográfica em que a cidade está localizada e apontar medidas específicas, o plano mesmo que reconheça ocupações irregulares não prevê nenhuma medida (Pôlder de São Bento, por exemplo).

Contudo, tais áreas eventualmente podem ser abrangidas.

4) Tarifa social e subsídios: o plano reconhece a importância da tarifa social para a população de baixa renda, prevê como deve ser calculada e coloca a tarifa como fator de incentivo ao consumo consciente.

5) Política urbana e plano diretor: O plano reconhece a importância da intersetorialidade com a política urbana de maneira detalhada, citando trechos de dispositivos legais relacionados ao saneamento básico, como lei orgânica municipal e plano diretor. Reconhece ainda a necessidade do processo de urbanização como requisito de acesso à infraestrutura urbana.

PETROPOLIS

Link para o plano:

<http://www.petropolis.rj.gov.br/e-gov/spe/home ftp/secplan/PMSB.pdf>

Categoria: Universalização e Intersetorialidade

Subcategorias:

1) Reconhecimento das ocupações irregulares e comunidades especiais: No item diagnóstico do território e da população, o plano não faz menção às áreas irregulares. Porém, no decorrer do plano identifica ocupações irregulares em diversos pontos da cidade, especialmente em encostas de morros.

2) Áreas irregulares consideradas nas metas de universalização: o plano municipal é bem completo ao tratar das metas para universalização, inclusive prevê

metas relacionadas ao controle do ordenamento do solo, expansão dos serviços para áreas com comunidades (termo utilizado pelo plano), entre outras.

3) Ações ou Programas específicos para população residente nas áreas irregulares: Diversas ações e programas são previstos no plano. Grande destaque à instalação do sistema de biodigestores para comunidades carentes localizadas em terrenos com topografia acidentada. Atualmente, dez comunidades são atendidas. O plano disponibiliza diversas atas das audiências públicas indicando a participação social. Nessas atas, são relatadas as deficiências na prestação de serviços em comunidade. Logo, em seguida o plano propõe o atendimento dessas demandas.

4) Tarifa social e subsídios: o plano reconhece a relevância da tarifa social e subsídios.

5) Política urbana e plano diretor: Esse item chama atenção pelo fato do plano de saneamento não considerar a articulação com a política urbana em todos os termos. O PMSB só prioriza o plano diretor urbano quando aborda o sistema de drenagem.

MARICÁ

Link para o plano:

https://www.marica.rj.gov.br/wp-content/uploads/2017/08/P6_PMSB_Marica2.pdf

Categoria: Universalização e Intersetorialidade

Subcategorias:

1) Reconhecimento das ocupações irregulares e comunidades especiais: o plano municipal, ao traçar o diagnóstico populacional e territorial, não trata de áreas irregulares. Ao longo do plano, existem trechos genéricos sobre ocupações irregulares que causaram determinados danos, como assoreamento de rios.

2) Áreas irregulares consideradas nas metas de universalização: O item separado para a exposição das metas a serem atingidas combina projeções populacionais com a necessidade de expansão dos serviços; metas de curto, médio e longo prazo. Não detalhamento do cálculo utilizado para as metas.

As metas de longo prazo são de 20 anos e as projeções para o esgotamento sanitário reconhece que a universalização não será alcançada. O índice é de 90% para o tratamento de esgoto.

Não há menção de que as áreas irregulares não estejam contempladas.

3) Ações ou Programas específicos para população residente nas áreas irregulares: No item do plano referente aos programas e metas para os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, não há nenhum programa que seja voltado especificamente para as áreas irregulares. Apesar disso, existem programas para ampliação da infraestrutura, o que pode incluir tais áreas.

4) Tarifa social e subsídios: O plano não reconhece a tarifa social ou política de subsídios.

5) Política urbana e plano diretor: O plano aborda a política urbana com ênfase na componente drenagem urbana. Reconhece de maneira genérica a relevância da articulação com o plano diretor urbano para o alcance da universalização.

“Neste sentido, Maricá precisa de ações articuladas, duradouras e eficientes, que possam garantir e perdurar a universalização do acesso aos serviços de saneamento básico, pelas metas definidas em um processo participativo”.

Não há menção à necessidade de processos de regularização fundiária ou urbanização.

SÃO GONÇALO

Link para o plano:

<http://200.20.53.7/guanabara/Content/DOWNLOAD/Planos%20completos/PMSB-S.%20GON%C3%87ALO.pdf>

Categoria: Universalização e Intersetorialidade

Subcategorias:

1) Reconhecimento das ocupações irregulares e comunidades especiais: O plano de São Gonçalo reserva um item exclusivo para as áreas irregulares, identificando o processo de formação, população, prestação dos serviços, entre outros

aspectos. O plano vai além dos dados fornecidos pelo Censo 2010 e afirma ter 74 “assentamentos precários ou subnormais”.

2) Áreas irregulares consideradas nas metas de universalização: O plano reconhece a necessidade premente da universalização e prevê diversas metas que abrangem todo o território. As áreas irregulares são consideradas, ainda mais diante do reconhecimento detalhado que o plano faz.

3) Ações ou Programas específicos para população residente nas áreas irregulares: O plano prevê diversas ações de ampliação da rede para atendimento de toda a população. Em relação as áreas irregulares, podem ser destacadas duas especificamente: o plano prevê ações provisórias para instalação de fossas sépticas nas residências que não tiverem universalização imediata. Uma ação está voltada para um projeto de lei para tornar obrigatória a instalação de fossas onde ainda a universalização não tenha sido provida (ação 6) e a outra para o programa em si (ação 12)

4) Tarifa social e subsídios: o plano reconhece a relevância da tarifa social e subsídios como um fator relevante para à promoção dos serviços à população residentes de aglomerados subnormais, mas não detalha como funcionaria. Diz ser competência da agência reguladora.

5) Política urbana e plano diretor: O plano reconhece a relevância da política urbana, faz referência ao mapeamento realizado pelo plano urbano, entre outros aspectos. No item “aglomerados subnormais”, o plano destaca a importância de ações articuladas com a política urbana e as orientações do plano diretor urbano. Inclusive faz menção à necessidade de políticas de regularização fundiária e urbanização.

SÃO JOÃO DE MERITI

Link para o plano:

<http://200.20.53.7/guanabara/Content/DOWNLOAD/Planos%20completos/PMSB%20-%20SJ%20MERITI.pdf>

Categoria: Universalização e Intersetorialidade

Subcategorias:

1) Reconhecimento das ocupações irregulares e comunidades especiais: O plano reconhece de forma genérica a existência de áreas irregulares como um problema proveniente do processo de urbanização. O plano não especifica as áreas.

2) Áreas irregulares consideradas nas metas de universalização: O plano estabelece metas para institucionalização dos serviços (planejamento e controle social; regulação e fiscalização; regularização da prestação) e específicas para a prestação dos serviços. As metas consideram o atendimento de 100% da população. Não menção de que as áreas irregulares não estejam abrangidas.

3) Ações ou Programas específicos para população residente nas áreas irregulares: Nesse quesito, o plano aborda logo no início que a universalização diz respeito a todos os domicílios do município. Uma característica que chama atenção é uma tabela de critérios para áreas de intervenção prioritárias:

Prioridade 1. Área que não possui rede de abastecimento de água;
Prioridade 2. Área onde o abastecimento é precário e intermitente; Prioridade 3. Área com problema de saúde relacionado a doenças de veiculação hídrica (epidemiologia); Prioridade 4. Área regularizada ou passível de regularização (sem restrição ambiental definitiva).

Contudo, não há programas ou ações específicas.

4) Tarifa social e subsídios: O plano não reconhece a tarifa social ou política de subsídios.

5) Política urbana e plano diretor: O plano não reconhece diretamente a relevância da articulação entre a política de saneamento e urbana. O plano considera o plano diretor importante somente para o sistema de drenagem urbana. Por outro lado, aborda a prestação de serviços para áreas irregulares ou em vias de regularização.

NITERÓI

Link para o plano:

http://www.prosustentavel.niteroi.rj.gov.br/pdf/diagnostico_agua_esgoto.pdf

Categoria: Universalização e Intersetorialidade

Subcategorias:

1) Reconhecimento das ocupações irregulares e comunidades especiais: O plano possui um item reservado aos aspectos habitacionais pertinentes ao município. Grande parte desse item se ocupa em abordar as áreas irregulares e a descrição dos serviços de saneamento com base nos dados do IBGE.

2) Áreas irregulares consideradas nas metas de universalização: Em relação ao abastecimento de água, a universalização foi atingida em área e população no ano 2003. Em relação ao esgotamento sanitário, o índice de atendimento está em torno de 90%, não havendo projeção de universalização. O que chama atenção nesse ponto é a observação de que cerca de 10% da população vive em comunidades de baixa renda e favelas, o que constitui um desafio aos gestores públicos. Em seguida o plano diz:

Por serem comunidades de baixa renda, não contempladas com urbanização e saneamento básico, os investimentos em redes de esgoto são considerados como de risco elevado e pouca atratividade do ponto de vista empresarial, que vai requerer foco do gestor público para efetivar programas e projetos (p.226)

3) Ações ou Programas específicos para população residente nas áreas irregulares: O plano aponta várias obras que estariam sendo realizadas para aumento da expansão dos serviços. Entretanto, não há nenhum programa ou ação específico. De qualquer forma, eventualmente essas áreas podem ser abrangidas.

4) Tarifa social e subsídios: O plano destaca a tarifa social como uma forma de se assegurar o acesso aos serviços pela população de baixa renda.

5) Política urbana e plano diretor: O plano reconhece a necessidade da articulação entre diversos setores para o alcance da universalização, em especial a política urbana. O plano considerou o zoneamento urbano para expansão dos serviços assim como as projeções populacionais e observa a necessidade de processos de urbanização.

ITAGUAI

Link para o plano:

http://transparencia.itaguai.rj.gov.br/wp-content/uploads/2018/03/Produto-06_PMSB-Itagua%C3%AD_Vers%C3%A3o-Final_1115_R1.pdf

Categoria: Universalização e Intersetorialidade

Subcategorias:

1) Reconhecimento das ocupações irregulares e comunidades especiais: O plano reconhece o processo desordenado de ocupação urbana e aponta áreas irregulares principalmente nas margens de corpos hídricos (Rio Piloto, Canal do Japonês, Canal do Brejo, Rio Trapiche, entre outros).

2) Áreas irregulares consideradas nas metas de universalização: As metas são estruturadas e específicas para se alcançar a universalização. Não há menção de que as áreas irregulares não estejam contempladas.

3) Ações ou Programas específicos para população residente nas áreas irregulares: Não há programas e ações específicas para áreas irregulares, contudo eventualmente elas podem ser atingidas.

4) Tarifa social e subsídios: O plano explicita a implementação da tarifa social no município.

5) Política urbana e plano diretor: O plano expõe a relevância e a necessidade da articulação entre as políticas urbanas e de saneamento. O plano não menciona processos de urbanização ou de regularização fundiária, contudo indica:

“O Plano Diretor do município deverá ser revisado para definir áreas que não deverão ser ocupadas, para a preservação das características naturais no entorno dos corpos hídricos. Além disso, quando da elaboração do Plano Local de Habitação e Interesse Social, as áreas de risco já existentes no município deverão ser consideradas, propondo a realocação de famílias para localidades que garantam maior segurança contra eventos adversos como deslizamentos e inundações” (p.373)

Outro fator que chama atenção é a referência ao Direito à Cidade.

RIO DE JANEIRO

Link para o plano:

file:///C:/Users/nickp/Downloads/PMSB_RJ.pdf

Categoria: Universalização e Intersectorialidade

Subcategorias:

1) Reconhecimento das ocupações irregulares e comunidades especiais: O plano de saneamento reconhece de forma detalhada cada área irregular do município. O plano reserva item exclusivo para tal finalidade.

2) Áreas irregulares consideradas nas metas de universalização: Para o abastecimento de água, o plano prevê universalização de 99% até 2030, excluindo áreas irregulares. Para o esgotamento sanitário, o plano prevê 90% até 2030.

3) Ações ou Programas específicos para população residente nas áreas irregulares: O plano prevê diversas ações e programas para expansão dos serviços às áreas irregulares: PROAP - Programa de Assentamentos Populares, Favela Bairro, Morar Legal, Morar Carioca.

4) Tarifa social e subsídios: O plano reconhece a importância da tarifa social como um instrumento de universalização dos serviços através da citação do dispositivo legal da lei federal. O plano ainda explica como a tarifa é calculada.

5) Política urbana e plano diretor: O plano reconhece a importância da articulação com a política urbana. O plano de saneamento recorre, em diversos momentos, aos instrumentos do plano diretor urbano como zoneamento e macrozoneamento. O plano também destaca a relevância da política habitacional.

MAGÉ

Link para o plano:

https://pmsbguanabara.files.wordpress.com/2015/07/pmsb_mage.pdf

Categoria: Universalização e Intersetorialidade

Subcategorias:

1) Reconhecimento das ocupações irregulares e comunidades especiais: No diagnóstico territorial e populacional, o plano não reconhece que exista áreas irregulares. Contudo, menciona a existência de ocupações irregulares em áreas de captação de água (Sistema Pedras Negras e Sistema Raiz da Serra) localizadas no 2º e 6º distrito.

2) Áreas irregulares consideradas nas metas de universalização: Não há nenhuma menção que exclua as áreas irregulares das metas de universalização.

3) Ações ou Programas específicos para população residente nas áreas irregulares: O plano prevê diversas ações e programas para aumento das redes de abastecimento de água e esgoto; preservação de mananciais; educação ambiental, entre outras. Não há nenhuma ação ou programa municipal voltado especificamente às áreas irregulares. Contudo ao tratar do recebimento de recursos federais, o plano expõe os recursos relativos ao Programa de Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários, PROSANEAR e PRO-INFRA.

4) Tarifa social e subsídios: o plano se limita a mencionar que as tarifas devem ser módicas.

5) Política urbana e plano diretor: O plano destaca a importância da articulação entre a política urbana e de saneamento. Aponta ainda que as projeções do plano diretor urbano são fundamentais para expansão dos serviços de saneamento. Aponta o recebimento de recursos dos programas federais: Programa de Urbanização,

Regularização e Integração de Assentamentos Precários e do PROSANEAR e PRO-INFRA.

TANGUÁ

https://pmsbguanabara.files.wordpress.com/2015/08/pmsb_tangua.pdf

Categoria: Universalização e Intersetorialidade

Subcategorias:

- 1) Reconhecimento das ocupações irregulares e comunidades especiais:** Ao realizar o diagnóstico do perfil municipal, o plano reconhece que o município começou a apresentar problemas com assentamentos irregulares em áreas de risco, como margens de rios e linhas férreas, e processo de favelização. Porém, o plano não detalhou quais são essas áreas.

- 2) Áreas irregulares consideradas nas metas de universalização:** Não há nenhuma menção que exclua as áreas irregulares das metas de universalização.

- 3) Ações ou Programas específicos para população residente nas áreas irregulares:** O plano prevê diversas ações e programas para aumento das redes de abastecimento de água e esgoto; preservação de mananciais; educação ambiental, entre outras. Não há nenhuma ação ou programa municipal voltado especificamente às áreas irregulares. Contudo ao tratar do recebimento de recursos federais, o plano expõe os recursos relativos ao Programa de Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários.

- 4) Tarifa social e subsídios:** O plano não utiliza o termo “tarifa social”, mas entende que a tarifa cobrada pelos serviços pode ser diferenciada em função da capacidade econômica financeira do usuário a fim de garantir uma justa distribuição. O plano ainda prevê subsídios e suas respectivas fontes.

- 5) Política urbana e plano diretor:** O plano destaca a importância da articulação entre política urbana e de saneamento, inclusive diz que o plano diretor propõe programa de instalação de sistemas alternativos de coleta e tratamento de esgotos,

principalmente em assentamentos isolados e periféricos. Em relação ao processo de regularização, há previsão pelo programa federal “Programa de Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários”.

ITABORAÍ

Link para o plano:

https://pmsbguanabara.files.wordpress.com/2015/08/pm_agua_esgoto_itaborai.pdf

Categoria: Universalização e Intersetorialidade

Subcategorias:

1) Reconhecimento das ocupações irregulares e comunidades especiais: O plano reconhece de maneira genérica a existência de ocupações irregulares na APA de Guapimirim.

2) Áreas irregulares consideradas nas metas de universalização: O plano prevê quatro tipos de metas a serem seguidas até 2049: emergenciais, curto, médio e longo prazo. O índice máximo de atendimento previsto para abastecimento de água é de 95% da população e para esgotamento sanitário é de 100%.

Não menção de que as ocupações irregulares não estejam abrangidas.

3) Ações ou Programas específicos para população residente nas áreas irregulares: O plano apresenta metas estruturadas para a expansão de atendimento dos serviços, indicando os bairros, cronograma e origem dos recursos orçamentários. Vale observar que o plano reconhece ocupações irregulares em áreas de preservação ambiental, contudo não prevê uma ação ou programa específico para essa população. Esse seria o ponto de contato entre a política urbana (de habitação) com a de saneamento.

4) Tarifa social e subsídios: O plano reserva um item específico para a política tarifária, no que explica a importância da tarifa social e subsídios para permitir o acesso aos serviços pela população de baixa renda.

5) Política urbana e plano diretor: O plano reconhece a articulação com a política urbana somente em trechos de reprodução de dispositivos legais. O plano não

entende a importância da articulação entre os dois setores como um instrumento orientador de políticas públicas. O plano indica o zoneamento da cidade no item de diagnóstico do território municipal de forma genérica.

RIO BONITO

Link para o plano:

file:///C:/Users/nickp/Downloads/PMSB_RIOBONITO.pdf

Categoria: Universalização e Intersetorialidade

Subcategorias:

- 1) Reconhecimento das ocupações irregulares e comunidades especiais:** A grande preocupação do plano está na ocupação irregular de unidade de conservação e margens de rios. O plano trata cada bairro do município e aponta essas ocupações. Outro ponto positivo é a preocupação com o crescimento populacional de algumas regiões de mananciais, como o Sistema Basílio Cedae.

- 2) Áreas irregulares consideradas nas metas de universalização:** O plano apresenta metas estruturadas de curto, médio e longo prazo, aponta a origem dos recursos, e as unidades de planejamento a serem atendidas. Não menção de que as áreas irregulares não estejam abrangidas.

- 3) Ações ou Programas específicos para população residente nas áreas irregulares:** O plano prevê diversas ações e programas para aumento das redes de abastecimento de água e esgoto; preservação de mananciais; educação ambiental, entre outras. Não há nenhuma ação ou programa municipal voltado especificamente às áreas irregulares. Contudo ao tratar do recebimento de recursos federais, o plano expõe os recursos relativos ao Programa de Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários e do Programa Assentamento Precários.

- 4) Tarifa social e subsídios:** O plano indica a existência da tarifa social, mas que essa não é utilizada no município. Por outro lado, indica subsídios tarifários para se garantir a universalização e tarifas especiais para população de baixa renda.

5) Política urbana e plano diretor: O plano destaca de forma genérica a importância da articulação entre política urbana e de saneamento. Aponta o recebimento de recursos dos programas federais: Programa de Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários e do Programa Assentamento Precários.

NILÓPOLIS

Link para o plano:

file:///C:/Users/nickp/Downloads/PMSB_Nil%C3%B3polis.pdf

Categoria: Universalização e Intersetorialidade

Subcategorias:

1) Reconhecimento das ocupações irregulares e comunidades especiais: O plano de saneamento destaca a existência de ocupações irregulares e assentamentos precários em território municipal. O plano não indica com detalhes quais sejam essas áreas, somente indica de forma genérica quando aborda o Rio Sarapuí.

2) Áreas irregulares consideradas nas metas de universalização: As metas expostas no plano são genéricas. Não há explicação da projeção das metas. Não há menção de que as áreas irregulares não estejam consideradas.

3) Ações ou Programas específicos para população residente nas áreas irregulares: Não há programas ou ações específicas, mas eventualmente essas áreas podem ser abrangidas.

4) Tarifa social e subsídios: O plano indica a tarifa social como instrumento de universalização. Inclusive, em trecho que reproduz as audiências públicas, é possível verificar que o tema foi discutido com a população.

5) Política urbana e plano diretor: O plano reconhece, através de reprodução de lei, da articulação entre as políticas urbana e de saneamento. Um ponto importante é o destaque para dispositivo da Lei Orgânica municipal sobre os processos de regularização fundiária e urbanização, mas sem dar muitos detalhes ou entender como necessário ao saneamento básico.

MESQUITA

Link para o plano:

<http://www.mesquita.rj.gov.br/pmm/plano-municipal-de-saneamento-basico-2018.pdf>

Categoria: Universalização e Intersetorialidade

Subcategorias:

- 1) Reconhecimento das ocupações irregulares e comunidades especiais:** O plano reconhece de maneira genérica a existência de áreas irregulares em seu tecido urbano. Somente é apontado que existe ocupações em áreas de risco e beira de rios.

- 2) Áreas irregulares consideradas nas metas de universalização:** No que toca aos serviços analisados, o plano municipal expõe metas de expansão dos serviços de forma detalhada e indica metas que abrangem a população de baixa renda, como por exemplo: - Estabelecer medidas para apoiar a população beneficiária da Tarifa Social.

- 3) Ações ou Programas específicos para população residente nas áreas irregulares:** O plano se destaca pela criação de áreas prioritárias de intervenção, que correspondem aos bairros potencialmente estratégicos do município onde recomenda-se que as ações sejam iniciadas. As definições dessas áreas levaram em consideração os dados dos Diagnósticos de Percepção Social e Técnico, bem como o Plano Diretor Urbano. São áreas prioritárias para o investimento público em saneamento ambiental e urbanização.

- 4) Tarifa social e subsídios:** O plano reconhece a importância da tarifa social para acesso aos serviços, reservando item exclusivo para abordar o tema.

- 5) Política urbana e plano diretor:** O plano é um bom exemplo de como a política de saneamento pode fazer bom uso dos instrumentos da política urbana. O Plano

Diretor Urbano é mencionado e utilizado em diversos momentos, sendo expressamente utilizado para se considerar as áreas de expansão dos serviços.

CACHOEIRAS DE MACACU

Link para o plano:

<file:///C:/Users/nickp/Downloads/PMSB%20-%20CACHOEIRAS%20DE%20MACACU.pdf>

Categoria: Universalização e Intersetorialidade

Subcategorias:

- 1) Reconhecimento das ocupações irregulares e comunidades especiais:** No diagnóstico do perfil territorial e populacional, o plano não reconhece a existência de áreas irregulares, contudo, ao longo do plano, reconhece que existem ocupações irregulares, mas sem maiores detalhes.

- 2) Áreas irregulares consideradas nas metas de universalização:** O plano apresenta metas estruturadas de curto, médio e longo prazo, aponta a origem dos recursos, e as unidades de planejamento a serem atendidas. Não menção de que as áreas irregulares não estejam abrangidas.

- 3) Ações ou Programas específicos para população residente nas áreas irregulares:** O plano prevê diversas ações e programas para aumento das redes de abastecimento de água e esgoto; preservação de mananciais; educação ambiental, entre outras. Não há nenhuma ação ou programa municipal voltado especificamente às áreas irregulares. Contudo ao tratar do recebimento de recursos federais, o plano expõe os recursos relativos ao Programa de Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários e PROSANEAR.

- 4) Tarifa social e subsídios:** O plano faz uma consideração importante em relação a tarifa social: o índice de inadimplência é alto (60%) e que não há política

tarifária para população de baixa renda. Isso indica que o plano recomenda a utilização do instrumento.

5) Política urbana e plano diretor: O plano destaca a importância da articulação entre política urbana e de saneamento. Inclusive, indica trechos do plano diretor relativos ao saneamento e utiliza as projeções populacionais para orientar a expansão dos serviços. Aponta o recebimento de recursos dos programas federais: Programa de Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários e do Programa Assentamento Precários.