



MINISTÉRIO DAS CIDADES

Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental

Esplanada dos Ministérios, Bloco "A", 3º andar, sala 344

Brasília – DF – CEP 70050-000

Fone: (061) 2108-1931 - Endereço eletrônico: sanearbrasil@cidades.gov.br

Grupo de Trabalho Interministerial para a elaboração do Projeto Estratégico do Plano Nacional de Saneamento Básico

Grupo de Acompanhamento do Conselho das Cidades

Plano Nacional de Saneamento Básico – PLANSAB

Subsídios para a definição do Projeto Estratégico de elaboração do PLANSAB

PARTE 1

Análise e registro da contribuição de especialistas e pesquisadores em Saneamento Ambiental; de representantes dos órgãos do Governo Federal que atuam no saneamento e/ou que tenham elaborado planos nacionais e das Secretarias Nacionais do Ministério das Cidades.

Elaboração do Documento de Diretrizes do Projeto Estratégico

Consultora

Otilie Macedo Pinheiro

Arquiteta-Urbanista

**Brasília
Agosto 2008**



SUMÁRIO

1. Introdução.....	3
2. Atividades preparatórias.....	4
1ª parte : Contribuições iniciais para a elaboração do Plano Nacional de Saneamento	5
3. Registro da Pesquisa com Especialistas e Pesquisadores.....	5
4. Registro da pesquisa com Órgãos Federais que atuam em Saneamento.....	11
5. Registro da Pesquisa com Órgãos Federais que elaboraram Planos Nacionais. .	22
2ª parte: Diretrizes para o Projeto Estratégico de Elaboração do Plano Nacional de Saneamento Ambiental.....	48
8. Referências.....	49
9. Anexos.....	50



1. INTRODUÇÃO

Este trabalho se insere nos esforços que o Ministério das Cidades, por meio da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, vem empreendendo para dar início aos trabalhos de elaboração do Plano Nacional de Saneamento Básico, em cumprimento do artigo 52 da Lei 11.445/07, a Lei do Saneamento Básico e da Resolução Recomendada 33 do Conselho das Cidades. O plano tem como macro-objetivo a universalização dos serviços de saneamento básico e o alcance de níveis crescentes de saneamento básico no território nacional, observando a compatibilidade com os demais planos e políticas da União.

Orienta também a elaboração do Plano, a definição de estratégias para cumprimento das metas integrantes dos “Objetivos de Desenvolvimento do Milênio”, compromisso assumido pelo Brasil em 2000 na Cúpula do Milênio da ONU, particularmente a meta 10 de reduzir, pela metade, até 2015, a proporção de pessoas que não contam com saneamento ambiental básico. Para ajudar a alcançar esta meta a ONU declarou 2008, o Ano Internacional do Saneamento com a idéia de que a campanha ajude 10.

Conforme determina a Lei, o plano será elaborado pela União, sob a coordenação do Ministério das Cidades num processo que deverá incluir os diversos órgãos federais responsáveis pelas políticas públicas para o saneamento, e segundo a Resolução 33, deverá ser acompanhado em todas as etapas pelo Comitê Técnico de Saneamento do Conselho das Cidades.

Neste sentido, como primeiro passo para a construção do trabalho coletivo, de governo e do Conselho das Cidades, para definir diretrizes e estratégias de elaboração do plano, a Secretaria Nacional de Saneamento Básico promoveu a escuta dos vários órgãos federais que atuam ou tem interface com o Saneamento Ambiental, ouviu especialistas e pesquisadores em saneamento ambiental, bem como as demais secretarias nacionais do Ministério das Cidades. Esta reflexão inicial teve por objetivo iniciar a construção compartilhada do Plano e aprofundar a interpretação das diretrizes, conteúdo, abrangência e desafios do Plano.

Este relatório, apresenta, na primeira parte, o registro desta reflexão inicial, complementado pela pesquisa junto a especialistas e pesquisadores em Saneamento Ambiental, apresentada no item 4; aos órgãos do Governo Federal que atuam no saneamento às Secretarias Nacionais do Ministério das Cidades apresentado no item 5; aos órgãos federais que elaboraram planos ou políticas nacionais com interface com o saneamento ambiental apresentado no item 6. Consta ainda do relatório, na segunda parte, apresentado no item 7, o documento “Diretrizes para o Projeto Estratégico de Elaboração do Plano Nacional de Saneamento Básico”, primeiro produto da reflexão compartilhada dos órgãos federais e de representantes do Comitê Técnico de Saneamento do Concidades.

O trabalho, sob a coordenação da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental do Ministério das Cidades, buscou a efetiva participação e contribuição dos órgãos responsáveis pelas políticas públicas para o saneamento, dos segmentos da sociedade representados no Conselho das Cidades e de outras instituições



interessadas e atuantes no Planejamento das Cidades e do saneamento, tais como as instituições acadêmicas e centros de pesquisa em saneamento. A segunda parte teve a participação do Grupo Técnico Interministerial para a elaboração do Plansab.

2. ATIVIDADES PREPARATÓRIAS

Foram realizadas as seguintes atividades:

- Reuniões internas ao Departamento de Articulação Institucional da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (DARIN/SNSA) para detalhamento da metodologia de trabalho a ser adotada, a partir das diretrizes contidas no documento “Roteiro para a formulação do Projeto Estratégico de elaboração do PLANSAB”, constante do anexo 1;
- Identificação dos interlocutores a serem ouvidos em cada grupo a ser pesquisado, a saber:
 - Grupo A - Especialistas e pesquisadores em saneamento ambiental;
 - Grupo B - Técnicos e gestores do MCidades (SNSA, SNPU, SNH) e de Órgãos do Gov. Federal que atuam no saneamento: Min. da Saúde (FUNASA, SVS), MMA (SRHU, ANA), Ministério da Integração Nacional.
 - Grupo C - Representantes de outros órgãos do Governo Federal com experiência na condução de processos de elaboração de Planos Nacionais
- Preparação de um roteiro de questões orientadoras para a discussão com cada grupo, para aprofundar temas específicos, facilitar e otimizar o processo de troca de experiências, informações e proposições e focar a discussão nos temas de interesse da elaboração do PLANSAB;
- Envio com antecedência aos participantes destas “Questões Orientadoras” e do documento “Roteiro para a formulação do Projeto Estratégico de elaboração do Plano Nacional de Saneamento Básico” (anexo 1) elaborado pela SNSA;
- Pesquisa complementar nos materiais apresentados ou distribuídos pelos participantes, e quando necessário em dados secundários e internet.
- Elaboração da minuta do documento “Diretrizes para o Projeto Estratégico de elaboração do PLANSAB”. (anexo 13) e apresentação ao Comitê Técnico de Saneamento Ambiental do Conselho das Cidades – CONCIDADES; (anexo 14)
- Reuniões com a direção da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental e Constituição do Grupo Técnico Interministerial de elaboração do PLANSAB.

1ª PARTE :CONTRIBUIÇÕES INICIAIS PARA A ELABORAÇÃO DO PLANO NACIONAL DE SANEAMENTO

3. REGISTRO DA PESQUISA REALIZADA JUNTO AOS ESPECIALISTAS E PESQUISADORES

Foram realizadas 3 reuniões. As duas primeiras tiveram por objetivo ouvir os especialistas e pesquisadores em saneamento ambiental para aprofundar a



discussão das diretrizes contidas na Lei 11445/2007, a Lei Nacional de Saneamento Básico, particularmente nas questões relativas ao conteúdo, abrangência, desafios e oportunidades e estratégias do Plano como instrumento da Política Nacional de Saneamento. A terceira reunião teve por objetivo discutir o documento “Diretrizes para o Projeto Estratégico de Elaboração do PLANSAB” a ser submetido à apreciação do Comitê Técnico de Saneamento Ambiental do Concidades.

Participaram das primeiras reuniões os seguintes especialistas em aspectos diversos do saneamento ambiental: Antônio Miranda – Engenheiro, do comitê consultivo da ONU para saneamento e ex-presidente da ASSEMAE; *Berenice de Souza Cordeiro*- Engenheira Sanitarista, especialista em Direito Social, Mestre em Planejamento Urbano e Regional, Doutoranda em Planejamento Urbano e Regional. Consultora Autônoma. Coordenadora de projetos em políticas públicas de saneamento em várias instituições e coordenadora Editorial Coletânea sobre a Lei 11445 de 2007 em elaboração pelo PMSS/SNSA; *João Batista Peixoto* - Economista, com especialização em Administração Financeira, consultor em gestão de serviços de saneamento; *Prof. Léo Heller* - Doutor em Epidemiologia, Pós-Doutorado em Políticas Públicas, Professor do Departamento de Engenharia Sanitária e Ambiental da UFMG; *Prof. Orlando Alves dos Santos Junior*, Professor do Instituto de Pesquisa em Planejamento Regional e Urbano da UFRJ, integrante do Observatório das Metrôpolis, ex-coordenador do Fórum Nacional pela Reforma Urbana e ex-conselheiro do Concidades; e Nyedja Marinho, consultora do PMSS, coordenadora de estudos nacionais e Otilie Macedo Pinheiro – arquiteta-urbanista e mestranda pela Universidade de Paris VIII, especialista em Planejamento Regional e Urbano, consultora-autônoma, Diretora de Apoio à Gestão Municipal e Territorial do Ministério das Cidades (2003-2007) onde coordenou nacionalmente a “Campanha Plano Diretor Participativo: Cidade de Todos”.

Na 3ª reunião, além dos especialistas acima listados, participaram os especialistas *Marcos Helano Fernandes Montenegro* - Engenheiro Civil e Mestre em Engenharia Urbana, consultor autônomo, Diretor de Desenvolvimento e Cooperação Técnica da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental do MCidades de 2003/2007, presidente da CEDAE(RJ) em 1999, da CAESB (DF) de 1995/1998, Superintendente do SEMASA (Santo André –SP) de 1989/1992 e Presidente da ASSEMAE de 1989/ 1993; *Maria Stela Magalhães Gomes*, arquiteta, especialista em saneamento, consultora do Ministério do Meio Ambiente, foi coordenadora do Fórum Nacional Lixo & Cidadania e da ONG Água & Vida; *Patrícia Campos Borja* - Engenheira Sanitarista, Doutora em Urbanismo pela UFBA, pesquisadora do Departamento de Engenharia Ambiental da Universidade Federal da Bahia, Brasil. Participaram destas reuniões, representando o Ministério das Cidades como coordenadores do processo de elaboração do Plano o Secretário Nacional de Saneamento Ambiental, Sr. Leodegar Tiscoski e o Diretor de Articulação Institucional (DARIN) da SNSA, Sergio Antonio Gonçalves. Bem como a equipe técnica responsável pela elaboração do plano na SNSA João Carlos Machado, Cassiana Montesião de Sousa, Norma Carvalho e Rodrigo Fraga Massad, e o Sr. Ernani Ciríaco de Miranda do PMSS.

As reuniões foram coordenadas pelo Assessor João Carlos Machado e o relatório-síntese das mesmas pode ser encontrado no anexo 2.



Para subsidiar a discussão a equipe da DARIN/SNSA/MCIDADES produziu um documento, “*Diretrizes para a organização do processo de elaboração do Plano Nacional de Saneamento Básico*”. Trata da fase preliminar de organização dos trabalhos da equipe técnica da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental e de outros órgãos que atuam no saneamento e o envolvimento do Conselho das Cidades, para cumprir eficazmente a missão de liderar o processo de elaboração do Plano Nacional de Saneamento Básico, conforme determina a Lei 11.445/07 e recomenda a Resolução 33 do Conselho das Cidades. Para isto contextualiza o tema e discorre de forma sucinta, sobre os principais fatos que marcaram o setor nas últimas décadas, nacional e internacionalmente, e as respectivas relações, com a necessidade de se consolidar uma política pública de saneamento institucionalizada pelo Plano Nacional de Saneamento Básico. Aborda a importância do Plano, que deverá se constituir no eixo central do papel do Governo Federal no cumprimento da Lei de Diretrizes do Saneamento Básico e deverá representar a concretização da política federal de saneamento básico e conseqüentemente a definição das estratégias de governo para o setor no horizonte dos próximos vinte anos, com vistas à universalização deste direito social que é o saneamento. E foi produzido um segundo documento, transcrito abaixo, que se tornou roteiro para estimular e conduzir o debate com especialistas e pesquisadores.

Questões Orientadoras do debate com especialistas e pesquisadores em saneamento ambiental para a Elaboração do PLANSAB.

1. A Lei 11.445/07, estabelece que a universalização é o principal desafio do PNSB. A Lei é federal mas o plano é nacional. Nessa perspectiva, como conceituar e qualificar as metas (nacionais? Estaduais? Macro regionais? Municipais?) que o Plano Nacional de Saneamento Básico deve adotar na busca dessa Universalização c/ equidade, integralidade, eficiência, sustentabilidade, transparência, controle social, segurança, qualidade e regularidade na prestação do serviço
2. Para que o Plano Nacional de Saneamento Básico alcance suas metas, o que deve ser especificado para que se obtenha, nos 3 níveis de governo, o equacionamento dos condicionantes de natureza político-institucional, legal e jurídica, econômico-financeira, administrativa, cultural e tecnológica?.
3. O inciso X do Art. 48 da Lei 11.445/07 estabelece que a União deverá adotar a bacia hidrográfica como unidade de referência para o planejamento de suas ações, mas todo o marco legal considera o município como unidade e dá autonomia ao titular na execução dos serviços. Este é livre para aderir ou não á política federal: (a) qual o alcance desta definição para efeito de elaboração do Plano? (b) deve compreender um arranjo federativo: União-Estados-Municípios? (c)Um arranjo regional, com o intuito de alavancar o desenvolvido regional? (d) Como articular com a Política de Recursos Hídricos e seus instrumentos? (d) Ter como referencia as bacias, gerar políticas de consorciamento; (e) Como compatibilizar os planos municipais e regionais com os planos de bacia nos aspectos específicos como outorga, disposição de sólidos e líquidos, enquadramento visando a proteção das águas.
4. Como o PNSB deve facilitar a integração dos “programas, projetos e ações necessárias para atingir os objetivos da Política Federal de Saneamento Básico com identificação das respectivas fontes de financiamento” (Art 63, Inciso III da minuta de decreto)



5. O parágrafo único do Art. 48 da Lei 11.445/07 recomenda que políticas da União de diversas áreas considerem a necessária articulação, inclusive no que se refere ao financiamento, com a política pública de saneamento básico. Nesse sentido, como o Plano Nacional de Saneamento Básico deve estar estruturado para contemplar e propiciar a devida articulação particularmente com saúde, desenvolvimento regional, habitação, combate e erradicação da pobreza?
6. A elaboração do PNSB dependerá de um conjunto de Estudos específicos para a qualificação e orientação das suas estratégias e ações, assim como deverá incluir um conjunto de instrumentos mais complexos a serem construídos e implementados. Que estudos e instrumentos são esses? Preliminarmente identificamos: (a) Definição e desenvolvimento do Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico; (b) Atualização dos instrumentos de informação e análise para o levantamento da demanda e avaliação econômica das necessidades de investimento; (c) Estudo sobre a situação de salubridade ambiental no território nacional conforme detalhamento previsto no Capítulo dos Planos de Saneamento Básico da União; (d) Formulação de Instrumento para avaliação de impacto das ações de saneamento; (e) Estudo sobre a situação atual dos programas e Ações do Governo Federal em saneamento básico e demais políticas relevantes tendo em vista os desafios e conexões definidos pela Lei 11.445/07; (f) Estudo econômico das atuais políticas de financiamento da União, via FAT e FGTS; (g) tendências de desenvolvimento regional e urbano; (h) capacitação técnica e institucional e (i) pesquisa científica em saneamento
7. Quais seriam os conteúdos específicos da instrução normativa prevista no artigo 39 § 4º para orientar a construção de estudos de viabilidade técnica e econômico-financeira da prestação dos serviços?
8. A Seção II do Capítulo IV da minuta do Decreto que regulamenta a Lei 11.445 estabelece o processo de elaboração do PNSB. Como na prática o Governo Federal deve conduzi-lo e se instrumentalizar, de forma a atender adequadamente aos desafios propostos?

As questões 1, 2, 4 e 5 foram tratadas de forma integrada e tiveram como tema central a discussão da natureza, conteúdo, abrangência do plano e os seus desafios, oportunidades e estratégias como instrumento da Política Nacional de Saneamento.

Quanto à natureza do Plano/universalização:

A Lei 11445/207 prevê no artigo 52 que o plano deve conter, entre outros itens: (a) Os objetivos e metas nacionais e regionalizadas, de curto, médio e longo prazos, para a universalização dos serviços de saneamento básico e o alcance de níveis crescentes de saneamento básico no território nacional, observando a compatibilidade com os demais planos e políticas públicas da União; (b) as diretrizes e orientações para o equacionamento dos condicionantes de natureza político-institucional, legal e jurídica, econômico-financeira, administrativa, cultural e tecnológica com impacto na consecução das metas e objetivos estabelecidos; e (c) a proposição de programas, projetos e ações necessários para atingir os objetivos e as metas da Política Federal de Saneamento Básico, com identificação das respectivas fontes de financiamento.



O primeiro obstáculo identificado para o cumprimento desta Lei “Federal”, que determina a elaboração de um plano “nacional”, é que o governo federal não tem competência constitucional para execução dos serviços de saneamento básico, cabendo aos titulares dos serviços, principalmente aos municípios, esta competência. Os titulares podem, no limite, dispensar o apoio e a orientação federais. Outro fator destacado é que não existe um sistema nacional de Saneamento - como existe na Saúde, Educação ou Recursos Hídricos - que seja instrumento de integração e articulação os vários níveis de governo e que estabeleça vínculos entre eles. Portanto, o governo federal não dispõe de instrumentos para induzir a ação dos demais agentes para cumprir as metas de universalização.

Por outro lado, o PLANSAB, assim como toda a política de saneamento, deve orientar-se pelo princípio consolidado no Art. 23 da Constituição Federal que atribui à União, Estados, Distrito Federal e Municípios a competência comum na promoção de programas para a melhoria do Saneamento Básico.

Neste sentido a discussão com os especialistas chegou ao consenso de que o Plano Nacional de Saneamento Básico, o PLANSAB, deve ter abrangência e alcance nacional, ser o eixo central a política federal para o saneamento básico. Portanto, deverá ter caráter vinculante em relação aos recursos, programas e ações de saneamento da União e papel orientador junto aos demais entes da federação e demais agentes do saneamento básico, promovendo a articulação dos entes da federação para a implementação da Lei 11.445/07. O Plano deverá dialogar com o sistema de planejamento municipal e estadual e deverá estimular a adesão à política inclusive pela vinculação do recebimento de recursos da União à adesão e à execução da política estabelecida na Lei 11445 de 2007.

Discutiu-se muito o conceito de universalização que além das metas quantitativas deve contemplar os aspectos e metas qualitativas para alcançar a equidade, sustentabilidade e inter-setorialidade. Avaliou-se que deverá fortalecer o sistema de gestão dos serviços de saneamento para resolver um dos principais condicionantes para o alcance das metas e objetivos o plano. Neste sentido deverá conter instrumentos de indução da cooperação federativa, de apoio às ações e sistemas de gestão eficiente, de capacitação e assistência técnica dos gestores dos serviços, de monitoramento e avaliação do cumprimento das metas e dos impactos das ações. Foi proposta a contratação de estudo para aprofundar o tema.

Outro desafio ao cumprimento da determinação do artigo 52 é que o plano deverá abranger os quatro componentes do Saneamento Básico ou seja, *abranger o abastecimento de água, o esgotamento sanitário, o manejo de resíduos sólidos e o manejo de águas pluviais. Bem como, outras ações de saneamento básico de interesse para a melhoria da salubridade ambiental, incluindo o provimento de banheiros e unidades hidrossanitárias para populações de baixa renda. Estabelece ainda que o plano deve tratar especificamente das ações da União relativas ao saneamento básico nas áreas indígenas, nas reservas extrativistas da União e nas comunidades quilombolas. (art.52 §1º incisos I e II)*

Consultado sobre o estágio de elaboração do decreto de regulamentação da Lei 11445 de 2007, que detalha e esclarece aspectos da lei fundamentais para a



elaboração do plano, o Secretário Leodegar Ticosky informou que o decreto está pronto e aguarda deliberação do Ministro das Cidades.

Sobre o processo de elaboração do Plano:

A partir da constatação acima descrita de que é um plano nacional surgiu a discussão “Que teoria de planejamento nos orienta: queremos um plano normativo ou estratégico e participativo?” Optou-se por um processo participativo, estratégico, mobilizador de investimentos e programas e ações.

O plano não deverá ser meramente técnico, mas deverá estar em sintonia com o Estatuto da Cidade (Lei 10257/2201) e portanto expressar um novo pacto sócio territorial para o saneamento ambiental, com metas e regras acordadas por atores diferentes, que contemple interesses e concepções divergentes e que combata a desigualdade e a exclusão territorial. Este pacto deve ser capaz de definir, para os quatro componentes do saneamento básico (abastecimento de água, esgotamento sanitário, manejo de resíduos sólidos e de águas pluviais), metas territoriais (nacionais, estaduais e regionais) e metas sociais de redução da desigualdade e da segregação urbana nas cidades, para o cumprimento do direito à cidade.

A Resolução 33 do ConCidades estabelece prazos para a elaboração dos planos municipais e estaduais de saneamento. Após ampla discussão, se o plano deve ser consolidador ou orientador dos planos municipais e estaduais, propôs-se que é orientador do processo de elaboração dos demais planos, mas, seu processo de elaboração deve prever a escuta dos outros níveis e aprender com os processos de elaboração dos planos estaduais e municipais e portanto, neste aspecto, ser consolidador do processo de discussão.

Ressaltou-se a importância do diálogo com representantes da sociedade e com os movimentos sociais, particularmente a participação do Comitê Técnico do ConCidades, resgatando o pacto institucional construído desde o início do processo de elaboração da lei 11445/2007 e em cumprimento da Resolução 33 que definiu um grupo técnico para acompanhar a elaboração do plano.

Considerando a necessidade de articulação do plano e da Política Nacional de Saneamento Ambiental com a política urbana, ambiental e saúde foi proposto que a elaboração do plano não fique restrita à equipe da Secretaria de Saneamento mas deverá ter um representante de cada secretaria do MCidades e dos demais ministérios que atuam em Saneamento como Saúde e Meio Ambiente.

A metodologia de elaboração deve permitir que se expressem os vários segmentos que serão afetados a cada ação do plano, particularmente estados e municípios, avaliar impactos e preparar para enfrentar os interesses contraditórios que irão aflorar nas discussões.

O plano, se elaborado de forma participativa, deve se tornar um instrumento fundamental para a implementação da lei, para orientar a elaboração dos planos municipais e estaduais e coletar especificidades regionais.

E ainda, propor no processo de elaboração, indicadores de pontuação para liberação de recursos de federais que vão ajudar a consolidar e avaliar os critérios



atuais (mortalidade, faixa renda, garantia de contratos, institucionalidade). O plano pode ainda ter diretrizes para qualificar as emendas parlamentares e outros fatores como as Parcerias Público Privadas.

Foi proposto apresentar ao Conselho e à sociedade, um pré-projeto de plano assinado pelo ministro e pela Casa Civil, marcando o Ano Internacional do Saneamento, proposto pela ONU.

Quanto ao prazo

A resolução recomendada nº 33 do Conselho das Cidades estabeleceu a data de dezembro de 2008 para conclusão do plano. Considerando a complexidade e importância do Plano, os especialistas avaliaram que não há tempo hábil para assegurar um plano de qualidade e elaborado num processo participativo. Foi proposto definir até o final do ano o Projeto Estratégico de Elaboração e mobilizar todos os segmentos comprometidos com a universalização do saneamento ambiental para a construção de um Pacto pelo Saneamento que orientaria o processo de elaboração e o conteúdo do Plano. Demandaria pactuar com o Concidades um novo prazo e portanto, ser aprovada uma nova resolução.

Recursos do PAC

O Secretário Leodegar Tiscoski informou que até o final do ano a seleção para alocação de recursos no PAC até 2010 já estará definida, bem como do OGU 2009 e 2010. A partir desta informação constatou-se que o plano não poderá orientar a alocação de recursos do PAC, mas será instrumento orientador dos orçamentos federais, particularmente o PPA-2011/2014 e de outros investimentos do governo federal pós-PAC.

Estudos específicos para a qualificação e orientação das estratégias e ações

O Diretor Sérgio Gonçalves informou que já existem diversos estudos que devem ser atualizados (como “Dimensionamento do Financiamento para Universalização” de 2003); pesquisas de alto nível que ficam prontas para 2008 (Qualificação do Déficit em Saneamento Básico e Metas do Milênio), e que está assegurada a II Pesquisa Nacional de Saneamento Básico, com o IBGE, para as quatro áreas do Saneamento. O IBGE realiza o levantamento de campo em 2008 cujos resultados só serão divulgados em 2010.

Debatendo as questões 6 e 7 definiu-se a necessidade de sistematizar os estudos e informações existentes e identificar temas que precisarão ser aprofundados, como o já citado tema da universalização, o diagnóstico “político-institucional” e diagnóstico normativo.

Foi sugerida a elaboração de Cadernos Temáticos contendo temas estratégicos orientadores do plano nacional, que não estejam contemplados na publicação “Coletânea da Lei 11445 de 2007. Entre eles: (a) *Universalização* – resgatar os princípios da lei (universalização, integralidade, eficiência e sustentabilidade, transparência, segurança, qualidade, regularidade, controle social etc) (b) *Bacias Hidrográficas* (importante mas não determinante, não é base legal para planos): disponibilidade e qualidade de água, contigüidade territorial, interfaces entre



comitês de bacia e política saneamento, municípios da calha; (c) *Saneamento Rural* - o plano tem de estabelecer um capítulo específico sobre saneamento rural com suas especificidades, tecnologias, responsabilidades; (d) *Sistema de Informações e Monitoramento*; (e) *Intersectorialidade*; (f) *Regiões Metropolitanas* e (g) *Teorias do Planejamento*

Especial destaque foi dado ao tema do Sistema Nacional de Informações em Saneamento (SINISA) previsto na Lei (art. 53) que vai dar sustentação ao plano e é onde o governo federal vai poder acompanhar e induzir a ação dos demais níveis e poderá servir como mecanismo de avaliação e alocação de recursos federais.

4. REGISTRO DA PESQUISA REALIZADA JUNTO AOS TÉCNICOS E GESTORES DE ÓRGÃOS DO GOVERNO FEDERAL QUE ATUAM NO SANEAMENTO

Foi realizada uma reunião (ver anexo 3) para a qual foram convidados os órgãos federais com programas e ações na área de saneamento e todas as secretarias do Ministério das Cidades, com os seguintes objetivos:

1. Iniciar a construção compartilhada do Plano Nacional de Saneamento Básico com os demais órgãos que tem competência e especificidades de grande relevância no setor, conforme determina a lei 11445/07, para que este faça a interface com as outras políticas e atenda as expectativas de todo o setor e as necessidades do País, de suas regiões e municípios.
2. Fazer uma reflexão inicial sobre o Plano, conhecer as percepções, debater idéias e entendimentos sobre o Plano Nacional de Saneamento Básico; identificar ações comuns de interesse do Plano; identificar, no arcabouço legal e institucional, as interfaces, conexões, oportunidades e influências, entre o saneamento e outras políticas públicas; e iniciar processo de pactuação de papéis e compromissos dos demais órgãos do Governo Federal que atuam no saneamento com relação ao Plano Nacional.
3. Construir uma proposta de metodologia e estratégia de elaboração do plano para discutir no Comitê Técnico de Saneamento Ambiental do ConCidades.

Na oportunidade, o secretário Leodegar Tiscosky informou que para comemorar o Ano Internacional do Saneamento, instituído pela ONU para 2008, deverá ser realizado um grande evento, no fim do ano, com a presença do presidente, que comemore os avanços alcançados pelo setor com a construção da política e dos marcos legais e a retomada dos investimentos feitos no país, particularmente com os recursos do PAC. Neste evento, se possível, propõe lançar o plano, que irá complementar a estrutura legal do saneamento no Brasil, constituída pelo Estatuto da Cidade de 2001, a Lei de Consórcios (2005) e a Lei Nacional de Saneamento Básico, a Lei 11445 de 2007.

Participaram destas reuniões: (a) pelo Ministério do Meio Ambiente o Sr. Silvano Silvério da Costa Diretor de Ambiente Urbano da Secretaria Nacional de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano; (b) pela Agência Nacional de Águas - ANA os senhores Joaquim Gondim, superintendente de Usos Múltiplos, Sérgio Ayrimoraes Soares – gerente da Superintendência de Planejamento de Recursos Hídricos e Horácio Figueiredo, chefe de gabinete da presidência da ANA; (c) pelo Ministério da



Saúde os senhores Isaias S. Pereira - da GCVAM/Secretaria de Vigilância à Saúde, Manoel Maria Henrique Nava Jr – da FUNASA e André Luiz Lopes Sinoti – da ANVISA; (d) pelo Ministério de Integração Nacional os senhores José Luiz Reis e José Luiz de Souza. E ainda, representando as secretarias nacionais do Ministério das Cidades os senhores, Benny Schasberg – Secretário Nacional em exercício da Secretaria Nacional de Programas Urbanos; Fernando A. Barbosa - Secretário substituto da Secretaria Nacional de Mobilidade Urbana; Flávio Henrique Ghilardi da Secretaria Nacional de Habitação e Elcione Diniz Macedo –Secretário Executivo do Conselho das Cidades bem como Cristina Lara, também da Seconcid.

Sob a direção do secretário nacional, Sr. Leodegar Tiscoski, representaram a Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental os senhores: Ernani Ciríaco de Miranda, coordenador do PMSS; pelo Departamento de Articulação Institucional, Norma Lúcia, João Carlos Machado, Cassiana Montesião e Rodrigo Massad; Sônia Alves e a consultora do Plano Nacional Otilie Macedo Pinheiro.

Os participantes receberam com antecedência as questões abaixo, com o objetivo de orientar e estimular o debate.

Questões orientadoras do debate com representantes de órgãos federais que atuam em saneamento ambiental para a elaboração do Plano Nacional de Saneamento Básico

1. A Lei 11.445/07, estabelece que a universalização é o principal desafio do PNSB. A Lei é federal mas o plano é nacional. Nessa perspectiva, como conceituar e qualificar as metas (nacionais? Estaduais? Macro regionais? Municipais?) que o Plano Nacional de Saneamento Básico deve adotar na busca dessa Universalização c/ equidade, integralidade, eficiência, sustentabilidade, transparência, controle social, segurança, qualidade e regularidade na prestação do serviço;
2. Para que o Plano Nacional de Saneamento Básico alcance suas metas, o que deve ser especificado para que se obtenha o equacionamento dos condicionantes de natureza político-institucional, legal e jurídica, econômico-financeira, administrativa, cultural e tecnológica? nos 3 níveis de governo.
3. O inciso X do Art. 48 da Lei 11.445/07 estabelece que a União deverá adotar a bacia hidrográfica como unidade de referência para o planejamento de suas ações, mas todo o marco legal considera o município como unidade e dá autonomia ao titular na execução dos serviços. Este é livre para aderir ou não á política federal. (a) Qual o alcance desta definição para efeito de elaboração do Plano? (b) Deve compreender um arranjo federativo: União-Estados-Municípios? (c)Um arranjo regional, com o intuito de alavancar o desenvolvido regional? (d) Como articular com a Política de Recursos Hídricos e seus instrumentos? (e) Como compatibilizar os planos municipais e regionais com os planos de bacia nos aspectos específicos como consórcio, outorga, disposição de sólidos e líquidos, enquadramento visando a proteção das águas já que esgoto e lixo são os maiores poluidores?
4. Como o PNSB deve facilitar a integração dos “programas, projetos e ações necessárias para atingir os objetivos e as metas da Política Federal de Saneamento Básico com identificação das respectivas fontes de financiamento” (inciso III do art. 63 da minuta de decreto)



5. O parágrafo único do Art. 48 da Lei 11.445/07 recomenda que políticas da União de diversas áreas considerem a necessária articulação, inclusive no que se refere ao financiamento, com a política pública de saneamento básico. Nesse sentido, como o Plano Nacional de Saneamento Básico deve estar estruturado para contemplar e propiciar a devida articulação particularmente com saúde, desenvolvimento regional, habitação, combate e erradicação da pobreza?
6. A elaboração do PNSB dependerá de um conjunto de Estudos específicos para a qualificação e orientação das suas estratégias e ações, assim como deverá incluir um conjunto de instrumentos mais complexos a serem construídos e implementados. Que estudos e instrumentos são esses? Preliminarmente identificamos: (a) Definição e desenvolvimento do Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico; (b) Atualização dos instrumentos de informação e análise para o levantamento da demanda e avaliação econômica das necessidades de investimento; (c) Estudo sobre a situação de salubridade ambiental no território nacional conforme detalhamento previsto no Capítulo dos Planos de Saneamento Básico da União; (d) Formulação de Instrumento para avaliação de impacto das ações de saneamento; (f) Estudo sobre a situação atual dos programas e Ações do Governo Federal em saneamento básico e demais políticas relevantes tendo em vista os desafios e conexões definidos pela Lei 11.445/07; (g) Estudo econômico das atuais políticas de financiamento da União, via FAT e FGTS; (h) tendências de desenvolvimento regional e urbano; (i) capacitação técnica e institucional; (j) pesquisa científica em saneamento e (k) como os planos diretores municipais incorporaram o saneamento.
7. Quais seriam os conteúdos específicos da instrução normativa prevista no artigo 39 § 4º para orientar a construção de estudos de viabilidade técnica e econômico-financeira da prestação dos serviços?
8. A Seção II do Capítulo IV da minuta do Decreto que regulamenta a Lei 11.445 estabelece o processo de elaboração do PNSB. Como na prática o Governo Federal deve conduzi-lo e se instrumentalizar, de forma a atender adequadamente aos desafios propostos?

4.1- Introdução ao Plansab:

João Carlos Machado assumiu a coordenação do debate, partindo do pressuposto, estabelecido pela Lei 11445/07, de que a política federal de saneamento é conduzida numa perspectiva institucional forte e que a elaboração do plano deve ultrapassar a fronteira dos órgãos que atuam em saneamento e interagir com outras políticas públicas que sofrem interferência ou contribuam para a universalização e para melhorar o acesso de todos ao saneamento.

Fez uma apresentação de slides (anexo 4) como referência para entender o tamanho do desafio que está colocado para todos os presentes. Em resumo com:

- A evolução do cenário da organização do setor saneamento no governo federal até a definição de competências em vigor;
- O caráter inovador da Lei que convida a outras políticas a ter um olhar sobre o saneamento como elemento estruturante de seus objetivos, e abre bons caminhos de construir o planejamento conjunto e a integração;
- As determinações da Lei 11445, particularmente no art. 52, para a elaboração do Plano: (3a) *Abrangência*: os quatro componentes (água, esgoto, resíduos e manejo



de águas pluviais) para todo o território do município; (3b) *eixo*, a melhoria da salubridade ambiental; (3c) *horizonte temporal* (20 anos para metas e desafios, o planejamento para o período de 8 anos e revisão a cada 4 antecipando o PPA) e ainda como referenciais temporais: as metas do milênio (2015); o horizonte do Plano Nacional de Habitação (2023) e a Resolução Recomendada do Concidades que estabelece para dezembro 2008 o prazo para a conclusão do plano; (3d) *Elementos de conteúdo*: diagnóstico; objetivos e metas nacionais e regionalizadas de curto, médio e longo prazos; condicionantes, diretrizes e orientações, programas e projetos e diretrizes para as áreas de especial interesse turístico e sistema de gestão e monitoramento.

- Os *interlocutores* a serem integrados ao *processo* de elaboração do plano: além dos órgãos presentes na reunião, a Casa Civil, pela condução do PAC, os Ministérios do Planejamento e Fazenda, outros órgãos federais com programas e políticas correlatas, o Conselho das Cidades, especialistas e pesquisadores em saneamento, gestores públicos municipais e estaduais e de outros arranjos institucionais, a Frente Nacional de Saneamento Ambiental e outras entidades representativas do setor (ABES, ASSEMAE, etc), órgãos que trabalham com as políticas de saneamento, setor empresarial.

- A necessidade de *consolidar as informações técnicas existentes* no PMSS, e em outros sistemas e bases de dados como do Data-SUS e IBGE, do Atlas Nordeste da ANA, da Pesquisa Nacional de Saneamento Básico. E a intenção de produzir, ainda este ano, *cadernos com aprofundamento de temas* fundamentais para o conteúdo do Plano. (detalhado página 13)

- O *projeto estratégico* que deverá conter: (a) o *processo de elaboração do plano*: metodologia, dimensionamento de apoio técnico necessário, proposta de mobilização de atores e recursos, levantamento de custos, etc. e (b) *conteúdo* – abrangência, metas, objetivos, produtos, caminhos críticos e oportunidades (c) documentos conceituais a serem elaborados.

Apresentou a *agenda* e, em nome da SNSA, propôs criar uma coordenação ampliada dos trabalhos para a execução do projeto estratégico do Plano, constituída a partir de *grupo interministerial*, formado a partir dos ministérios presentes na reunião, e acompanhada por GT do Comitê Técnico de Saneamento do Concidades.

4.2- Contribuições do PMSS à discussão

Apresentação – Ernani Ciríaco

Sobre Essência e abrangência do Plano - O *provimento do serviço de saneamento básico não é competência federal* e sim responsabilidade dos municípios ou, no caso das RMs e aglomerados urbanos, a titularidade ainda está em julgamento no STF. A Lei estabelece diretrizes nacionais e normas federais. Fazer um plano nacional significa que, para sua execução todos os agentes, de todos os níveis, terão um papel a exercer. O decreto de regulamentação vai contribuir para a elaboração do plano e deve esclarecer as funções de todos os agentes fora do nível federal. O papel do plano deve ser de articulação e orientação de estados e municípios, que tem competências concorrentes e compartilhadas. E propõe como tema de reflexão, “como o plano pode estimular a cooperação e articulação federativa?”



Sobre o Sistema de Informações em Saneamento Ambiental: A Lei cria o *SINISA* alterando o nome e dando uma maior abrangência ao SNIS. Deverá não só dispor informações, mas, inclusive fazer avaliação pró-ativa do impacto das políticas, programas e ações de governo. Deverá retornar para o governo os dados avaliados dos impactos das políticas. A viabilidade do SINISA passará por uma aceitação e articulação com os demais sistemas do governo e sua vinculação com os programas.

Sobre os Condicionantes: Apoio à Gestão - Os temas gestão e gestão associada devem estar bem explicitados no PLANSAB como condição para sua implantação e sustentabilidade. O plano deverá trazer diretrizes para uma ação continuada do governo federal e dos estados, de apoio e fortalecimento dos gestores dos serviços de saneamento para: (a) fomentar a qualidade, a eficiência e regularidade na prestação do serviço; (b) elaborar e monitorar a implantação do plano municipal; (c) exercer papel de planejador e regulador e conduzir sua relação com as agências reguladoras; (d) reestruturar e revitalizar os prestadores de serviços. (f) estimular e fomentar a adoção de novos modelos de gestão compartilhada dos serviços.

Para isto o Plano deverá detalhar os instrumentos de Assistência Técnica, Capacitação, e Pesquisa em Saneamento. E o governo deverá reestruturar e dar continuidade aos programas de capacitação e pesquisa como a RECESA e o PROSAB que congrega a excelência dos pesquisadores em saneamento e sofre com a descontinuidade de recursos para implementar seus resultados.

4.3- Contribuições do Ministério do Meio Ambiente

4.3.1 – MMA/Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano

Apresentação - Silvano Silvério da Costa

A Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente (SRHU) tem a competência no PPA do Programa Nacional de Resíduos Sólidos Urbanos (RSU). Destacou que o saneamento ambiental urbano entrou pela primeira vez nas 6 prioridades do MMA, o que significa fortalecimento e apoio do Ministério ao Plano Nacional de Resíduos Sólidos, que por sua vez está contido no Plano Nacional de Saneamento Básico. Informou que a 3ª Conferência Nacional do MMA, de maio de 2008, propôs muitas resoluções vinculadas à lei e ao plano nacional de saneamento e aos planos municipais de saneamento.

Apresentou ações em andamento que tem interface com o PLANSAB. O MMA tem convênio com 8 estados para elaboração dos planos de gestão integrada e associada de RSU a partir de consórcios e mais 7 em construção. Propõe contribuir com os resultados desta ação e apoiar o diálogo e a articulação com estados e municípios e com as companhias estaduais de saneamento.

Reafirmou o compromisso da Diretoria de Ambiente Urbano de participar intensamente da elaboração do plano sob a coordenação do MCidades e oferece, como cooperação, dedicar equipe e recursos. Destacou a interface com a Política e o Plano Nacional de Recursos Hídricos que será apresentado no item 5.1 deste relatório.

Sugeriu a validação do plano com os Conselhos Nacionais de Saúde e Meio Ambiente porque já tem discussão nestes conselhos sobre o tema



4.3.2 - Agência Nacional de Águas - ANA

Apresentação - Joaquim Gondim

Fez uma apresentação que mostrou a grande interface do setores de Recursos Hídricos e de saneamento e como os planos nacionais de Recursos Hídricos e Saneamento podem contribuir um com o outro. (anexo 5)

Como Órgão Regulador e tendo poder Poder Outorgante do uso das águas, a ANA tem as funções de permitir, autorizar, regular e fiscalizar o uso dos recursos hídricos e mediar conflitos entre os usos e seus diversos usuários.

Destacou o desequilíbrio entre a demanda crescente e a queda na disponibilidade da água de qualidade, com a perda de oferta pela poluição. O setor de saneamento tem interface tanto como usuário de água, na captação e no lançamento, quanto como instrumento de controle de poluição e, portanto, de preservação dos recursos hídricos.

Mostrou as sinergias entre programas previstos que contemplam atividades de saneamento e as ações no campo dos recursos hídricos, notadamente para fins de atenuação do passivo ambiental representado pelos esgotos domésticos não tratados. Entre eles o *PRODES*, Programa de Despoluição de Bacias Hidrográficas - e o sub-programa do Plano Nacional de Recursos Hídricos, “Saneamento e Gestão Ambiental de Recursos Hídricos no Meio Urbano”. Nestes programas e outras ações, a área de recursos hídricos deve atuar como fonte complementar para o financiamento das ações de saneamento, levando-se em conta a perspectiva da bacia hidrográfica.

A ANA atua como executora destes programas e áreas afins do SRHU/MMA como intervenientes. Serão também executores e intervenientes os Ministérios correlatos (Ministérios das Cidades, da Integração Nacional e da Saúde) e agentes financeiros na forma da regulamentação em vigor. Os governos estaduais e municipais também trabalharão como executores em seus respectivos níveis de atuação. O Plano é tratado neste componente e objeto de um termo de referência.

Propõe também promover a atuação coordenada e integrada entre o setor de saneamento e a área de recursos hídricos, especialmente por intermédio dos instrumentos de gestão: planos de bacia, metas de enquadramento, critérios de outorga e de cobrança pelo uso da água, sistemas de informação, sem prejuízo da aplicação de outros instrumentos.

Mostrou que o balanço financeiro do sistema de RH é favorável ao setor de saneamento, que vem sendo financiado com recursos da aplicação da cobrança de outorga e de controle de poluição.

Concluiu afirmando que as sinergias são amplas entre o Plano de Recursos Hídricos (ver item 5.1) e o Plano de Saneamento. Mas destacou que como consta no art. 4º da própria lei 11445, os recursos hídricos não integram os serviços públicos de saneamento básico. O setor de saneamento está sujeito aos instrumentos da política de recursos hídricos e aos seus instrumentos: enquadramento, cobrança, outorga, planejamento.

E quanto à questão 3 “bacia como unidade” o entendimento da ANA é que no plano de saneamento a bacia hidrográfica é “unidade de referência” importante, que deve ser considerada, mas não é “unidade básica de planejamento” como no PNRH.



Ofereceu apoio na discussão do saneamento rural, como determina o art. 48, pela experiência da ANA no atendimento população rural dispersa.

Quanto às questões relativas aos estudos e informações para subsidiar a elaboração do plano, além do próprio Plano de Recursos Hídricos, coloca à disposição os Atlas da ANA¹, que tem foco na interface RH/Saneamento e tem por objetivo promover o diagnóstico detalhado das condições de oferta de água (quantidade e qualidade) de todas as sedes municipais da área de abrangência. Permitem identificar obras prioritárias de abastecimento água e tratamento de esgoto para proteção de mananciais e ações de gestão que garantam o atendimento das demandas para abastecimento humano no horizonte de planejamento de 2025.

Os Atlas são elaborados de forma participativa com Estados, órgãos gestores de Recursos Hídricos, companhias estaduais e serviços municipais de saneamento (via ASSEMAE), entre outros atores. O *Atlas Nordeste* oferece dados e alternativas técnicas com garantia hídrica para 1.356 municípios com população urbana superior a 5.000 habitantes que totalizam 5 milhões de habitantes e 95% da população urbana da região. www.ana.gov.br/atlasnordeste.

Estão em elaboração na ANA, a fase 2 do Atlas Nordeste para todos os municípios, o Atlas das Regiões Metropolitanas (que abrange as RMs, RIDEs, capitais não metropolitanas e cidades acima de 250 mil habitantes, totalizando 510 municípios e 82 milhões de habitantes que representam 60% da população urbana do país) e o Atlas Sul (que abrange os 789 municípios do Rio Grande do Sul e de Santa Catarina, perfazendo 17 milhões de habitantes. Estarão concluídos até o início de 2009 e conterão dados sobre: demanda de água para abastecimento humano e projeção até 2025; situação de mais de 9000 mananciais; estações de tratamento de esgoto; e ações de planejamento (idéia, plano, projeto, obra em execução).

Afirmou a importância de compatibilizar as políticas, e o desejo e disposição da ANA de participar ativamente em todo o processo.

4.4 - Contribuições do Ministério da Saúde²

4.4.1 - FUNASA

Apresentação- Manoel Maria Henrique Nava Jr

Na esfera federal cabe à Funasa a responsabilidade de alocar recursos não onerosos para sistemas de abastecimento de água, esgotamento sanitário, manejo

¹ As informações sobre o Atlas foram complementadas em reunião posterior da ANA com a direção da SNSA (secretário, diretores e gerentes) e foram apresentadas pelos senhores João Gilberto Lotuko, Sérgio Ayrimoraes e Manfredo Cardoso, das superintendências de Usos Múltiplos e de Planejamento de Recursos Hídricos da ANA.

² Os programas e interfaces com o Ministério da Saúde, que tem a competência pelas ações federais de saneamento básico em quase 5000 municípios brasileiros, serão detalhadas e são objeto do Produto 3 deste contrato



de resíduos sólidos urbanos, melhorias sanitárias domiciliares e melhoria habitacional para controle da doença de Chagas.

Cabe à Fundação Nacional de Saúde, FUNASA, a competência pelos programas e ações de saneamento no PPA 2008/2011 e no PAC 2007/2010, o saneamento e macro drenagem dos quase 5000 municípios com população inferior a 50 mil habitantes, o programa nacional saneamento rural (para município de até 2500 habitantes), o saneamento de escolas rurais, a construção de laboratórios de controle da qualidade da água (exemplo os laboratórios do PAC no Piauí e Ceará) e até a formação de cooperativas de catadores. Cabe a eles as ações de saneamento nas áreas indígenas e quilombolas, nos assentamentos rurais e população ribeirinha. E saneamento nas escolas públicas rurais. O controle das doenças de transmissão hídrica, controle das doenças de chagas e malária (melhoria de habitação). Estão inseridos na elaboração do plano e na implantação de outros programas do MCidades e outros ministérios como o MDA, MIN, MDS (como a construção de cisternas), MMA.

A FUNASA, detém a mais antiga e contínua experiência em ações de saneamento no País. Executa obras de saneamento a partir de critérios epidemiológicos, sócio-econômicos e ambientais, voltadas para a promoção à saúde e para a prevenção e controle de doenças e agravos, com destaque para a redução da mortalidade infantil.

Reafirma o interesse e compromisso da FUNASA de participar da construção do PNSB.

4.4.2 -Vigilância à Saúde Ambiental

Apresentação – Isaias S. Pereira

É competência do Ministério da Saúde, monitorar os padrões da qualidade da água para consumo desde a captação da água até a distribuição na casa do consumidor, tendo em vista o risco à saúde das pessoas. A Portaria 518 de 2004, que regula esta competência, traz uma visão sistêmica do processo, do controle epidemiológico e a avaliação de riscos às pessoas. A ação cotidiana da Secretaria Nacional de Vigilância à Saúde tem interface direta com o saneamento, no uso e ocupação do solo, tratamento de efluentes, no controle de vetores, na qualidade da água na captação e na chegada à casa das pessoas. A Saúde aporta recursos para ações de saneamento, via FUNASA.

A Secretaria de Vigilância à saúde se colocou à disposição para construir o processo de elaboração do plano e quer contribuir para que o componente saúde seja incluído nas políticas de saneamento. E sugere que sejam inseridos no processo outros setores do Sistema Único de Saúde como o Conselho Nacional de Saúde, o Idec, a Fundasem e a Funasa.

4.4.3 – Agência Nacional de Vigilância à Saúde - ANVISA

Apresentação – André Luiz Lopes Sinoti

A interface da Agência de Vigilância à Saúde - ANVISA - com o saneamento se dá ao cumprir sua função de exigir dos hospitais o tratamento do próprio esgoto, e o manejo adequado dos resíduos de saúde. O cumprimento desta função exige que o



município tenha condições de receber adequadamente estes resíduos tratados, ou seja que tenha sistema de coleta e tratamento adequados.

4.5 - Contribuições do Ministério da Integração Nacional

Apresentação José Luiz Ribeiro Reis

As ações do Ministério da Integração Nacional tem interface com a questão ambiental e saneamento. O Ministério da Integração tem a competência de diversas ações de saneamento³: as 62 ações do Programa Pró-água Infraestrutura, 14 ações do Programa Desenvolvimento Integrado do Semi-Árido- Conviver, as ações do Programa de Integração das Bacias Hidrográficas São Francisco e do Parnaíba, e 9 ações no Programa de Drenagem Urbana Sustentável. Ações que executa diretamente ou por meio da CODEVASF (Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco e do DENOCS (Departamento Nacional de Obras contra a Seca). Entende a interface e a necessidade de tratar e acompanhar o plano desde o começo. O plano deve buscar subsídios e integração com as Políticas Nacionais de Desenvolvimento Regional (PNDR) e de Ordenamento Territorial (PNOT) ⁴.

4.6 - Contribuições das Secretarias do Ministério das Cidades

4.6.1 – Secretaria Nacional de Programas Urbanos – SNPU

Apresentação Benny Schasberg

A SNPU que tem a missão implementar o Estatuto da Cidade (Lei 10257 de 2001) e tem interesse em colaborar para integrar a política de saneamento à ação da política fundiária, ao planejamento e à gestão territorial urbana do país.

Sugere, do ponto de vista da metodologia, que o plano aborde quatro escalas territoriais: a nacional, a regional, a urbana e rural. E cita 3 documentos importantes para orientar esta territorialização: (a) *Política Nacional de Ordenamento do Território PNOT, elaborada* que estabelece um conjunto de diretrizes para a ocupação estratégica e equilibrada do território. (b) *Zoneamento Ecológico e Econômico* – apesar do ZEE-Brasil não estar concluído alguns ZEEs regionais, são instrumentos importantes para estabelecer hierarquia de prioridades e parâmetros de ordenamento do território e (c) e o *Plano Nacional de Habitação, PlanHab*, que classifica a tipologia dos municípios brasileiros em 11 tipos segundo seu tamanho e inserção macro e micro-regional. Tipologia feita a partir da análise da rede urbana brasileira elaborada em 2001 pelo IPEA.

Os dois planos - PlanHab e Saneamento - deveriam partir de uma mesma base territorial e tipologias, utilizando os mesmos fundamentos e parâmetros de informação. O saneamento já avançou na construção de indicadores, mas sugere buscar outros indicadores como os números do déficit habitacional contidos no Planhab que trazem uma leitura do componente urbano, dos assentamentos

³ In Ministério das Cidades/SNSA, “Gasto Público em Saneamento Básico: Governo Federal e Fundos Financiadores” Relatório de aplicações de 2007, Manoel Renato Machado Filho (coord.), Brasília, 2007

⁴ A Política Nacional de Ordenamento Territorial é apresentada no item 5.5 deste relatório e os programas e ações do Ministério da Integração Nacional estão previstos no Produto 3 deste contrato.



humanos no território do Brasil. Na composição do déficit habitacional já temos parte importante do passivo de saneamento.

Outro aspecto a ser considerado são os 35 a 40% dos imóveis de nossas cidades de médio e grande porte que demandam regularização fundiária. Estão à margem da normativa legal brasileira e concentram também o passivo da demanda de infraestrutura urbana e fundamentalmente de saneamento básico. Dados da SNPU de regularização fundiária podem contribuir como subsídio para o PLANSAB.

Considerar também no diagnóstico as *tendências da ocupação macro econômica*. A aceleração da economia está provocando crescimento abrupto de população nas novas áreas de expansão agrícola e nas áreas com empreendimentos de impacto como os turísticos, de mineração, os pólos petroquímicos, etc. Mudou no país a dinâmica dos fluxos, crescem as cidades médias. O Planhab fez estudo das projeções demográficas e tendências macroeconômicas para os próximos 15 anos inclusive já considerando a retomada da economia brasileira.

Sugere que o plano relativize o conceito de bacia como unidade de planejamento já que os fluxos e dinâmicas das relações econômicas e sociais geram uma lógica da ocupação do território que a lógica das bacias não capta.

Quanto às diretrizes e ações para a elaboração dos planos municipais de saneamento, a SNPU pode contribuir com a experiência do apoio na elaboração dos planos diretores⁵, uma estratégia nacional de ordenamento do território segundo o Estatuto das Cidades, hoje em fase de avaliação. Os instrumentos tributários e urbanísticos para o ordenamento territorial contidos nos planos que são fundamentais para o atendimento das diretrizes e metas e podem dialogar com a elaboração dos planos municipais de saneamento básico.

Informa do processo de revisão da lei 6766/79 que traz os parâmetros para novos parcelamentos e regularização fundiária.

4.6.2 - Secretaria Nacional de Mobilidade Urbana

Apresentação – Fernando Barbosa

Destacou a interface no planejamento e gestão da infra-estrutura urbana e o interesse da SEMOB em contribuir na elaboração do plano para construir uma cidade melhor com mobilidade e sustentabilidade.

4.6.3 – Secretaria Nacional de Habitação

Apresentação Flávio Henrique Ghilardi

Fez uma apresentação da Política e do Sistema Nacional de Habitação, da metodologia de elaboração do PlanHab – Plano Nacional de Habitação⁶ e alguns eixos temáticos que podem servir de interface com o PLANSAB.

A Política Nacional de Habitação foi aprovada em 2004 com o pressuposto de promover o acesso à moradia digna para todos os segmentos da população atendendo os princípios da Constituição Federal e do Estatuto da Cidade de direito

⁵ A campanha nacional “Plano Diretor Participativo: Cidade de Todos” está descrita no item 5.4

⁶ O PLANHAB é apresentado no item 5.2 e a apresentação consta do Anexo 7



à moradia, da função social da propriedade e da gestão democrática da cidade. A Política Nacional de Habitação foi construída em 2004 e a Lei 11124 de 2005 instituiu o Sistema e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social. O novo desenho institucional está dividido no Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e Sistema Nacional de Mercado. Neste estariam incluídas as famílias que poderiam pagar pelo acesso à habitação permitindo que os subsídios e recursos do Governo Federal fossem dirigidos à camada de mais baixa renda, o que não foi alcançado com o BNH.

O plano nacional de habitação é um dos instrumentos previstos para implementar a política. Dentro da estruturação sistêmica prevista na política para acesso aos recursos federais é exigida a adesão de municípios e estados ao sistema. 5200 municípios e todos os estados já assinaram a carta de adesão ao sistema e portanto assinaram o compromisso de elaborar o plano municipal de habitação de interesse social, de implantar o fundo de habitação e o seu conselho gestor.

E por fim mostra possíveis interfaces e conexões dos eixos temáticos do PlanHab com o Plano Nacional de Saneamento que tem a ver com infra-estrutura e acesso à terra:

Interfaces da Habitação com o Plano Nacional de Saneamento:

- interface clara na urbanização de favelas e assentamentos precários. É onde se concentra grande parte do déficit de infra-estrutura, particularmente saneamento nos seus 4 componentes. Temos a dívida social histórica a resgatar. 60% da rubrica habitação do OGU é gasta hoje em obras de saneamento. Os 3,7 bilhões do PAC habitação estão dando resposta a demandas do saneamento. E pergunta, no tema federativo, nos dois planos para quem deve ir esta fatura?
- As fontes de subsídio e financiamento (como FGTS) são comuns
- Questão tarifária dos serviços de saneamento para as famílias de baixa renda. Tarifa diz respeito à sustentabilidade e não deve ser tratada como questão social;
- Orientar para que os Planos Municipais de Saneamento dialoguem com os Planos Locais de Habitação em elaboração por municípios e estados;
- Produção e oferta habitacional, inclusive na habitação rural;
- Relação entre a cadeia da construção civil e do saneamento;
- O papel das empresas concessionárias e dos titulares dos serviços de saneamento nos arranjos institucionais do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (órgão gestor, fundo, conselho e agente promotor) e nos novos arranjos institucionais como as parcerias público-privadas e formas de gestão pública não estatais; nos critérios para distribuição dos recursos e definição das contrapartidas;
- Questão urbana e fundiária: necessidade e preço da terra; impacto da produção habitacional sobre a questão urbana e fundiária; inserção nos Planos Diretores; localização da habitação nas cidades; qualidade do projeto habitacional (inserção urbana, densidades, espaço público etc); Legislação urbanística
- A institucionalização dos canais de gestão democrática



- E finalmente, que a elaboração do Plano de Saneamento promova a articulação das secretarias do Ministério o que não foi alcançado na elaboração do PlanHab

4.7 - Propostas e Encaminhamentos da reunião:

Constituir Grupo de Trabalho Interministerial de elaboração do plano coordenado pelo MCidades com início imediato dos trabalhos, a partir de uma agenda de reuniões e inclusão dos membros nas atividades de discussão do plano já programadas pela SNSA. Formalização do GTI por portaria do Ministro das Cidades, a partir da designação dos representantes de cada ministério e secretaria do MCidades;

Apresentar e discutir na próxima reunião do ConCidades a proposta de metodologia, ou seja, a estratégia de construção do plano.

Encerrar 2008 com evento, de grande dimensão, comemorativo da ação do Brasil no “Ano Internacional do Saneamento”, se possível divulgando o processo de elaboração do Plano

Apresentar o plano de Saneamento nos Conselhos Nacionais da Saúde e do Meio Ambiente

5. PESQUISA REALIZADA JUNTO ÓRGÃOS DO GOVERNO FEDERAL QUE ELABORAM OU ELABORARAM PLANOS NACIONAIS

O objetivo principal da pesquisa é conhecer o processo de elaboração dos planos, identificando metodologia, estratégias, oportunidades e desafios para a consecução do PNSB. Buscou-se conhecer o processo metodológico (articulação interinstitucional, participação da sociedade civil, etc.); questões relativas ao conteúdo (estudos e pesquisas elaborados, sistema de gestão, assuntos tratados, interfaces com o saneamento, etc); bem como questões relativas à organização interna no ministério e à operacionalização da elaboração (contratações, financiamento da elaboração, etc.). No anexo 6 o registro das reuniões com os três órgãos que elaboraram planos nacionais.

Nas reuniões foram apresentados o Plano Nacional de Recursos Hídricos (PNRH), o Plano Nacional de Habitação (PLANHAB), o Plano Nacional do Semi-Árido (PAN), a Campanha Nacional “Plano Diretor participativo: Cidade de Todos” e ainda a Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT) e o Programa Zoneamento Ecológico-Econômico.

Participaram das reuniões representando: (a) o MMA/SRHU/Diretoria de Assuntos Urbanos os senhores Silvano Silvério da Costa, Marcos Pellegrini Bandini, Claudia M. F. de Albuquerque e Hidely Grassi Rizzo, (b) MMA/SRHU Diretoria de Recursos Hídricos, Luiz Augusto Bronzato e Marco Neves, (c) MMA/SEDR/CTC os senhores José Roberto da Silva e Mariana Alvarenga do Nascimento; (c) pelo Ministério de Integração Nacional - Julio Miragaya e Michael Vinicius Sizilio Perón; (d) pela Secretaria Nacional de Habitação, Júnia Santa Rosa e Flávio Guillard; pela SNPU – Júlia Bittencourt.



Pelo MCidades/SNSA – Sérgio Gonçalves, João Carlos Machado, Rodrigo Fraga Massad, Cassiana Montesião de Sousa, Luana Emanuelle Silva e Jane Fontana e a consultora Otilie Macedo Pinheiro.

Sérgio Gonçalves, Diretor da SNSA e coordenador geral do PLANSAB, coordenou a reunião e informou aos participantes do estágio inicial de elaboração do Plano Nacional de Saneamento Básico, a carga da SNSA que dispõe de pequena equipe, também responsável por diversos outros trabalhos da secretaria e a ausência de especialistas inclusive para a elaboração de planos. Destacou os limites e desafios trazidos pela natureza e conteúdo do plano que deve integrar as 4 áreas do saneamento, principalmente resíduos e drenagem. Outro limite é o que é possível fazer dentro da competência federal que, diferentemente na área ambiental, é apenas de dar diretrizes nacionais. A competência é principalmente dos municípios que na sua maioria são dos titulares das ações de saneamento. O plano terá diagnóstico, indicadores, diretrizes e caberá ao governo federal colocar recursos para apoiar técnica e financeiramente os municípios. Mandato do conselho das Cidades de ter o plano até o final do ano, e fazer uma grande campanha para apoiar os planos municipais que deverão estar concluídos em 2009.

Relatou as reuniões internas à SNSA e com especialistas e com órgãos do governo que atuam ou tem interface com o saneamento e informou da contratação de uma consultora, Otilie Pinheiro, para apoiar a construção da metodologia de elaboração do plano, para apresentar ao Concidades.

Destacou o objetivo da reunião: iniciar a fase de escuta de experiências de vários órgãos da União que já vem trabalhando com planos. “Queremos aprender com vocês: que tipo de documento, com que metodologia e etapas, com que conteúdo? Quais instrumentos e que estudos foram feitos e podem nos subsidiar? “

Os participantes receberam com antecedência o documento de “Diretrizes para organização do processo de Elaboração do Plano” e as questões abaixo para estimular e orientar a apresentação das experiências.

Questões para o convite aos Órgãos que formularam ou formulam seus planos nacionais.

1. Sobre o Processo de elaboração do Plano

- Como foi organizado o trabalho interno de coordenação e montagem da(s) equipe(s) de trabalho e corpo técnico de acompanhamento e sistematização dos trabalhos?
- Como se deu a articulação interinstitucional dos órgãos relacionados à política pública do objetivo do Plano?
- Como foi construído e o arranjo estratégico para a garantia de representatividade ao processo e às formulações do Plano?
- Como foram definidos aspectos metodológicos como processo decisório, sistematização de contribuições, validação das definições do Plano em diferentes fóruns?
- Como foi garantido o financiamento e o aporte dos demais recursos e infra-estrutura necessários à formulação do Plano?
- Como foi garantida a Participação Social no processo de elaboração do Plano, incluindo canais de participação, poder de deliberação?
- Qual o respaldo político no ministério ao Plano? (Ação de diretoria, secretaria e ministro?)

2. Sobre o conteúdo do Plano

- Na sua área de atuação existe um sistema de gestão federativo implantado que estabelece políticas, competências e responsabilidades de implementação da política nacional?



- Como foram tratados os assuntos referentes às relações entre os diferentes entes da federação em aspectos como: interfaces, competências, cooperação, etc.
 - É um plano técnico-normativo ou um plano estratégico de pactuação.
 - Até que nível detalha Programas e ações e a articulação e integração entre eles.
 - Como o Plano identifica e orienta o enfrentamento dos condicionantes e obstáculos para a implementação dos programas e o alcance dos objetivos e metas?
 - Ele estabelece as fontes e os instrumentos de financiamento da sua implementação e um horizonte temporal?
 - Existem Mecanismos e Instrumentos de apoio ao Desenvolvimento e Cooperação Institucional?
 - Como estão estabelecidos ou previstos instrumentos ou espaços para o monitoramento, avaliação e revisão? - Como os Sistemas de Informação e os mecanismos de controle social estão estruturados para esse fim.
 - O plano explicita uma interface clara com a política nacional de saneamento?
- 3. Sobre o Aprendizado em relação à experiência de elaboração do Plano**
- Principais dificuldades encontradas e soluções
 - O que deverá ser feito de forma 'diferente' em outro processo de Planejamento?
 - O que será feito de forma diferente?
 - Que conselhos e sugestões nos daria?

5.1 – PLANO NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS

Apresentação: Luiz Augusto Bronzatto com apoio de Marco J.M.Neves, que acompanhou o processo de elaboração do Plano desde 1999. No anexo 7 consta a apresentação do PNRH.

Antecedentes da elaboração do plano

Vários fatos históricos, no âmbito internacional, criaram um ambiente favorável para a construção do plano: a *Conferência de Dublin* de 1992; a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, a *ECO-92*, que estabeleceu a *Agenda 21* que seu Capítulo 18 de “Proteção da Qualidade e do Abastecimento dos Recursos Hídricos e Aplicação de Critérios Integrados do Desenvolvimento, Manejo e Uso dos Recursos Hídricos”; a *Cúpula do Milênio* das Nações Unidas, realizada em 2000 que estabeleceu os “Objetivos de Desenvolvimento do Milênio” e em 2002 a *Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável* de Joanesburgo, que pactuou o compromisso dos países de elaborar seus Planos Nacionais de Gestão Integrada de Recursos Hídricos até 2005.

No âmbito nacional foi criado em 1995 o *Ministério do Meio Ambiente* e a Secretaria de Recursos Hídricos e em 1997, foi aprovada *Lei 9433 que institui a Política Nacional de Recursos Hídricos* e estabelece a atuação do SINGREH - Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. O *Conselho Nacional de Recursos Hídricos* (CNRH) inicia suas atividades, competindo-lhe promover a articulação do planejamento de recursos hídricos com os setores usuários e acompanhar a execução e aprovar o PNRH.

A *Lei institui o Plano Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) como instrumento da política* e em 1999 o Conselho cria a Câmara Técnica específica do plano – CT/PNRH. Em 2000 o Conselho apresenta as diretrizes para elaboração do PNRH



e é criada a Agência Nacional de Águas (ANA) como Agência implementadora da Política.

Processo de Elaboração

Em 2001 é criado do GTCE - Grupo Técnico de Coordenação e Elaboração do PNRH (proposto pelo CT-PNRH), constituído por técnicos da Secretaria de Recursos Hídricos (SRH/MMA) e da Agência Nacional de Águas (ANA).

Em 2003 é definido que a coordenação do Plano que fica a cargo do MMA e é estruturado o processo metodológico do PNRH, a partir da aprovação pelo Conselho do “Documento Base de Referência”(DBR), o plano do plano.

Em 2004 o Plano é definido como prioridade política do MMA e é estruturada a equipe interna (uma gerência com 15 pessoas + 2 consultores) para o desenvolvimento do processo do PNRH e apresentada nova versão do DBR.

Estágio de elaboração: concluído. Aprovado pelo Conselho de Recursos Hídricos em 30 de janeiro de 2006.

Natureza e Abrangência.

Quanto à natureza o plano é normativo, pois nasce de uma resolução do Conselho Nacional de Recursos Hídricos, mas é também estratégico, um pacto territorial que tem um horizonte de 15 anos e traz diretrizes e metas de médio e longo prazo, e de monitoramento. O Plano tem caráter dinâmico, multidisciplinar, flexível, participativo e permanente para garantir sua sustentabilidade.

Quanto ao debate recorrente se o plano é federal ou nacional ficou entendido que o plano é nacional e instrumento de afirmação do sistema nacional de gerenciamento de RH. O plano deveria ser elaborado nos 3 âmbitos - nacional, estadual, e bacias hidrográficas - sem hierarquia e aprovados em âmbitos diferentes, respeitando as dominialidades. A principal ordem de comando é articulação e o desafio a integração. O PNRH dá as diretrizes e é norteador de programas e ações do âmbito nacional.

Pressupostos

A Lei 9.433/97 estabeleceu 3 categorias de condicionantes para a elaboração do PNRH: condições de contorno estabelecidas; desafios processuais impostos e complexidade sistêmica.

Nas Condições de contorno estabeleceu: proporcionar os usos múltiplos; considerar a bacia hidrográfica como unidade territorial para a gestão; prezar a gestão descentralizada e participativa; incentivar a construção de pactos de montante/jusante em uma bacia; buscar a compatibilização da qualidade das águas com os usos preponderantes; incentivar o uso racional e integrado dos recursos hídricos; objetivar a prevenção e defesa contra eventos hidrológicos críticos; fundamentar e orientar a implementação da política e do gerenciamento de recursos hídricos; reduzir os conflitos reais e potenciais pelo uso da água; reduzir os riscos e mitigação dos efeitos de eventos hidrológicos críticos; internalizar a importância da conservação da água como valor sócio-ambiental relevante; considerar as especificidades regionais; considerar as políticas dos principais setores usuários de recursos hídricos.

Nos Desafios processuais: contemplar a abrangência e heterogeneidade do país; ser construído de forma descentralizada, participativo, com consistência técnica; a



cada etapa do processo participativo explicitar no início aonde se quer chegar; fornecer base técnica e informação inicial para subsidiar o debate e as decisões.

Complexidade sistêmica – Elenca 10 variáveis da água a serem consideradas e a inter-relação entre estas variáveis: hídrica, econômica, ambiental, espacial, ciência e tecnologia, saúde e desenvolvimento humano, sócio-cultural, política, demográfica, legal e institucional.

Metodologia: Etapas e fases do processo de Construção do Plano

A questão central para definir a proposta metodológica foi estabelecer um processo que ampliasse a consulta à sociedade brasileira respeitando as instâncias do SINGREH, sem ficar restrita às mesmas, incorporando os distintos níveis de amadurecimento da gestão dos recursos hídricos nas Regiões Hidrográficas, e mantendo uma dinâmica executiva.

E estabelecer um ambiente de negociação buscando a construção de pactos em relação às ações com reflexos sobre os recursos hídricos, respeitando o prazo limite de 2005, estabelecido no compromisso de Joanesburgo, e foi base para a metodologia de elaboração e articulação do Plano.

O processo de elaboração teve 3 pilares: o arranjo organizacional; o processo de participação popular: vertente regional e nacional e o planejamento estratégico por cenários como metodologia estruturadora.

O arranjo institucional considera: (a) o Conselho é a instância máxima do sistema e tem a função de apreciar e deliberar; (b) A Secretaria de Recursos Hídricos, que é também a secretaria executiva do Conselho, com a função de coordenar o processo (c) o GTCE (ANA + SRH) com a função de desenvolver a base técnica; (d) os espaços de elaboração e discussão (CT-PNRH, Oficinas Nacionais, CERs, Encontros Públicos Estaduais) (e) outros atores (representantes do governo federal, dos sistemas estaduais de recursos hídricos, usuários da água e da sociedade civil)

Foram executadas as seguintes etapas e fases

Sensibilização, envolvimento e mobilização social: Plano de Comunicação; - Programa de Mobilização Social; Sensibilização de atores

Estruturação do Arranjo Institucional e da Base Técnica: estabelecimento do escopo técnico; estabelecimento das CREs; concepção do sistema de informações do PNRH; concepção da página eletrônica do Plano Nacional de RH;

Discussão Nacional: Realização das Oficinas temáticas e setoriais

Elaboração de Estudos Nacionais e dos Cadernos Regionais de Recursos Hídricos;

Discussão e Contribuições Regionais ao diagnóstico e cenários nacionais;

Consolidação de cenários: análise morfológica; encontros públicos estaduais; - discussão em câmaras de negociação; consolidação dos cenários com horizonte de 2020; pactuação do cenário no CNRH – Aprovação;

Diretrizes, Metas e Programas: elaboração dos estudos prospectivos; discussão na câmara de negociação; proposição Diretrizes, Metas e Programas; Consolidação das Diretrizes, Metas e Programas; Pactuação e Aprovação das Diretrizes Metas e Programas

Lançamento: Preparação das publicações; lançamento com a presença do presidente.



Foram estabelecidas 2 vertentes de construção do plano: a vertente regional e a vertente nacional

Vertente regional

Foi estruturada em 12 Comissões Executivas Regionais – as CERs – correspondentes às 12 Regiões Hidrográficas (estabelecidas na Resolução nº 32 do CNRH). As CERs foram instaladas pela portaria 274/2004, em encontro nacional que pactuou atividades e agenda. As CERs eram compostas de 16 membros (com exceção da Amazônica com 24) sendo 25% do sistema estadual SERH (conselhos, comitês, órgãos gestores, agências de bacia), 25% de representantes dos usuários integrantes do SINGREH ; 25% das organizações sociedade civil integrantes do SINGREH e 25% de representantes do governo federal e ainda um representante dos comitês de bacias nacionais e um representante dos Fórum de bacias, que agregam os comitês de bacias, os órgãos dos SINGREH .

O processo de articulação das CERs iniciou em março 2004 com a apresentação da dinâmica de articulação regional: (a) ao fórum de Secretários Estaduais de Recursos Hídricos (que mobilizou para a indicação dos membros do sistema estadual); (b) aos representantes do governo federal com assento no CNRH (objetivando o preenchimento das vagas dos órgãos federais nas CERs); (c) ao VI Fórum Nacional dos Comitês de Bacias dos rios de domínio da União e aos 120 comitês de bacias estaduais que se estruturam num fórum nacional.

Em cada uma das 12 CERs foram promovidas 2 rodadas de reuniões e um seminário regional. Na primeira rodada de reuniões, foi apresentada a “Metodologia de Cenarização” com a entrega da matriz de variáveis para preenchimento e proposição dos cenários regionais pelas CERs; definida a organização do Seminário Regional; apresentado o Plano de Trabalho dos Cadernos Regionais de Recursos Hídricos (diagnóstico regionalizado); e re-pactuado o cronograma de atividades das CERs. A segunda Rodada de Reuniões, teve como agenda a avaliação e ajustes no resultado das contribuições das CERs ao cenários com a identificação de condicionantes futuros e incertezas da região e a apresentação e discussão da primeira versão do Caderno Regional.

Os *Seminários Regionais* tiveram como agenda de trabalho a apresentação das atividades desenvolvidas pelas CERs; debates sobre a segunda versão dos Cadernos Regionais; debates sobre os aspectos prioritários e propostas da região ao PNRH. Cada membro do CER indicou 3 participantes aos seminários. As despesas dos participantes da sociedade civil foram bancadas pela SRH.

Os *Encontros Públicos Estaduais*, foram realizados em todos os 26 estados e no Distrito Federal com a seguinte agenda de trabalho: apresentação do processo de construção do PNRH e identificação de propostas de diretrizes, metas e programas a serem encaminhadas ao PNRH. Tiveram o papel de envolver a sociedade civil no processo.

Vertente Nacional

Tratou de questões de abrangência nacional, de inserção global e de interface com outras políticas. Foram realizadas 7 oficinas sendo 3 *Oficinas Setoriais* com os temas “Aspectos Ambientais e Recursos Hídricos” e “Ampliando o debate em torno das águas no Brasil” e tiveram a participação de técnicos do MMA e do IBAMA , de representantes da sociedade civil e dos usuários do CNRH, das CERs, do Fórum Brasileiro de Ongs, e órgãos federais. E 4 *Oficinas Temáticas* que trataram dos



temas: Gênero e Água; Aspectos Tecnológicos para Captação e Manejo das Águas de Chuva ; Gestão de Recursos Hídricos Transfronteiriços e Aspectos Político e Sócio-Culturais e a Água.

Foi realizado *Seminário Nacional de consolidação de Diretrizes e Programas do Plano* que teve a apresentação da consolidação dos trabalhos técnicos e das atividades de articulação; o debate sobre a proposta de Diretrizes e Programas para o PNRH e o detalhamento das ações a serem contempladas nos programas.

Resumindo, no processo de participação regional, foram criadas as 12 CERs realizadas 24 reuniões e 12 seminários regionais das CERs. No âmbito dos estados e DF, foram 27 encontros públicos estaduais. No âmbito nacional foram realizadas 7 oficinas e um seminário. Foram produzidos relatórios com as propostas de todos estes eventos, 12 Cadernos Regionais de Recursos Hídricos, 5 cadernos setoriais e relatório das proposições do seminário nacional. Todo o processo mobilizou 7000 pessoas e tudo que foi feito foi pactuado a Câmara Técnica do Conselho Nacional de Recursos Hídricos.

Organização das diretrizes, recomendações e princípios

As proposições da fase de discussão pública, vieram em forma bruta. Foram então agrupadas em 5 “perspectivas de análise”: Conceitos e políticas regentes das ações do PNRH; Inserção espacial e cenários prospectivos de desenvolvimento; contexto intra e intersetorial da gestão de recursos hídricos; natureza dos problemas de recursos hídricos; outras abordagens temáticas.

Depois foram traduzidas em possíveis macro-diretrizes e linhas programáticas que constituem a base para a consolidação dos programas que devem estruturar o Plano Nacional de Recursos Hídricos. (quadro com 64 macro diretrizes, programas e subprogramas; ações institucionais e estruturantes, e ações físicas)

Componentes do PNRH

Desenvolvimento da Gestão Integrada de Recursos Hídricos; Articulação Inter-setorial, Inter e Intra-institucional; Programas Regionais de Recursos Hídricos e Gerenciamento da Implementação do PNRH.

Produtos do PNRH:

Vol. 1 – Análise Diagnóstica

Vol. 2 – Análise Prospectiva – explicitou 3 cenários prováveis para os recursos hídricos no horizonte temporal 2005-2020.

Vol. 3 e 4 - Planejamento e Definição de Estratégias – definidas diretrizes, programas e metas do plano.

Plano de Metas Emergenciais – Objetiva o cumprimento das 6 metas emergenciais do PNRH: Meta 1 – estratégias ; Meta 2 – SIGEOR- sistema de gerenciamento; Meta 3 – implementação do SIGEOR; Metas 4 e 5 – detalhar Programas I a VII; Meta 6 – detalhar programas VIII a XII

Custo

Aproximadamente 5 milhões de várias fontes

Sugestões ao PLANSAB

Concatenar os tempos sociais, a diversidade regional, o tempo político e o tempo



técnico e administrativo dinâmica do processo de liberação de recursos financeiros deve ser compatível com o cronograma de ações desenhado; SINGREH não está totalmente implementado, portanto deve-se respeitar os diferentes estágios de implementação da política se faz necessário; respeitar as peculiaridades regionais; uma alternativa para dar efetividade ao processo, principalmente no cumprimento de prazos e ao mesmo tempo proporcionar apropriação do processo pela equipe técnica seria concatenar a contratação de empresas de consultoria com consultores externos (seniores); pensar em uma estrutura somente para a parte administrativa; clara definição metodológica pactuada em instâncias de decisão; envolver parlamentos e imprensa; respeitar as instâncias do sistema para as articulações; garantir estrutura técnica para continuidade; desenhar e pactuar o “plano do plano”.

5.2 – PLANO NACIONAL DE HABITAÇÃO - PLANHAB

O plano foi apresentado por Júnia Santa Rosa, diretora do Departamento de Desenvolvimento Institucional e Cooperação Técnica da SNH e coordenadora nacional do PlanHab com apoio de Flavio Henrique Ghilardi. No anexo 8 consta a apresentação do PlanHab.

Macro objetivo: traçar estratégias para equacionar as necessidades habitacionais do país e aperfeiçoar o arcabouço institucional e jurídico que regula o setor.

É um plano estratégico que deve contemplar a diversidade do território.

O horizonte final é 2023 com revisões previstas em sincronia com os PPAs de 2011, 2015 e 2019, a partir de um processo de monitoramento.

Estágio de elaboração

Conclusão prevista para setembro de 2008.

Metodologia.

Direção da Secretaria Nacional de Habitação (Diretoria de Assuntos Institucionais); *elaboração* por um consórcio de empresas (Via Pública – LABHAB /FUPAM/USP – Logos Engenharia) coordenado pelo prof. Nabil Bonduky. Os recursos para contratação do consórcio vieram do Programa Habitar Brasil - BID - Projeto PNUD BRA/00/019 e para elaboração de estudos do TAL/Habitação.

Privilegiou o diálogo com os canais institucionais e o Comitê Técnico de Habitação do Concidades. Foi formado um *grupo coordenador* composto por 12 membros do Comitê Técnico de Habitação do Concidades, e representantes dos Conselhos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS, do Conselho Curador do Fundo de Garantia, do Fórum de Secretários Estaduais de Saneamento e da Associação Brasileira de Cohabs.

Não foi constituído Grupo de Trabalho Interministerial. Optaram por reuniões de trabalho quando havia questões substantivas a serem discutidas e decididas. Para assegurar a continuidade do plano, tudo que foi construído está apoiado em agentes externos, instituições bem organizadas socialmente.

Foram realizados Seminários Regionais para elaboração do Planhab (Centro-Oeste, Sudeste, Sul, Nordeste e Norte); oficinas com segmentos sociais específicos, como movimentos de moradia, empresários, sindicatos, categorias profissionais etc e seminários com especialistas do setor habitacional e áreas afins.



Foram usados vários *meios de divulgação* entre eles cartilhas, folhetos. mas principalmente a página (<http://www.cidades.gov.br/planhab>) e a rede eletrônica “Habitar” que divulgam notícias, calendário de reuniões todos os estudos e publicações, etc. E um serviço de intranet para comunicação entre os participantes do grupo de acompanhamento

Etapas e Produtos

O plano foi elaborado em 3 etapas: Contextualização, Cenários e Estratégias.

A primeira etapa – *Contextualização* – discutiu diagnóstico e diretrizes em seminários regionais. (centro-oeste, sudeste, sul, nordeste e norte); em oficinas com segmentos sociais específicos, como os movimentos de moradia, empresários, sindicatos, categorias profissionais etc. Foram feitos seminários com especialistas do setor habitacional e áreas afins.

A primeira etapa teve 2 produtos. O “Caderno 1 - Contribuições dos Seminários Regionais”, trata da identificação das instâncias participativas, etapas de discussão, dinâmicas de participação e canais de divulgação e comunicação. O produto 2 - “*Contextualização do PlanHab*” traz: cenários macroeconômicos, fontes de financiamento e de subsídios, necessidades habitacionais, quadro regional, urbano e fundiário, produção formal e informal da moradia, política habitacional e programas públicos de habitação e evolução e quadro atual dos arranjos institucionais.

A *segunda etapa* discutiu e definiu “*Cenários e diretrizes estratégicas de enfrentamento da problemática habitacional até 2023*” e gerou o Produto 3 Para projetar as condições macroeconômica (taxa de juros, salário, precificação de terras e de materiais) trabalharam com cenários do BNDES, IPEA e fizeram simulações. Previstas revisões periódicas para acompanhar mudanças de parâmetros da economia, que são dinâmicos.

Encontra-se em discussão o quarto produto que trata do “*Arranjo institucional e papéis dos agentes.*” Contém a descrição do modelo de gestão a ser adotado para a implementação do PlanHab, com as estruturas e mecanismos institucionais de participação e controle social

O 5º produto também em discussão, é o “*Plano de Ação, Estratégias e Mecanismos de Implementação*”, e contém o conjunto de diretrizes operacionais do PlanHab.

E finalmente o 6º produto conterà a *Versão Final* do Plano a ser submetida à aprovação do Concidades.

Estudos e subsídios

A elaboração do plano teve como subsídios os seguintes estudos contratados: (a) “Déficit Habitacional no Brasil” (elaborado pela Fundação João Pinheiro);(b) “Projeção da Demanda Demográfica Habitacional” (Cedeplar/Ufmg); (c) “Aplicações de Geoprocessamento para a Política de Habitação em Assentamentos Precários” (Cem/Cebrap); (d) “Capacidades Administrativas, Déficit e Efetividade na Política Habitacional – (Cem/Cebrap)

E ainda destacam como subsídios para elaboração do Planhab:



- “*Déficit Habitacional- Assentamentos Informais*” que cobre 97,8% dos setores censitários classificados como subnormais no censo de 2000 e abrange 560 municípios (regiões metropolitanas e aqueles com mais de 150 mil habitantes).

- “*Tipologias dos Municípios Brasileiros*” - que classifica em 11 tipos: *Tipos A, B, C, D, E* os 575 municípios com alto déficit habitacional absoluto e altas taxas de crescimento. São municípios situados em RM's e aglomerações urbanas ou com + de 100 mil habitantes; *Tipo F* - Centros urbanos em espaços rurais prósperos de 20 a 100 mil habitantes, com alta taxa de urbanização, crescimento moderado e baixa precariedade; *Tipo G* - Centros urbanos em espaços rurais consolidados de 20 a 100 mil habitantes; Níveis moderados de precariedade e pobreza, regiões de ocupação consolidada, com relativa estagnação; *Tipo H* - Centros urbanos em espaços rurais pobres e estagnados de 20 a 100 mil habitantes. Baixa taxa de urbanização e alto déficit habitacional relativo e com concentração na zona rural (46,6%). Baixa capacidade para enfrentamento do déficit; *Tipo I* - Espaços rurais prósperos; *Tipo J* - Espaços rurais consolidados e *Tipo K* - Espaços rurais pobres de pouca densidade econômica - 3.819 municípios com menos de 20 mil habitantes representam 18,53% da população e 70% do déficit rural total.

- “*Metodologia de Custos*” que considerou: os preços dos produtos regionalizados (por Estado e Tipologia de Município); de Construção - SINAPI; de Terrenos - estudos de casos, levantamentos diversos, CAIXA. O custo da Assessoria Técnica será acrescido ao custo do produto cesta, nas modalidades cesta exclusiva e cesta + lote urbanizado; demais custos (infra, BDI, projetos) - levantamentos diversos.

Outro subsídio à elaboração do Plansab pode ser a metodologia de “*Estratificação das famílias em Grupos de Atendimento*” que vão do Grupo I formado por Famílias sem renda ou com renda líquida abaixo da mínima de financiamento ao Grupo V, das Famílias com plena capacidade de acesso a um imóvel adequado às suas necessidades, através de esquemas de financiamento de mercado (SBPE e outros).

Dificuldades e Desafios

O maior desafio é, sem dúvida, a escala do déficit quantitativo, qualitativo e a demanda projetada de moradia associada à baixa capacidade de pagamento das famílias; ao alto custo do bem habitação e à complexidade do financiamento em longo prazo. A maior fragilidade é tratar temas que estão fora do mandato do MCidades, tais como:

Ter uma fonte permanente e sustentável de recursos para habitação. Construir uma *Política de Financiamento e Subsídios* que passa pela articulação do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e FGTS para atendimento dos grupos prioritários das necessidades habitacionais e estabelecimento de novas metas e diretrizes para as fontes; Maximizar as principais fontes de financiamento hoje disponíveis: FNHIS, FGTS e SBPE; estruturar um modelo de garantias e seguros; desenhar um novo modelo de subsídios e buscar fontes alternativas. Precisamos ser estratégicos. Aproveitar a própria organização do Conselho das Cidades e dos Fundos onde estão os vários segmentos. O Ministério é gestor dos recursos do FGTS para moradia. Os gestores é que elaboram parecer, dão diretrizes para o voto e, portanto, o gestor tem grande poder de indução.

Melhorar o arcabouço jurídico-institucional e mudar o patamar para alcançar as estratégias. Propor instrumentos que tenham durabilidade para propor revisões no SBPE, OGU, FGTS



Contrapor à pressão do setor empresarial, para mudanças nas normas do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo- SBPE e liberação dos recursos do FGTS para o setor, interessado em produzir. O interesse de empresários e bancos de investir no setor habitação, para as faixas de até 5 SM, deve-se a uma série de fatores: crescimento da economia, crise nos EUA, mudança nas normas do SBPE que deram maior segurança aos bancos para financiar habitação de mercado e, principalmente, por ser a faixa que concentra a demanda nos próximos 20 anos.

Ter instrumentos para *alavancar a produção habitacional* para aquele que consegue pagar na faixa 3 a 5 SM . Depende do Ministério da Fazenda absorver e ajudar a estruturar estes modelos.

Melhorar a produção da moradia. É preciso rever a cadeia da construção civil para atender a baixa renda. É um dever de casa do setor empresarial e uma agenda que envolve o MCidades, o MDIC, o BNDES, BDI, etc.

Formar e achar profissionais que entendam da questão habitacional de forma ampla. O tema habitação é complexo. Envolve, tecnologia, infra-estrutura, pobreza, cadeia produtiva da construção civil, mercado imobiliário. Os instrumentos disponíveis hoje são importantes mas são suficientes.

Entender o País e enfrentar a diversidade regional, por exemplo, o preço da terra.

A construção da política habitação foi marcada pela dinâmica dos movimentos sociais e com a ausência dos demais segmentos para produção da habitação de mercado.

Dificuldades quanto ao processo de elaboração e sugestões:

destaca-se a demora de 18 meses no processo de contratação de consultoria para elaboração da proposta técnica do PlanHab. As normas de controle tornam cada vez mais difíceis as contratações, sugere um TR mais enxuto e mais flexível.

Ausência de estudos técnicos consolidados e de abrangência nacional em determinados temas habitacionais (ex.: cadeia produtiva da construção civil)

Prazo e disponibilidade recursos para elaboração do Plano.

Promover a participação social de forma a legitimar e pactuar propostas do Plano.

Promover o planejamento concomitante ao desenvolvimento das atividades da Secretaria Nacional de Habitação.

É preciso que quem tem o mandato de elaborar e discutir o plano tenha credibilidade e legitimidade junto aos vários interlocutores que vão garantir a aplicabilidade do Plano. Se temos os agentes a favor do processo em vários momentos, nos espaços mais diversos e paralelos que se constrói a política os atores já estarão defendendo as questões acordadas por acreditar que o plano pode mudar o cenário na direção do seu interesse.

Ninguém quer mais diagnóstico nem soluções para um futuro distante. Quer que o plano aponte mudanças que levem a ações imediatas e de médio e longo prazo.

5.3 - Plano Nacional de Combate à Desertificação - PAN

Apresentado por José Roberto da Silva. Anexo 9 - Apresentação do PAN.



Introdução:

Existem 3 convenções mundiais na área ambiental: mudança climática, perda da biodiversidade e combate à desertificação. Os países tratam de forma desigual estes três temas. Desertificação (a UNCCD) é considerada a convenção dos pobres, a única que combate a pobreza, dispõe de menos recursos, menos interesse dos países e menos divulgação. Hoje, 30 a 35% das áreas do planeta estão fora do processo produtivo e representam 30% da produção mundial de alimentos.

O processo no Brasil se inicia em 1993 com o Projeto BRA-93/36 para Elaboração Plano Nacional de Combate à Desertificação (Itamaraty/Fundação ESQUEL). Em 1994, o CONAMA, elabora as diretrizes do Plano. Mas a discussão começa efetivamente a partir de 2003.

Foi criada no MMA uma secretaria de diversidade biológica, uma secretaria de clima, mas o tema da desertificação é tratado apenas na Coordenadoria de Combate à Desertificação, dentro de uma diretoria. Havia intenção da ministra Marina Silva de criar uma secretaria.

Por determinação da convenção da ONU o Brasil tinha a obrigação de fazer um plano de combate à desertificação.

Macro Objetivo do PAN:

Estabelecer diretrizes, instrumentos legais e institucionais para otimizar a formulação e execução de políticas públicas e investimentos privados nas ASD (Áreas Suscetíveis à Desertificação), visando o desenvolvimento sustentável. O foco é apoiar o desenvolvimento sustentável nas Áreas Suscetíveis à Desertificação, por meio do estímulo e da promoção de mudanças no modelo de desenvolvimento em curso nessas áreas. O elemento norteador dessa mudança é o combate à pobreza e às desigualdades, aliado à recuperação, preservação e conservação dos recursos naturais.

Abrangência: 1.482 municípios de 11 estados que representam 15,7% do território brasileiro (1.338.076 km²) e, em 2000, mais de 31 milhões de habitantes, 18,6% da população do País. 1 milhão de pessoas deixaram as áreas rurais nas ASD entre 1991 e 2000.

Natureza: Não é um plano fechado, é um pacto entre governo e sociedade e a proposta que seja revisto a cada 8 anos e que é revisto no PPA.

Processo de Elaboração:

Que estratégia adotar? Contratar consultores ou tornar o processo elaboração, um processo de disseminação sobre a desertificação e de buscar aliados, ampliar atores e incluir o tema na agenda nacional como questão sócio ambiental de impacto. Semi-árido é sinônimo de pobreza, abandono.

Optou-se pela segunda opção para introduzir o tema da desertificação nas questões nacionais e foram estabelecidas uma série de etapas, iniciando com o fortalecimento institucional, tanto das instituições governamentais quanto das não governamentais. Neste sentido, ações envolvendo educação ambiental, capacitação, cooperação técnica, estudos de marcos normativos, foram considerados essenciais para o sucesso do PAN. Partiu-se para a parceria com uma organização da sociedade civil, a Articulação do Semi-Árido (ASA), formada por 1000 ONGs que atuavam no Nordeste, e com o



Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA).

Foi criado, pela portaria 265/03 do MMA, o Grupo de Trabalho Interministerial – GTIM, com o objetivo de propor mecanismos para a elaboração e a implementação do PAN. É formado por representantes dos governos estaduais, da sociedade civil, dos ministérios e das instituições que possuem ações estruturantes nas regiões afetadas.

Participam os seguintes ministérios: Meio Ambiente, Agência Nacional de Águas, Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento/Embrapa, Ministério das Relações Exteriores, Ministério do Desenvolvimento Agrário, Ministério da Educação, Ministério da Ciência e Tecnologia, Ministério da Integração, representado pelo Dnocs, Codevasf e Sudene), Ministério do Planejamento e Orçamento e Ministério do desenvolvimento Social. Para atender a Convenção o governo indicou um ponto focal político, o Itamaraty e um ponto focal técnico, o MMA.

O Ponto Focal Nacional da CCD é responsável direto pela implementação da Convenção no país. Indicado oficialmente pelo Governo, assume o papel de animador do processo de elaboração do Programa de Ação Nacional de Combate a Desertificação e, subseqüentemente, pelo processo de implementação.

Ainda, seguindo a estrutura da CCD, foi criada, dentro das Secretarias Estaduais de Meio Ambiente, a figura do Ponto Focal Estadual, interlocutor direto com o Ponto Focal Nacional na relação institucional sobre as questões de desertificação. Existem 11 Pontos Focais Estaduais para articular as ações no semi-árido brasileiro (SAB), ou seja, nos 9 estados do Nordeste: Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe, Bahia e Minas Gerais, e nos estados de Maranhão e Espírito Santo. Cada Ponto Focal tem um representante do governo e um da sociedade civil.

O Ponto Focal Estadual governamental é o interlocutor direto com o Ponto Focal Nacional na relação institucional sobre as questões de desertificação, centralizando as atividades governamentais nos estados, incluindo contato com executores de programas e projetos, carteira de programas, acompanhamento e participação em ações executadas por ONGs, apreciação das demandas da comunidade de base, diagnóstico e avaliação da situação da desertificação no estado, desenvolvimento de sistemas de informação para fazer parte de uma rede mais ampla, elaboração e implementação das políticas estaduais, revisão dos informes estaduais, além de participação ativa nas reuniões dos GTs para elaboração do PAN.

A fim de facilitar o apoio aos estados, a gestão e a transversalidade do Programa, foram estabelecidos três grupos de trabalho: Grupo de Trabalho Interministerial; Grupo de Trabalho da Câmara Federal; e o Grupo de Trabalho da ASA. Todos os grupos de trabalho agem de forma articulada com os estados afetados, através de seus respectivos pontos focais.

Os Pontos Focais, Nacional e Estaduais, das ONGs foram indicados pela ASA, de uma forma democrática e participativa, por meio de seu Grupo de Trabalho em Combate a Desertificação. Sua atribuição mobilizadora, estimuladora da participação é similar ao do Foco Nacional, porém no âmbito dos atores da sociedade civil. As suas principais funções são: manter comunicações pró-ativas com as organizações dos Estados; resgatar e difundir informações e documentações



relevantes para o local; facilitar o diálogo sobre as políticas vinculadas à aplicação da CCD com órgãos governamentais e ONGs; contribuir para a compreensão dos grupos comunitários que serão afetados por tais proposições, no sentido de garantir a participação destas na construção das propostas do PAN; realizar gestões para garantir a participação ativa das organizações da sociedade civil no desenho, execução, avaliação e monitoramento do PAN.

Foi instituído também um ponto focal dentro das assembleias estaduais, fazendo o tripé político+administrativo+ social. A relação com as assembleias foi construída a partir um grupo parlamentar articulado dentro da Câmara dos Deputados (ponto focal nacional).

Na área de cooperação técnica, foram feitos convênios com a Agência de Cooperação Técnica Alemã (GTZ) e com o Instituto Interamericano de Cooperação para Agricultura (IICA). Com essas cooperações está sendo possível apoiar os estados das regiões brasileiras com clima semi-árido em termos de infra-estrutura, na elaboração ou reformulação de programas ou projetos estaduais de combate a desertificação, bem como na garantia da elaboração participativa do PAN.

A articulação institucional do PAN se estrutura, portanto, no âmbito nacional no tripé -Ponto Focal Nacional da CCD+ GT-Interministerial + GT-Câmara dos Deputados e no tripé estadual formado pelos os Pontos Focais Estaduais Governamentais + pontos focais não Governamentais + GT Parlamentar .

Após estabelecido esse arranjo institucional, para facilitar a troca de informações e as interações entre as diversas ações desenvolvidas para a elaboração participativa do Programa de Ação Nacional de Combate à Desertificação, foi elaborada uma proposta metodológica para sistematizar as ações e programas que iniciou com a capacitação dos Pontos Focais Estaduais, no I Encontro Nacional dos Pontos Focais, realizado em janeiro de 2004, em Fortaleza-CE. Já, no II Encontro Nacional dos Pontos Focais, ocorrido em Maceió-AL, em fevereiro de 2004, foram estabelecidas as três áreas temáticas onde devem ser centralizadas as propostas do PAN. Para facilitar o diagnóstico e a sistematização de propostas, por área temática, foram estabelecidas Comissões Temáticas específicas. O Encontro em Maceió foi a base para a articulação dos pontos focais estaduais e para a realização da 1ª Oficina Estadual dos Pontos Focais, que ocorreu nos meses de março/abril, nos 11 estados. Nessas oficinas estão sendo apresentados os princípios do PAN e da CCD, assim como estão sendo levantados os principais problemas de cada estado referente à desertificação. Em abril, ocorreu o III Encontro Nacional dos Pontos Focais, em Olinda-PE, onde as propostas advindas dos estados foram discutidas e consolidadas.

O PAN usou a metodologia de planejamento do projeto Áridas da década de 90.

Ações realizadas:

Levantamento de classificação das ações de todos os parceiros em 3 categorias: (a) ações que não sabiam da convenção da ONU e potencializavam a desertificação; (b) grupo de ações que sabiam da ONU mas contribuíam para a desertificação e o 3º grupo, menor, que sabia da convenção e não ampliava a desertificação.

11 Seminários estaduais organizados pelos 3 pontos focais –governo, assembleia legislativa e sociedade civil. E 2 Seminários Nacionais (sistematiza, organiza, dá diretrizes e reorienta ações).



Avaliação:

A grande fragilidade no processo foi interna ao Ministério (sem recurso, sem equipe) mas existe hoje a proposta de criar a Secretaria de Combate à Desertificação.

Outra fragilidade: faltaram os municípios e empresários. Os municípios só participaram via sociedade civil.

O envolvimento do grupo interministerial foi empolgante e cada participante levava o projeto dentro do seu ministério. Tinham força por estarem ligados diretamente aos ministros, com poder político de decisão. Só do MIN participavam o Denocs, Sudene e Codevasf. Reuniões regulares com grupo.

Conseguiram uma interlocução maior com as populações afetadas particularmente por ser uma área delimitada no território.

A maioria dos recursos foram externos. Recursos internacionais e de outros ministérios. A consolidação do grupo parlamentar no Congresso gerou recursos de emenda parlamentar para o programa maiores que os do OGU. Hoje é um programa do PPA que está presente em ações de vários ministérios.

O trabalho é reconhecido internacionalmente, coordenam o grupo no Mercosul e CPLPortuguesa e troca de experiência para países da América Central e coordenam no grupo internacional que elabora o Plano Estratégico de Implementação da Convenção para os próximos 10 anos o projeto da convenção para 10 anos.

Melhoria do Conhecimento sobre o Semi-Árido: fortalecimento da Rede de Pesquisadores do Semi-Árido; criados cursos de Pós-Graduação Desenvolvimento Sustentável do Semi-árido; cursos de Mestrado; integração com mestrados na Argentina, Chile e Peru; Projeto Áridas; Seminário Latino Americano de Pesquisadores; Comitê Latino-americano de Pesquisadores em CD e Comitê Nacional em CD; Semi-Luso e o GT Ad Hoc Mercosul.

Conseguiram pautar o tema na imprensa. Os 11 estados do semi-árido já estão elaborando programa e outros estados como MG, BA, SP que começam a sentir o impactos da desertificação, já estão elaborando seus programas.

Sugestões ao PLANSAB:

Criar aliados - quem vai executar e quem receber o benefício tem de estar no processo desde o início, se ver refletido, para fazer acontecer e não apenas validar.

Não decidir por maioria e sim por unanimidade. A regra é negociar, negociar, negociar, para não criar arestas.

5.4 Campanha Nacional Plano Diretor Participativo

Apresentação feita por Otilie Macedo Pinheiro, a convite da SNPU, por ter sido a coordenadora nacional da campanha, quando diretora da SNPU. Apoio de Júlia Bittencourt. No anexo 10 consta a apresentação da Campanha.

Começou esclarecendo que não se trata de um plano nacional mas de uma mobilização nacional para disseminar a lei do Estatuto da Cidade, Lei 10257 de 2001, cuja implementação cabe aos municípios. O governo federal não tem instrumentos para induzir esta ação. Neste aspecto tem uma semelhança com o Plano de Saneamento que é determinação de uma lei federal (11445/07) que só



será concretizada se houver uma ação cooperada dos vários setores e níveis de governo, o compromisso dos titulares dos serviços e o controle social na gestão dos serviços.

Macro objetivo: sensibilização e apoio aos municípios para elaborarem seus plano diretores segundo os preceitos da Lei 10257 de 2001, o Estatuto da Cidade.

Antecedentes⁷

O Estatuto da Cidade, é uma conquista do Movimento Nacional pela Reforma Urbana que, conseguiu incluir na Constituição Federal de 1988, por emenda popular, o capítulo da Política Urbana e seus artigos 182 e 183. O Estatuto é a lei que regulamenta este capítulo e estabelece as normas para a política urbana com o objetivo de “ordenar o pleno desenvolvimento da função social da cidade e da propriedade urbana”. Estabelece também que o Plano Diretor é “o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana” e é “obrigatório para todos os municípios acima de 20 mil habitantes ou situados em regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas, os quais devem rever ou elaborar seus planos até outubro de 2006. O Estatuto oferece os instrumentos para o município enfrentar os processos de exclusão territorial, ampliar as possibilidades de financiamento do desenvolvimento urbano e distribuir os custos de urbanização com mais equidade. E, torna obrigatório “garantir a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade no processo de elaboração do Plano Diretor e na fiscalização de sua implementação”.

Em 2003, foi criado o Ministério das Cidades e realizada a I Conferência das Cidades, que mobilizou 320 mil pessoas de 3457 municípios e estabeleceu como uma das diretrizes da ação do Ministério promover a regulamentação e aplicação do Estatuto das Cidades e outros instrumentos da política urbana. Esta missão coube à recém-criada Secretaria Nacional de Programas Urbanos – SNPU: fazer chegar aos municípios – gestores e sociedade organizada – o conhecimento e a potencialidade do Estatuto e do Plano Diretor como instrumentos de construção de novas práticas, democráticas e participativas.

Desafios

A equipe do Ministério se colocou algumas questões: Como transformar a obrigatoriedade em oportunidade de construir cidades mais justas, democráticas, com melhor qualidade de vida para todos? Como chegar a cada município respeitando a sua diversidade e a competência, de ordenamento do seu território, delegada pela Constituição? Como fazer chegar o conhecimento do Estatuto aos gestores, técnicos e sociedade civil para que pudessem ser compreendidos e utilizados. Como tornar os processos de elaboração dos planos em arenas democráticas que possibilitem a negociação e pactuação de projetos de cidade e desenvolvimento urbano?

Somava-se ao desconhecimento do Estatuto a fragilidade das equipes técnicas e a falta de informações sobre a realidade local na maioria dos municípios os quais, como agravante, não tinham a prática de planejamento e gestão territorial, muito menos participativos. Como complicador, o caráter complexo, polêmico e inovador da maioria dos instrumentos do Estatuto, que tratam de matérias tributárias, urbanísticas, políticas e jurídicas, dificultam a sua compreensão pelos técnicos municipais, pelos profissionais

⁷ Foi usado como referência o texto “Gestão Democrática Participativa: A mobilização nacional para elaborar planos diretores participativos” produzido por Otilie Pinheiro para a Coletânea sobre a Lei 11445 de 2007 em elaboração pelo PMSS.



da área e principalmente pelos cidadãos. Outro desafio era vencer a descrença generalizada nos efeitos do planejamento, pela tradicional desconexão entre a cidade planejada e a cidade real, entre os planos e a prática cotidiana das prefeituras.

Era preciso mobilizar todas as forças no país, comprometidas com os princípios da reforma urbana e sensibilizar as instituições de todos os estados que atuam junto aos municípios, aos seus gestores e à sociedade civil organizada. Considerando a data limite de outubro de 2006, havia pouco mais de 2 anos, para cada município elaborar o plano participativo, o que demandaria tempo, recursos, conhecimento, mobilização, articulação e pactuação política. Havia dois fatores positivos – a receptividade às ações propostas do novo Ministério das Cidades e do governo Lula e 2005, primeiro ano de novas administrações, era um ano favorável às ações de planejamento.

Estratégias

A estratégia adotada então foi, por um lado, apoiar financeiramente os municípios para a elaboração de seus Planos Diretores e, por outro, disseminar, através de instrumentos de difusão e capacitação, esta nova concepção, o Plano Diretor Participativo. É instituída, em 2004, a “Ação de Apoio aos Municípios para Implementação dos Instrumentos do Estatuto da Cidade e à Elaboração de Planos Diretores”, no âmbito do OGU, “Programa de Fortalecimento da Gestão Urbana”. Foram financiados 550 municípios com recursos do MCidades, MMA, programa Monumenta do MinC, e MCT/ CNPq que financiou bolsas para equipes de universidades, para assistência técnica aos municípios. Foram ainda criados um Cadastro Técnico de Profissionais e um Banco de Experiências.

Para disseminar a nova concepção foi criada a *Campanha “Plano Diretor Participativo: Cidade de Todos”*, a Rede do Plano Diretor, com mais de 20 mil emails e a página : www.cidades.gov.br/planodiretorparticipativo

A campanha surgiu da resolução nº 15/2004 do Conselho das Cidades tendo por conteúdo: *Inclusão territorial* (assegurar aos pobres o acesso à terra urbanizada e bem localizada, garantindo também a posse da moradia de áreas irregulares ocupadas pela população de baixa renda); *Justiça social* (Distribuição mais justa dos custos e dos benefícios do desenvolvimento urbano); e *Gestão democrática* (participação efetiva da população na política urbana).

Processo de elaboração da Campanha

A execução da Campanha pressupunha: (a) contemplar a diversidade dos municípios e a situação de cada estado; (b) atingir públicos diferenciados; (c) promover mudanças culturais nas práticas de planejamento e gestão das cidades.

Foram realizadas 4 tipos de ações: (a) Ações de Comunicação; (b) Ações de Mobilização e articulação apoiada nos núcleos estaduais; (c) Ações de Capacitação e (de) e Ações de Monitoramento e registro

A *ação de comunicação* foi programada em duas frentes: uma campanha de massa, voltada para o conjunto dos cidadãos e uma campanha dirigida ao agentes multiplicadores da campanha nos estados e os 1683 municípios (gestores, técnicos, vereadores e lideranças sociais) com obrigatoriedade de elaborar os planos.

Foram produzidos diversos *Instrumentos de Comunicação e disseminação do conteúdo*, em diversas mídias e em linguagem acessível: (a) livro “*Plano Diretor Participativo: Guia para Elaboração pelos Municípios e Cidadãos*”, como referência metodológica; (b) “Kit do Plano Diretor Participativo” conjunto de materiais didáticos –



livro, vídeos, cartilhas, cartazes e folhetos, spots de rádio e TV; (c) formação de um Cadastro de Profissionais, com experiência na capacitação e elaboração de planejamento participativo; (d) Banco de Experiências de processos de elaboração do plano; (d) Rede do Plano Diretor hoje com mais de 20 mil endereços eletrônicos para troca de informações e discussão do que está ocorrendo no país e, principalmente (e) a página www.cidades.gov.br/planodiretorparticipativo (mantida em 2005-2007).

A organização política e operacional da Campanha se deu em dois níveis: uma Coordenação Nacional constituída pelo Ministério/SNPU e entidades do Concidades e a estruturação de núcleos estaduais formados a partir dos comitês estaduais de organização da I Conferência das Cidades e outras entidades públicas ou da sociedade civil, com capilaridade ou conhecimento do tema para chegar a cada município do estado. Foram constituídos núcleos em 25 estados e no Distrito Federal. Só o Acre não formou núcleo.

A criação dos núcleos foi a melhor forma de se chegar aos municípios e respeitar as especificidades de cada unidade da Federação. A composição dos núcleos refletiu a capacidade de articulação e organização em cada Estado e envolveu de forma desigual governos estaduais, associação de municípios; Ministério Público, movimentos sociais, ONGs, sindicatos, CREA, universidade etc

As ações de Capacitação, baseada em cursos e oficinas realizados de forma descentralizada, foram realizadas em duas etapas. Na primeira a direção da SNPU ministrou 45 oficinas de formação de 2950 multiplicadores da campanha. Na segunda etapa, os núcleos realizaram diretamente 288 oficinas de mobilização e capacitação ou monitoramento alcançando 21300 pessoas e produziram materiais pedagógicos e de comunicação específicos.

As ações de monitoramento e registro foram realizadas por meio de banco de experiências e duas pesquisas nacionais para saber se os municípios “obrigatórios” estavam sendo atingidos e se estariam elaborando ou revendo seus Planos Diretores. E, saber se os Planos estavam em acordo com as diretrizes do Estatuto.

Duração: fase preparatória - junho 2004 a maio 2005, fase pública - maio 2005 a janeiro 2007.

Custo total: R\$ 5,6 milhões – parte em convênio com a FUBRA (Fundação Universitária de Brasília); parte com contratos (gráfica, empresa eventos, pesquisas) e convênio CONFEA (pesquisa).

Resultados e avaliação da Campanha

- Resultados quantitativos e de mobilização são surpreendentes: Produzidos e distribuídos 12 mil kits da campanha entregues, pelos núcleos, nos 1683 municípios obrigatórios e às instituições multiplicadoras da campanha.
- todos os municípios obrigatórios foram alcançados: mais de 24 mil pessoas sensibilizadas. Pelos dados levantados até fevereiro de 2007, nos municípios pesquisados, 92,5% dos municípios tomaram iniciativa de elaborar ou revisar os Planos Diretores. Ou seja, apenas 7,5% dos municípios obrigatórios não iniciaram seu PD. Esse percentual dá uma idéia da dimensão do esforço técnico, político e social empreendido nessas centenas de municípios para aplicar o Estatuto da Cidade no país.
- A adesão e participação dos movimentos populares de luta por moradia e dos segmentos relacionados à reforma urbana nas diferentes etapas dos processos de elaboração dos Planos. A Campanha teve um papel no fortalecimento



nacional dos movimentos de moradia que atuaram com o claro propósito de viabilizar terras bem localizadas para a moradia popular e também contribuiu na rearticulação de alguns Fóruns Estaduais da Reforma Urbana.

- A atuação dos Núcleos Estaduais foi fundamental para alcançar estes resultados e a coerência foi obtida pelos seguintes instrumentos de comunicação entre os núcleos e de cada núcleo com a coordenação: os boletins regulares emitidos pelo Ministério; a página <http://www.cidades.gov.br/planodiretorparticipativo> que divulgava a campanha e seus conteúdos e os “Encontro dos Núcleos” que ocorriam em Brasília, a cada reunião trimestral do Conselho das Cidades, para avaliar e redirecionar a Campanha.
- O que é mais relevante de todo o processo é que deixou de ser uma ação federal e se tornou uma ação nacional, multifacetada realizada por uma rede de atores os mais variados, em centenas de municípios.

Fragilidades:

- A Campanha de Massa na grande mídia não teve o mesmo sucesso da campanha direcionada, e das mídias eletrônicas, apesar de ter havido um projeto de comunicação e serem produzidos comerciais para rádio e televisão.
- A inexistência de estrutura descentralizada do Ministério das Cidades nas regiões ou estados e de um Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano dificultou a coordenação de atividades simultâneas e descentralizadas e garantir a pluralidade de entidades nos núcleos (formados por adesão voluntária) e qualidade no conteúdo das capacitações;
- Encontrar formas de operacionalização adequadas à execução descentralizada, via Núcleos. As regras licitatórias tornam cada vez mais difícil a pluralidade de ações.
- Ainda não existe uma avaliação qualitativa consistente do conteúdo dos planos e sua aplicabilidade como instrumento efetivo de reforma urbana. E muito menos das transformações produzidas pelos Planos nas cidades. Este trabalho começa a ser feito pelo Ministério das Cidades junto com o IPPUR/UFRJ, a FASE e o Instituto Polis.
- E a maior fragilidade, superestimar a importância das leis e dos planos e subestimar as forças contrárias a processos de mudança e que se organizam muito além da escala local e que se beneficiam e alimentam o padrão atual de desigualdade e insustentabilidade das nossas cidades.

5.5 - Política Nacional de Ordenamento Territorial

Apresentação - Julio Miragaya . No anexo 11 consta a apresentação da PNOT

Antecedentes

Políticas de desenvolvimento regional são tradição no Ministério da Integração Nacional. Culminam nos anos 50 com a criação da Sudene, Sudam, Sudeco acompanhadas de bancos de fomento como o Banco do Nordeste e o Banco da Amazônia.

A Constituição, promulgada em 1988, introduziu em seu artigo 21, inciso IX, a responsabilidade da União na elaboração de planos de ordenamento territorial. Mas a área de Ordenamento Territorial e o objetivo de elaborar a política e planos de ordenamento territorial é muito recente. A decisão de formulação da política nacional é de 2003 quando num primeiro seminário começa ganhar corpo no



Ministério a elaboração desta política. A dificuldade do tema deve-se ao fato do ordenamento territorial envolver o uso e ocupação do solo e subsolo no país um território ocupado de forma desordenada há 508 anos, tema que envolve muitos e grandes interesses.

O Brasil, não dispõe de um sistema nacional que possibilite uma ação integrada dos diferentes níveis de governo (federal, estadual e municipal). Existe apenas uma diversidade de planos, programas e projetos sem articulação, que muitas vezes se convertem em ações isoladas, sem efeito multiplicador, e que a União, os Estados ou os Municípios adotam, causando conflitos nos outros níveis.

Ganha expressão na sociedade brasileira o reconhecimento da necessidade de se compatibilizar as formas de ocupação e uso do território com as suas potencialidades. A compreensão das dinâmicas territoriais exige um exame das singularidades destes processos, cujos desdobramentos constroem o espaço social e moldam o território. A produção do espaço tem como suporte fundamental a acumulação de capital, que se complementa com condicionantes políticos, sociais, culturais e ambientais, que não pode ser feita sem um aprofundamento e formulação de um marco legal. Para um país com dimensões continentais é imprescindível uma Política Nacional de Ordenamento Territorial que considere os aspectos normativos e instrumentais.

Macro Objetivo:

Direcionar o uso e a ocupação do território em suas várias possibilidades: a) Agricultura, pecuária, extração vegetal e piscicultura; b) Extração mineral; c) Indústria; d) Comércio/serviços; e) Unidades de conservação; f) Terras Indígenas e de comunidades remanescentes de Quilombos; g) Áreas de preservação cultural - sítios históricos e arqueológicos, espaços culturais; h) Áreas militares; i) Áreas costeiras; j) Águas interiores naturais – rios, lagos e lagoas; k) Águas interiores artificiais/represas; l) Malha de transportes – rodoviário, ferroviário, marítimo, hidroviário, aeroviário, dutoviário, portos e aeroportos; m) linhas de transmissão (energia); n) Malha de comunicações; o) Habitação e p) Paisagismo urbano.

Diretrizes Básicas:

a) propiciar uma melhor distribuição da população no território; b) propiciar uma melhor distribuição das atividades econômicas no território; c) gerar uma maior racionalidade econômica no uso e ocupação do território, buscando exploração das potencialidades e maior produtividade; d) melhorar a qualidade ambiental; e e) melhorar a qualidade de vida (maior acesso à terra, ao trabalho, aos serviços públicos, etc.).

Subsídios:

Já existem instrumentos e mecanismos para ordenamento territorial nas suas várias dimensões: físico-biótico, econômico-tecnológico, social, cultural e político-institucional. Entre eles: Zoneamento ecológico-econômico; Zoneamento agrícola; Zoneamento industrial; Planos de bacias; Planos Diretores Municipais; Planos Macrorregionais e Mesorregionais e Plano de Reforma Agrária.

Processo de Elaboração

Em 2004 foi criado um Grupo de Trabalho no Ministério que tomou algumas decisões no processo e para dar maior dimensão ao trabalho contratou



especialistas (licitação - BIT/UNB) e 6 grandes trabalhos como: padrão de uso do território, experiências internacionais, aparato jurídico, terras da união, logística, etc

A nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional instituída no Decreto nº 6.047, de 22 de fevereiro de 2007, definiu que a PNOT seria apresentada como projeto de lei e não por decreto para ganhar legitimidade no Congresso, e na sociedade. Para isto foram tomadas duas decisões: envolver outros órgãos federais e governos estaduais e segmentos importantes na sociedade nesta definição do processo de uso e ocupação. Foi criado um Grupo Técnico Interministerial e o processo foi capitaneado pela Casa Civil.

O projeto “Elaboração de Subsídios Técnicos e Documento Base para a Definição da Política Nacional de Ordenação do Território – PNOT” foi elaborado pela Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional, em conjunto com a Associação Brasileira das Instituições de Pesquisa Tecnológica (ABIPIT) e o Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília (CDS/UnB).

A versão preliminar da PNOT foi discutida de julho a outubro de 2006 nas seguintes instâncias: (a) Governo Federal; (b) Governos Estaduais; (c) Entidades Acadêmicas/Institutos de Pesquisa; (d) Entidades profissionais; (e) Entidades empresariais; (f) Entidades da Sociedade Civil e (g) o Congresso Nacional.

Foram realizados quatro seminários regionais e um seminário nacional.

Findo este processo de discussão foi feita a síntese do diagnóstico, princípios, objetivos, diretrizes e estratégias. São parceiros, o Conselho Nacional dos Secretários de Planejamento e secretários regionais.

Foi feita discussão com algumas comissões do Congresso Nacional sendo no Senado Federal a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional e a Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo. Na Câmara dos Deputados a Comissão da Amazônia, Integração Nacional e de Desenvolvimento Regional, Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional e a Comissão de Meio Ambiente e de Desenvolvimento Sustentável

O documento básico foi modificado ao longo das discussões e traduzido na proposta de política elaborada em forma de projeto de lei encaminhado à Casa Civil e vai agora para o Congresso. Com apoio de parlamentares tramitou no Congresso e a fase atual do PL é levar o debate aos estados para ser legitimado.

A política tem critérios e diretrizes nacionais, determina o Sistema Nacional de Ordenamento Territorial e a elaboração de planos sub-regionais orientados pela política nacional e estaduais de ordenamento Territorial. Trabalha com a regionalização do IBGE e regiões de planejamento dos estados

Relação com o desenvolvimento regional que atua com as superintendências Sudene, Sudam e Fundos Constitucionais e Fundo de Desenvolvimento, relação forte como forma de uso e ocupação do território. Como é política transversal havia uma preocupação grande como a PNOT incidiria nas demais políticas.

A experiência recente do plano de desenvolvimento regional para a BR 163, fronteira de expansão foi positiva: foi instituída a ALAP, suspenderam por 7 meses a expansão das atividades na região. Identificados os interesses divergentes dos diversos ministérios para as mesmas áreas: MMA (unidade de conservação e floresta nacional); Minas Energia (reserva mineral do tapajós – exploração



mineraria); MDA (projetos de reforma agrária), Funai (terras indígenas); e MA (expansão da atividade agrícola).

Atuação de ordenamento do territorial foi como arbitrar demanda. Se existisse a PNOT haveria referência.

Estrutura do documento

1 – *Apresentação e contextualização*: (a) Marcos balizadores da PNOT - marco conceitual, contexto histórico e novo marco regulatório da dinâmica territorial brasileira, objetivos e estratégias para uma PNOT no país; (b) O Contexto internacional e nacional - O contexto recente e atual da economia mundial globalizada e da economia brasileira, os Planos Nacionais de Desenvolvimento, as Políticas Macroeconômicas e seus rebatimentos no território;

2- *Diagnóstico*: a) Ações e instrumentos setoriais e multisetoriais com rebatimento territorial e identificação das principais ações e instrumentos - ZEE, zoneamentos agrícola e industrial, SISNAMA/SNUC/Código Florestal, SNGRH/Planos de Bacias, PDMs/Estatuto das Cidades/PCPM, planos macrorregionais e mesorregionais, Plano Nacional de Reforma Agrária, Programa Faixa de Fronteira, etc; b) Análise das experiências internacionais de Ordenamento Territorial no México, Canadá, França e União Européia; c) Instrumentos de Ordenamento Territorial nos países analisados passíveis de aplicação no Brasil: identificação de instrumentos e mecanismos institucionais e legais de políticas públicas nas várias escalas; d) Padrão de uso e de ocupação do território nacional: conceitos e reorganização territorial na última década; e) Terras em poder da União e estados: identificação das terras federais (terras indígenas, unidades de conservação, áreas militares e áreas arrecadadas do INCRA) e estaduais (UCs) com implicações restritivas e/ou estruturantes do território; f) Logística do território brasileiro: redes de circulação, armazenagem e energia; inserção competitiva global e incidência da logística sobre OT; g) Sistemas logísticos das corporações: análises dos setores petrolífero (Petrobras), mineração (CVRD) e agro-industrial (Bunge e Cargill); h) Avaliação dos impactos de Políticas, Planos, Programas e Projetos no uso e ocupação do território: identificação das principais políticas, planos, programas e projetos com relevantes impactos no território; mensuração destes impactos; i) Principais tendências de transformação do território: dinâmicas demográficas, econômicas, urbanas e das redes de infra-estrutura; j) Aparato institucional e jurídico-legal: identificação das competências entre os entes federativos; competências legislativas e materiais.

3- *Princípios, Diretrizes, Objetivos E Estratégias*: (a) Princípios gerais; (b) Diretrizes básicas; (c) Objetivos geral e específicos, (d) Estratégia

O Plano de Ordenamento do Território – PLANOT

Ainda não foi criado. Temos a política que é transversal e a idéia que sirva de referência e articule interesses para as outras políticas e planos. Vai orientar aplicação de recursos federais e ter instrumentos indutores da política de Ordenamento Territorial. Deverá prever sistema e planos regionais. O Conselho vai servir para negociar e arbitrar conflitos de interesses.

Sugestão ao PLANSAB

Não transformar o plano em camisa de força nos estados. Se não participarem os estados não se reconhecem e não cumprem.



5.6 – Programa Zoneamento Ecológico-Econômico

Apresentação de Mariana Alvarenga do Nascimento contida no anexo 12

O Zoneamento Ecológico-Econômico é um instrumento de gestão do território, espacializador de políticas públicas e de proposição legal e programática sobre o uso do território.

É um programa do Plano Plurianual - PPA, de caráter multi-setorial e descentralizado, gerenciado pelo Ministério do Meio Ambiente e tendo como unidade responsável a Secretaria de Extrativismo e Desenvolvimento Rural Sustentável (SEDR/DZT) e executado por órgãos federais, estaduais e municipais. Materializa, por isso, a transversalidade requerida pelos programas e projetos de meio ambiente, assim como incorpora e subsidia as políticas regionais de desenvolvimento e as ações de gestão do território.

É um Instrumento que concretiza um novo arranjo institucional do sistema de planejamento, ao funcionar como um sistema de informações e avaliação de alternativas, servindo como base de articulação às ações públicas e privadas que participam da reestruturação do território, segundo as necessidades de proteção, recuperação e desenvolvimento com conservação.

Macro Objetivo: Promover o zoneamento-ecológico-econômico no território nacional para planejar e organizar, de forma sustentável, o processo de uso e ocupação.

Público alvo

Agentes de planejamento (locais, regionais e nacionais, dependendo da escala e abrangência da área) e Agentes econômicos e sociais (produtores, investidores e trabalhadores). Vincula crédito com o uso permitido pelo ZEE.

Antecedentes

O conceito de desenvolvimento sustentável surge em 1972, na Conferência de Meio Ambiente.

O Decreto nº 99540 de 28 de setembro de 1990, institui a Comissão Coordenadora do Zoneamento Ecológico-Econômico - CCZEE vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos. Cresceu o interesse pelo programa que começou em cada estado com metodologia diferente.

Em 2000 o Programa passa para a competência do MMA com aporte de recursos no PPA.

Organização

A *Comissão Coordenadora do Zoneamento Ecológico-Econômico - CCZEE* é a instância máxima de orientação do Programa ZEE. É uma instância de decisão interministerial, tendo como Grupo Operacional um núcleo básico de instituições públicas para obter a sinergia necessária para a execução do ZEE.

São atribuições da CCZEE: (a) Planejar, coordenar, acompanhar e avaliar a execução dos trabalhos de zoneamento ecológico-econômico; (b) Articular-se com os Estados, apoiando-os na execução dos seus respectivos trabalhos de zoneamento ecológico-econômico, com vistas à compatibilização desses trabalhos com aqueles executados pelo Governo Federal e (c) Examinar e aprovar as programações e aplicações anuais



de recursos referentes às dotações previstas nos planos plurianuais e às consignadas nas leis orçamentárias para o zoneamento ecológico-econômico, bem como as propostas de ampliação ou de redução de dotações relacionadas ao zoneamento ecológico-econômico; e as diretrizes para negociações e entendimentos com órgãos e entidades nacionais ou estrangeiras, objetivando a obtenção de financiamentos para o zoneamento ecológico-econômico.

A CCZEE tem como atividades: (a) orientar a execução do ZEE no território nacional; (b) o estabelecimento de prioridades, bem como as decisões estratégicas para a elaboração do ZEE nas macrorregiões e regiões de interesse governamental; e (c) o planejamento, coordenação acompanhamento e avaliação da execução dos trabalhos de ZEE, bem como a articulação com os Estados, apoiando-os na execução dos seus respectivos trabalhos de ZEE, com vistas à compatibilização desses trabalhos com aqueles executados pelo Governo Federal.

Compõem a CCZEE, o Ministério do Meio Ambiente, sendo presidente da Comissão o Sr. Egon Krakhecke e Secretário Executivo o Sr. Roberto Ricardo Vizentin, e representantes dos Ministérios dos Transportes; do Planejamento; Orçamento e Gestão; da Integração; da Defesa; do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; de Minas e Energia; da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; do Desenvolvimento Agrário; da Ciência e Tecnologia; do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e das Cidades.

O núcleo básico da CCZEE é o Consórcio ZEE Brasil, formado por entidades federais que reúnem reconhecidas experiências e competências relacionadas a diferentes componentes setoriais do ZEE, congregando, além da Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Sustentável do Ministério do Meio Ambiente, a Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais - CPRM, Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária - EMBRAPA, o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais - INPE, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, a Agência Nacional de Águas - ANA, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, a Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e Parnaíba - CODEVASF, o Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia - CENSIPAM e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA. A formalização da nova CCZEE e do Consórcio ZEE Brasil ocorreu através dos Decretos Presidenciais de 28 de dezembro de 2001 e de 12 de fevereiro de 2004.

Estágio Atual do ZEE - Brasil

Está em elaboração o diagnóstico com três componentes: (a) o Meio físico Biótico que abrange a dimensão bio-diversidade e o planejamento sistemático da conservação (o diagnóstico da fauna está a cargo do IBAMA/DF e o de vegetação a cargo da EMBRAPA/Semi-Árido); (b) sócio-econômico – em elaboração pelo IBGE/RJ e (c) Jurídico Institucional.

Além do diagnóstico estão previstos como produtos: (a) Prognósticos com elaboração de cenários tendenciais, desejados e alternativos; (b) Produtos Intermediários como as memória técnica dos temas, Modelo de Dados, Mapa de Incompatibilidades legais, Mapa do Potencial Geo Ambiental, Mapa das Limitações Ambientais, Mapa das Articulações Urbano Regionais e Relatórios Integrados; e como (c) Produtos Finais um Banco de Dados Geo-referenciados, o Mapa do ZEE, proposição de Diretrizes Gerais e Específicas e (d) a Implementação do Modelo de Gestão com capacitação de gestores, educação ambiental e incentivo às ações governamentais de gestão territorial.



ZEE existentes

- Nordeste Brasileiro: **Bacia do Parnaíba, dos Cerrados Piauienses, Núcleo de Desertificação de Gilbués, do Bioma Caatinga e Macrozee Costeiro;**
- **Macrozee da Amazônia Brasileira** (integração dos ZEE estaduais, macrodiagnóstico da Amazônia Legal e Cenários para a Amazônia)
- **ZEE da Rodovia BR 163**
- **ZEE da Rede Centro-Oeste - RIDE - DF**
- **ZEE estaduais: apoio permanente às demandas dos estados como desenvolvimento de metodologias, capacitação técnica, geração de produtos temáticos, fornecimento de informações e dados sistematizados. Hoje estão em elaboração 17 ZEEs: Acre, Amapá, Amazonas, Bahia, Ceará, Maranhão, Mato Grosso, Pará, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Roraima, Santa Catarina, São Paulo e Tocantins.**

Desafios e fragilidades :

Consolidar do ZEE Brasil sem que seja somatória nem compilação dos ZEE estaduais e que seja instrumento de articulação políticas de governo e de integração das bases de informações.



2ª PARTE

ELABORAÇÃO DO DOCUMENTO “DIRETRIZES PARA O PROJETO ESTRATÉGICO DE ELABORAÇÃO DO PLANO NACIONAL DE SANEAMENTO BÁSICO”

Partindo do documento inicial “Roteiro para a formulação do Projeto Estratégico de elaboração do Plano Nacional de Saneamento Básico” e do acúmulo obtido nas reuniões e pesquisas descritas nos itens anteriores iniciou-se a etapa de elaboração das “Diretrizes para o Projeto Estratégico, preliminar à construção da metodologia de elaboração do Plano Nacional de Saneamento Básico.

Antecipando a institucionalização do Grupo Técnico Interministerial representantes dos diversos ministérios começaram a se reunir semanalmente na Secretaria de Saneamento Ambiental do Ministério das Cidades, para discutir a minuta elaborada por esta consultora e revisada pela equipe da DARIN/SNSA. Participaram das reuniões: (a) MMA – pela SRHU Hidely Grassi Rizzo e Cláudia Albuquerque e pela ANA, Manoel Pires Cardoso e Ana Paula; MS - pela FUNASA, Manoel Maria Henrique Nava Jr., pela Secretaria de Vigilância à Saúde, Isaias S. Pereira; pelo Ministério da Integração Nacional, Michael Sizilio Perón; pela SNU/MCidades, Júlia Bittencourt, pela Secretaria do ConCidades, Cristina Lara.

Coordenaram as reuniões João Carlos Machado e Otilie Pinheiro. Participaram ainda das reuniões e de todo o processo preparatório na SNSA, Norma Lúcia Carvalho, Cassiana Montesião de Sousa e Rodrigo Fraga Massad. Todo o trabalho tem a supervisão do Diretor de Assuntos Institucionais, Sérgio Gonçalves.

O documento, contido no anexo 12, contém 8 partes: (1) *Introdução* resgata os antecedentes e pressupostos da elaboração do PLANSAB; (2) *Conceituação e Abrangência* do Plano, partindo das diretrizes do artigo 52 da lei 11445 de 2007 e do aprofundamento acumulado as reuniões descritas nos itens anteriores; (3) Contém diretrizes para a *elaboração do Projeto Estratégico* desde a equipe de elaboração interministerial com o acompanhamento pelo Conselho das Cidades, etapas de elaboração, e agenda; (4) Trata das *fases de elaboração do Plansab*: Projeto Estratégico, Pacto Sócio Territorial do Saneamento pela promoção da Cidadania; Diagnóstico – Panorama do Saneamento no Brasil; Formulação da proposta; Divulgação e Debates; Apreciação pelo CONAMA, CNRH e Conselho de Saúde; Aprovação no ConCidades; Homologação pelo presidente da República; (5) Descreve os produtos do PLANSAB: Projeto Estratégico; Panorama do Saneamento no Brasil; Cenários e Perspectivas do Saneamento Básico; Objetivos e Metas Nacionais e Regionalizadas; Condicionantes e Diretrizes; Programas, Projetos e Ações e o Sistema de Gestão e Monitoramento; (6) Diretrizes para contratação de Assessoramento especializado para a elaboração do Plano; (7) Cronograma Geral do PLANSAB e (8) Documentos Orientadores.

O documento, depois de discutido no grupo interministerial, foi submetido à apreciação da direção da Secretaria Nacional de Saneamento composta pelo Secretário, diretores e gerentes, e submetida à discussão e aprovação do Comitê Técnico de Saneamento Ambiental do ConCidades, composto de 50 conselheiros dos 6 segmentos do ConCidades. Na reunião do Comitê Técnico, para subsidiar as



discussões, foi entregue o documento e foram feitas 2 apresentações de slides: a primeira, por esta consultora, com os subsídios para a elaboração do documento (contida no anexo 13) e a síntese do seu conteúdo, apresentada pelo Diretor da SNSA e coordenador do Comitê, Sérgio Gonçalves, (contida no anexo 14). As contribuições foram incorporadas à versão final do documento, apresentada no Anexo 15.

8. REFERÊNCIAS

Foram referências para a elaboração deste relatório: (a) as diretrizes emanadas da legislação relativa à política pública do saneamento básico, particularmente as Leis 11.107/05 e 11.445/07 e a Resolução Recomendada nº 33 do Conselho das Cidades; (b) os documentos constantes nos anexos (memórias das reuniões e apresentações de slides feitas pelos diversos interlocutores); (c) pesquisas nas páginas eletrônicas dos órgãos federais pesquisados e ainda entrevistas complementares com os expositores para esclarecimentos.



ANEXOS
(Disponíveis em meio eletrônico)

Anexo 1 - “Roteiro para a formulação do Projeto Estratégico de elaboração do Plano Nacional de Saneamento Básico”;

Anexo 2 – Relatório das Reuniões com Especialistas e Pesquisadores;

Anexo 3 – Relatório da Reunião com os órgãos do Governo Federal que atuam no saneamento e com as Secretarias do Ministério das Cidades;

Anexo 4 – Apresentação de Slides “Diretrizes para a organização do processo de elaboração do Plano Nacional de Saneamento Básico”

Anexo 5 – Apresentação de Slides “Articulação da Agência Nacional de Águas com o Setor de Saneamento”

Anexo 6 -Relatório das Reuniões com os órgãos do Governo Federal que elaboraram planos ou políticas nacionais.

Anexo 7 - Apresentação de Slides do Plano Nacional de Recursos Hídricos - PNRH

Anexo 8 - Apresentação de Slides do Plano Nacional de Habitação - PLANHAB

Anexo 9 - Apresentação de Slides do Plano Nacional de Combate à Desertificação - PAN

Anexo 10 - Apresentação de Slides da Campanha Nacional Plano Diretor Participativo

Anexo 11 - Apresentação de Slides da Política Nacional de Ordenamento Territorial

Anexo 12 – Apresentação de Slides do programa Zoneamento Ecológico Econômico -ZEE

Anexo 13 - Apresentação de Slides ao Concidades dos “Subsídios à discussão”

Anexo 14 - Apresentação de Slides ao Concidades do documento “Diretrizes para o Projeto Estratégico de Elaboração do PLANBAB”

Anexo 15 - versão final do documento de “Diretrizes para o Projeto Estratégico de Elaboração do PLANBAB”