



MINISTÉRIO DA  
SAÚDE



PÁTRIA AMADA  
**BRASIL**  
GOVERNO FEDERAL

## **TERMO DE REFERÊNCIA PARA ELABORAÇÃO DE PLANO INTERMUNICIPAL DE SANEAMENTO BÁSICO**

Novembro 2019

## **SUMÁRIO**

<b>Apresentação .....</b>	<b>03</b>
<b>Associação das visões regional e local na construção do Plano Intermunicipal de Saneamento Básico .....</b>	<b>05</b>
<b>Escopo do apoio da Funasa para elaboração de Plano Intermunicipal de Saneamento Básico.....</b>	<b>13</b>
<b>Etapas do processo de elaboração do Plano Intermunicipal de Saneamento Básico .....</b>	<b>15</b>
<b>Anexo – Roteiro para diagnóstico dos serviços de saneamento básico em cada município participante do Plano Intermunicipal .....</b>	<b>22</b>

## APRESENTAÇÃO

Em resposta a várias demandas que chegam à Instituição e ao ambiente de alteração no marco legal que regulamenta o setor, a Fundação Nacional de Saúde disponibiliza o **Termo de Referência para elaboração de Plano Intermunicipal de Saneamento Básico**.

O perfil do universo Funasa traz em si um desafio porque é composto de municípios menores que, historicamente, convivem com a falta de capacidade administrativa para operar processos de planejamento integrado e participativo em diversas áreas, inclusive no saneamento básico. A falta de uma política de indução permanente por parte do governo federal e de apoio sistemático dos governos estaduais levou a este quadro de fragilidade político-institucional dos municípios menores, que dispõem de uma gama limitada de recursos, sobretudo em matéria de pessoal técnico qualificado e, conseqüentemente, de mecanismos de gestão mais complexos. Cabe esclarecer que uma política de indução por parte do governo federal o levaria a empregar sua autoridade para regular e o seu poder de gasto para induzir a criação de capacidades administrativas no plano local, contribuindo para tornar os municípios entes mais preparados, inclusive para elaborar planos e implementar programas que sejam centrais para a execução das políticas públicas.

O presente Termo de Referência também dialoga com o contexto político-institucional e normativo que circunscreve o setor de saneamento básico no Brasil, pautado por iniciativas de atualização do seu marco legal, desde 2018. Contudo, ainda que a temática dos planos regionais e/ou intermunicipais esteja como parte do objeto em discussão, cabe destacar que esta matéria está regulamentada na legislação vigente no país, particularmente a Lei nº 11.445/2007 sobre as diretrizes nacionais e a política federal de saneamento básico, a Lei nº 12.305/2010 sobre a política nacional de resíduos sólidos e a Lei nº 11.107/2005 sobre consórcios públicos. Este Termo de Referência, portanto, atende ao disposto na legislação vigente, mas também considera em perspectiva a trajetória de mudança em curso.

Neste sentido, o documento está organizado da seguinte forma. Primeiramente, traz a abordagem conceitual adotada sobre a **associação das visões regional e local** na construção do Plano Intermunicipal de Saneamento Básico. Para tornar esta abordagem mais inteligível para os municípios, este Termo de Referência traz um esquema que ajuda a entender como

se constrói a associação das visões regional e local, aplicada a três dimensões: a leitura do território; o ciclo de gestão dos serviços; o manejo de cada serviço.

Ressalta-se que o Plano Intermunicipal deve também analisar as **áreas rurais** dos municípios, incluindo as comunidades que vivem em **áreas dispersas**, que podem ser contempladas com algumas soluções no nível regional e outras podem continuar no nível local.

Ainda, à luz dessas diretrizes, o Termo de Referência informa sobre o **escopo do apoio** a ser aportado pela Funasa na elaboração de Planos Intermunicipais de Saneamento Básico. E, por fim, trata das **etapas do processo de elaboração** de um Plano Intermunicipal de Saneamento Básico.

Por fim, este Termo de Referência traz em anexo um **Roteiro** que deve ser aplicado no caso de os municípios que integram a área de planejamento do Plano Intermunicipal não disponham do seu Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB). Neste caso, o Roteiro ajuda a diagnosticar a situação dos serviços de saneamento básico em cada município, bem como a sistematizar uma leitura do conjunto, identificando problemas comuns aos municípios como também particularidades de cada um.

## **1. ASSOCIAÇÃO DAS VISÕES REGIONAL E LOCAL NA CONSTRUÇÃO DO PLANO INTERMUNICIPAL DE SANEAMENTO BÁSICO**

Este Termo de Referência entende que a visão regional, intrínseca a um plano intermunicipal, tem o papel de construir soluções conjuntas para resolver problemas locais de um determinado município e/ou problemas locais comuns aos municípios que integram a área de planejamento, contribuindo, deste lugar para a universalização do saneamento.

O atual marco legal que regulamenta o saneamento básico no Brasil estabelece um princípio fundamental para a compreensão de um plano intermunicipal. Trata-se do princípio da articulação do saneamento *“com as políticas de desenvolvimento urbano e regional, de habitação, de combate à pobreza e de sua erradicação, de proteção ambiental, de promoção da saúde, de recursos hídricos e outras de interesse social relevante, destinadas à melhoria da qualidade de vida, para as quais o saneamento básico seja fator determinante”*. Mesmo as recentes tentativas de reorganização do setor, por meio de medidas provisórias e de projetos de lei, confirmam este princípio.

Observar este princípio significa que é preciso construir uma leitura do território com a dimensão regional; mesmo que a tarefa em questão seja a elaboração de um plano municipal. Contudo, este olhar regional para a elaboração de um Plano Intermunicipal de Saneamento Básico não pode tornar invisível as particularidades locais de cada município que integra a área de planejamento. O mesmo entendimento se aplica à ideia de articulação do saneamento com outras políticas públicas correlatas. A política e a gestão dos serviços de saneamento básico podem provocar impactos em outras políticas públicas, como também podem ser impactadas por estas.

Assim como o saneamento impacta negativamente o meio ambiente quando lança esgotos sanitários sem tratamento nos corpos d'água ou quando dispõe os resíduos sólidos em lixões contaminando solo, lençol freático; também outras áreas podem impactar negativamente o saneamento. Como por exemplo quando o governo implanta empreendimentos habitacionais sem a devida infraestrutura para os serviços de saneamento básico, ou até implanta esta infraestrutura, mas não planeja como os serviços serão prestados no futuro, ou seja, não

estrutura a gestão para que o que é infraestrutura seja convertido em serviço prestado à população.

A articulação entre as políticas públicas que incidem sobre como o território vai se estruturando é imprescindível para conferir sustentabilidade, sobretudo, naquelas áreas onde o poder público municipal é o agente executor da política pública, como determina o art. 182 da Constituição Federal de 1988 sobre a política urbana, e onde o município detém a competência de legislar sobre assuntos de interesse local, além de organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local e que tem caráter essencial (art. 30, incisos I e V), como é o caso do saneamento básico.

A dimensão regional muitas vezes não é capaz de capturar deficiências vivenciadas por um determinado município na área do saneamento básico; mas, é bem provável que a solução para equacionar tais problemas esteja no âmbito regional, ou seja extrapola o nível local, requisitando o uso de recursos naturais e ambientais. Portanto, este Termo de Referência deixa claro que mesmo em se tratando de um plano intermunicipal, o olhar regional é inequivocamente necessário, mas de forma alguma dispensa o olhar sobre as particularidades locais dos municípios abrangidos. Em outras palavras, um plano intermunicipal ou mesmo regional não prevalece sobre planos municipais existentes e nem mesmo os dispensa, quando estes ainda não existirem.

Contudo, este Termo de Referência considera a possibilidade de um conjunto de municípios pleitear à Funasa a elaboração de um Plano Intermunicipal, mesmo que todos os municípios ou alguns desses não possuam o seu plano municipal. Mais adiante, tratar-se-á da institucionalidade requerida para se fazer este tipo de pleito à Funasa.

Em síntese, este Termo de Referência adota a visão regional como estratégia para resolver problemas locais de um município ou comuns ao conjunto de municípios. Para operar esta visão regional é necessário considerar três dimensões:

- a) a **leitura do território**, na perspectiva da disponibilidade de recursos naturais e ambientais requisitados na provisão dos serviços de saneamento básico
- b) o **ciclo da gestão**, na perspectiva de soluções conjuntas para o planejamento, a regulação, a fiscalização, a prestação dos serviços e o exercício do controle social

- c) o **manejo do serviço**, na perspectiva de combinar soluções conjuntas no nível regional para algumas etapas do manejo e soluções de natureza intrinsecamente local para outras etapas

Como reiterado ao longo deste documento, a visão regional é parte estratégica de um Plano Intermunicipal. A **leitura do território** construída com base na visão regional põe em evidência a parte natural do ambiente, ou seja, dos recursos hídricos, dos tipos de solo e de vegetação, do comportamento do relevo, da disponibilidade de áreas, entre outros atributos ambientais. Como se sabe, a provisão dos serviços de saneamento básico requisita o uso de recursos naturais e ambientais: águas superficiais e/ou subterrâneas para abastecimento humano, corpos receptores para lançamento de efluentes sanitários, áreas apropriadas para infiltração, retenção, detenção, áreas para disposição ambientalmente adequada de resíduos sólidos e para implantação de galpões de triagem de projetos de coleta seletiva e instalações para compostagem de resíduos orgânicos, entre outras necessidades.

Em geral, os governos estaduais possuem estudos, planos e programas do planejamento ambiental que podem subsidiar tecnicamente a construção desta visão regional do Plano Intermunicipal de Saneamento Básico. Em caso de não existir, ou ainda em caso de a área de abrangência do Plano Intermunicipal não se encontrar devidamente detalhada, poderão ser desenvolvidos estudos específicos para atender aos objetivos do plano. O conhecimento aprofundado desta visão regional do território é fundamental para a etapa do diagnóstico, mas sobretudo para equacionar problemas vivenciados pelos municípios no seu saneamento e que não podem ser equacionados no nível local.

Fica claro, portanto, que o presente Termo de Referência tem como premissa central que o Plano Intermunicipal não equivale necessariamente a um plano regional, embora se confirme a relevância da visão regional na construção de um Plano Intermunicipal. Neste sentido, a visão regional é estratégica para resolver problemas locais vivenciados pelos municípios, às vezes até mesmo comuns a vários deles, cujas soluções dependem de um esforço colaborativo, de iniciativa dos próprios municípios.

Ou seja, de uma forma ou de outra, é preciso ter o diagnóstico dos serviços no nível de cada município e analisar se essas deficiências diagnosticadas têm a ver com alguma limitação no âmbito local com relação à disponibilidade de recursos naturais e ambientais para prestar os

serviços de saneamento básico. Por exemplo: um determinado município não dispõe de água suficiente para universalizar o acesso. E não se trata de uma questão de gestão deficiente, pois o município tem uma autarquia bem estruturada tecnicamente, implementa ações para redução de perdas e mobiliza a população no combate do desperdício, entre outras medidas. O que de fato falta é disponibilidade hídrica, ou seja, tem que contar com recursos hídricos que estejam fora do seu território.

Assim, é neste sentido, uma vez verificada uma dificuldade local, a solução encontrada situa-se no âmbito regional. Dessa forma é que se impõe a necessidade de, a partir da identificação dos problemas locais, do entendimento do município que há uma incapacidade de resolver seus problemas sozinho, requisitar uma visão regional do território, no que tange os atributos naturais e ambientais.

**Assim, a dificuldade é local, mas a solução é regional**

O ideal seria cada município dispor do seu PMSB e, em se tratando do universo Funasa, é bem provável que isto ocorra. Ou seja, o ideal seria construir um Plano Intermunicipal de Saneamento Básico a partir dos planos municipais e agregando a este a visão regional do território, onde poderão ser construídas soluções com ganhos de escala e de escopo.

No entanto, no caso de algum município não dispor do seu PMSB, o Plano Intermunicipal de Saneamento Básico deverá construir a visão local com base nas particularidades de cada município, ou seja, a situação atual dos serviços tem que ser diagnosticada olhando as características municipais. O TR PMSB Funasa 2018 é uma fonte importante de subsídio para esta finalidade; entretanto, como este é um documento volumoso, foi preparado um Roteiro que acompanha o presente Termo de Referência.



Encontra-se em anexo um **ROTEIRO** para ajudar na construção do Plano Intermunicipal de Saneamento Básico, no caso de **os municípios participantes não disporem cada um do seu PMSB**.

O Roteiro deve ser aplicado na etapa do diagnóstico para sistematizar **a situação dos (4) serviços de saneamento básico em cada município** que compõe a área de abrangência do Plano Intermunicipal. Além disto, o Roteiro também traz outros dois blocos específicos para complementar o diagnóstico do Plano Intermunicipal: um sobre a **caraterização territorial do município** e outro sobre o **quadro institucional** da política e gestão dos serviços em cada município.

O Roteiro encontra-se em **anexo**, na forma de uma planilha excel.

Os diagnósticos apurados para cada município devem ser sistematizados no Plano Intermunicipal para compor uma **leitura conjunta** das situações encontradas, de maneira a revelar problemas comuns aos municípios como também particularidades de cada um.

Uma outra construção importante de um Plano Intermunicipal tem a ver com o entendimento do **ciclo da gestão** dos serviços de saneamento básico. Existe um olhar para a gestão como um ciclo composto pelas funções de planejamento, regulação, fiscalização, prestação do serviço e do controle social. E existe um outro olhar para o manejo do serviço, ou seja, das etapas que o estruturam como um serviço. Seja sob um olhar ou outro da gestão, haverá possibilidades de uma gestão associada quando a função ou a etapa é desenvolvida para o conjunto dos municípios, e também haverá situações em que a função ou a etapa tenha que ser desenvolvida necessariamente no nível local de cada município. Assim, o Plano Intermunicipal de Saneamento Básico poderá indicar para o ciclo da gestão uma solução conjunta para a regulação dos serviços, a exemplo de uma entidade intermunicipal. Até mesmo para o exercício do controle social, o Plano Intermunicipal de Saneamento Básico poderá instituir instancias colegiadas das quais participem representantes de todos os municípios abrangidos, sem prejuízo da participação social exercida no nível local de cada município e até mesmo de cada comunidade.

Para o **manejo do serviço**, do ponto de vista das etapas que o compõem, o Plano Intermunicipal de Saneamento Básico poderá propor uma solução compartilhada em uma determinada etapa e soluções locais para as demais etapas do mesmo serviço. Por exemplo, para o serviço de manejo de resíduos sólidos, as etapas da coleta seletiva podem ganhar escala com galpões de triagem estruturados no contexto de uma rede de reciclagem operada por cooperativas de catadores de materiais recicláveis advindos dos municípios que integram o Plano Intermunicipal (e não só de um). Já a etapa da coleta de resíduos sólidos e da limpeza urbana (varrição, poda, etc.) é de natureza predominantemente local, ou seja, cada município se responsabiliza por estas atividades individualmente. No caso do abastecimento de água, o manancial poderá ser o mesmo para o conjunto de municípios, bem como a captação e até mesmo o compartilhamento de uma Estação de Tratamento de Água. Já a distribuição ficaria a cargo de cada município, como já ocorre em algumas regiões do país, além da vigilância da qualidade da água exercida pela autoridade local de saúde pública. Para o serviço de esgotamento sanitário, este Termo de Referência se baseia nas análises e propostas do Atlas de Esgotos - Despoluição de Bacias Hidrográficas, desenvolvido pela Agência Nacional de Águas (ANA) em parceria com a Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (SNSA), do então Ministério das Cidades, em 2017, onde se propõe a otimização das plantas de Estações de Tratamento de Esgotos tendo a bacia hidrográfica como unidade de planejamento e intervenção. No nível local, ficariam as atividades de manutenção das redes, monitoramento de fossas sépticas, entre outras. Também no serviço de manejo de águas pluviais, ações conjuntas de recuperação de mata ciliar, de revitalização de fundos de vale, entre outras, são soluções necessárias para superar o ultrapassado conceito de transportar rapidamente as águas de chuva para áreas à jusante, sem prevenir riscos de inundação ou até mesmo mitigação de suas causas. O novo paradigma de manejo de águas pluviais requer uma atuação colaborativa que envolve técnicas de infiltração, retenção, detenção e reuso, considerando, portanto, uma visão regional visando à qualidade da água, à redução dos impactos da poluição nos corpos d'água e à recuperação das condições naturais da bacia.

Assim, os arranjos que combinam o nível compartilhado e o nível local se aplicam a todos os quatro serviços de saneamento básico e isto justifica a necessidade de se elaborar um Plano Intermunicipal de Saneamento Básico com base na visão regional do território e na visão local de cada município que integra a área de abrangência deste plano. Nesses arranjos há de se pensar na melhor solução para o atendimento das áreas rurais dos municípios e das comunidades que vivem em áreas dispersas. Recomenda-se consultar o Manual Operacional da

Funasa para orientar municípios com população predominantemente rural na elaboração do seu Plano Municipal de Saneamento Básico.

Para auxiliar municípios que estejam interessados em elaborar um Plano Intermunicipal de Saneamento Básico, este Termo de Referência traz um **esquema** que ajudar a entender como se constrói a associação das visões regional e local, aplicada às três dimensões (i) leitura do território, (ii) ciclo da gestão dos serviços, (iii) manejo do serviço; que podem ser operadas conjuntamente (ou não) na tarefa de propor soluções aos problemas diagnosticados.

Ressalta-se que o Plano Intermunicipal deve também analisar as **áreas rurais** dos municípios, incluindo as comunidades que vivem em **áreas dispersas**, que podem ser contempladas com algumas soluções na dimensão regional e outras no nível local.

## LEITURA DO TERRITÓRIO

**Olhar para o local** para identificar como o saneamento causa e sofre impactos

Causa impactos: lança esgotos sem tratamento nos corpos d'água ou quando dispõe os resíduos sólidos em lixões contaminando solo, lençol freático

Sofre impactos: implantação de empreendimentos habitacionais sem a devida infraestrutura de saneamento ou ainda não planeja a gestão para transformar obra em serviço prestado à população

**Olhar para o regional** para identificar como os recursos naturais e ambientais oferecem soluções para equacionar problemas locais

A provisão dos serviços de saneamento básico requisita o **uso de recursos naturais e ambientais**

Águas superficiais/subterrâneas para abastecimento humano, corpos receptores para lançamento de esgoto tratado, áreas para infiltração, retenção e retenção, áreas para disposição final de resíduos sólidos e implantação de galpões de triagem e compostagem

## CICLO DA GESTÃO

Algumas **funções do ciclo da gestão dos serviços** podem ser mais bem exercidas na escala regional, por meio de gestão associada, ou até mesmo de ações conjuntas para determinadas tarefas dentro de uma função específica

A elaboração de um plano intermunicipal constitui em si uma ação conjunta dentro da função de **planejamento**

A criação de uma entidade intermunicipal de regulação para atender um conjunto de municípios é um exemplo de gestão associada para a função de **regulação e fiscalização**

A prestação regionalizada e/ou a gestão associada por meio de um consórcio público são exemplos de soluções conjuntas para a função da **prestação dos serviços**

Uma ação de capacitação dirigida a conselheiros municipais constitui em si uma ação conjunta na função do **controle social**

## MANEJO DO SERVIÇO

No âmbito do manejo do serviço, **algumas etapas** podem ser executadas no nível local e outras no nível regional

No serviço de **manejo de resíduos sólidos**, as etapas de tratamento e de disposição final podem ser compartilhadas, enquanto as etapas de coleta, varrição e poda ficam no nível local

No serviço de **esgotamento sanitário**, uma **ETE compartilhada**, enquanto a manutenção de redes e fossas fica no nível local

No serviço de **abastecimento de água**, a captação, o tratamento e a reservação podem ser compartilhadas, enquanto a distribuição e o controle da qualidade ficam no nível local

No serviço de **manejo de águas pluviais**, a visão regional promove a redução dos impactos da poluição nos corpos d'água e a recuperação das condições naturais da bacia, enquanto a manutenção dos dispositivos de drenagem fica no nível local

## 2. ESCOPO DO APOIO DA FUNASA PARA ELABORAÇÃO DE PLANO INTERMUNICIPAL DE SANEAMENTO BÁSICO

A definição do escopo do apoio que a Funasa poderá aportar para a elaboração de um Plano Intermunicipal de Saneamento Básico consiste em esclarecer pelo menos a duas questões: a) a quem apoiar? b) o que apoiar?

Como anteriormente mencionado, existe hoje um contexto político-institucional e normativo que circunscreve o objeto deste Termo de Referência, os planos intermunicipais, tendo em vista as iniciativas de atualização do marco legal do saneamento básico no Brasil, empreendidas desde o final do ano de 2018. Obviamente que esse contexto, ainda indefinido na conclusão deste Termo de Referência, condiciona de alguma forma o escopo de apoio a ser aportado pela Funasa na elaboração de Planos Intermunicipais de Saneamento Básico. Contudo, o marco legal vigente é a principal referência da Funasa para determinar as condições deste tipo de apoio.

Observado este ambiente e principalmente à luz das diretrizes conceituais que tratam da associação das visões regional e local, este Termo de Referência esclarece as condições exigidas pela Funasa para o aporte de apoio na elaboração do Plano Intermunicipal de Saneamento Básico.

Certamente, o pleito apresentado por um **consórcio público** para a elaboração de um plano intermunicipal é parte do escopo pretendido pela Funasa, seja um consórcio formado somente por um conjunto de municípios, seja um consórcio que também conte com participação do estado.

Outra possibilidade seria o pleito ser apresentado por iniciativa de um município que busque um **termo de acordo ou um termo de cooperação** para associação com outros municípios (vizinhos, contíguos ou não), indiferentemente de haver essa figura do consórcio. Isto é plausível porque o próprio Plano Intermunicipal de Saneamento Básico desenvolvido para um conjunto de municípios, até então reunidos informalmente, terá que construir uma proposta de institucionalidade para que os municípios implementem o plano, o monitorem e façam a avaliação dos seus resultados. Este Termo de Referência opta, portanto, por não impor uma

camisa de força no sentido de que o pleito tenha que ser apresentado necessariamente por um consórcio formalmente instituído.

Sobre a participação dos outros agentes públicos ou privados, este Termo de Referência segue a legislação vigente ao determinar que o Plano Intermunicipal de Saneamento Básico pode se basear em estudos feitos por prestadores de serviços, estudos de regionalização feitos pela União e/ou pelos governos estaduais, entre outros. Para ilustrar com alguns exemplos, pode-se citar os estudos de regionalização para resíduos sólidos desenvolvidos pelo Ministério do Meio Ambiente, o já citado Atlas de Esgotos - Despoluição de Bacias Hidrográficas, desenvolvido pela ANA/SNSA.

A Funasa poderá apoiar a elaboração de um Plano Intermunicipal de Saneamento Básico desde que a sua abrangência contemple:

- a) os **4 (quatro) componentes** (abastecimento de água, esgotamento sanitário, manejo de resíduos sólidos e manejo de águas pluviais), ou exclusivamente o **componente de manejo de resíduos sólidos**;
- b) as **áreas rurais e dispersas** dos municípios participantes, ainda que caibam soluções preservadas no nível local.

Por fim, este Termo de Referência adota o mesmo horizonte do PMSB, estabelecido por lei em 20 (vinte) anos, bem como igual sistemática de revisão, com prazo não superior a 4 (quatro) anos e em compatibilidade com a legislação orçamentária dos municípios participantes, particularmente os PPA's; cabendo, como mencionado anteriormente, a possibilidade de conjugação de recursos advindos dos vários municípios participantes.

### **3. ETAPAS DO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PLANO INTERMUNICIPAL DE SANEAMENTO BÁSICO**

O processo de elaboração de um Plano Intermunicipal de Saneamento Básico contemplará as seguintes etapas:

#### **a) Definição da área de planejamento da estratégia de mobilização dos municípios**

A definição da área de planejamento deriva do tipo de arranjo formado pelos municípios. Como visto anteriormente, pode ser um consórcio público ou algum arranjo ainda lastreado apenas por um termo de cooperação, de associação, entre outras iniciativas nesta direção. Assim, a área de abrangência de um Plano Intermunicipal consiste no território formado pelo conjunto dos municípios que se reuniram por algum motivo.

Contudo, espera-se que, além da iniciativa dos municípios em se reunirem por algum motivo, este arranjo tenha alguma aderência com o saneamento básico. Ou seja, que o arranjo territorial derivado do conjunto desses municípios leve a ganhos de escala e de escopo nas três dimensões que estruturam a articulação entre as visões regional e local:

- (i) na leitura do território, atribuindo sustentabilidade e otimizando o uso dos recursos naturais e ambientais para a provisão dos serviços de saneamento básico;
- (ii) no ciclo da gestão, viabilizando o exercício das funções de planejamento, regulação, fiscalização, prestação dos serviços e do controle social;
- (iii) no manejo do serviço, combinando soluções no nível regional e soluções no nível local

Ainda sobre a área de planejamento de um Plano Intermunicipal de Saneamento Básico, cabe reafirmar que as áreas rurais dos municípios participantes devem ser consideradas, bem como as áreas dispersas onde vivem comunidades tradicionais. Entretanto, como também já reiterado ao longo deste documento, os problemas podem encontrar soluções tanto no nível regional quanto no nível local de cada município.

Certamente, para se chegar a determinado arranjo regional, os municípios implementaram alguma estratégia de mobilização, envolvendo os tomadores de decisão, gestores e técnicos. Portanto, essa estratégia de mobilização dos municípios deve ser apresentada no momento de solicitar o pleito à Funasa porque espera-se, se for o caso, aprimorá-la e ampliá-la para inclusive contemplar a participação da sociedade organizada desses municípios.

#### **b) Construção da estratégia de participação social nos níveis regional e locais**

Dando prosseguimento à etapa anterior, os municípios deverão construir uma estratégia de participação social em torno do processo de elaboração do Plano Intermunicipal de Saneamento Básico. Para isto, será necessário conceber mecanismos de participação da sociedade organizada nos níveis regional (supralocal) e local de cada município. Para subsidiar a construção desta estratégia, deverão ser levantadas as formas de participação social já existentes.

No nível regional, provavelmente a população participa em:

- comitês de bacia, que inclusive já trabalham a temática do território do ponto de vista supralocal ao tratar da gestão de recursos hídricos;
- fóruns e conferências temáticas na área de resíduos sólidos, meio ambiente, saúde, educação, entre outras que tenham interface com o saneamento;
- movimentos sociais que atuam em nível regional ou nacional com representação regional, a exemplo de organizações populares que militam na área da saúde, da moradia e do meio ambiente;
- cooperativas ou associações de catadores de materiais recicláveis que tenham alguma escala de organização ou de processos compartilhados no nível regional; entre outras.

No nível local de cada município, deverão ser informadas as formas de participação social em torno da política e da gestão dos serviços de saneamento básico. Para não reinventar a roda e refazer trabalho já realizado, recomenda-se a consulta aos PMSB existentes. E, se for necessário fazer este levantamento, deve-se tomar como referência a Estratégia Participativa que consta do capítulo 2 do TR PMSB Funasa 2018.

Em termos gerais, as formas de participação social no nível local abrangem:



- conselhos municipais de políticas públicas, onde a pauta do saneamento é discutida, como os de saúde, de meio ambiente, de desenvolvimento urbano e, se existir, os próprios órgãos colegiados de saneamento básico;
- fóruns temáticos municipais onde são formuladas políticas públicas correlatas ao saneamento básico, como as conferências de resíduos sólidos, de saúde e de meio ambiente;
- movimentos sociais de âmbito local que de alguma forma tratam da pauta do saneamento básico, diretamente ou nas interfaces com outras políticas públicas.

c) **Análise da situação local dos serviços de saneamento básico nos municípios integrantes**

Nesta etapa, espera-se que cada município disponha do seu diagnóstico dos serviços de saneamento básico e que no âmbito do Plano Intermunicipal seja construída uma análise integrada do conjunto. A consulta aos PMSB existentes é fundamental, sobretudo se estes foram desenvolvidos com o apoio da Funasa. Se não existirem os PMSB, ou se a abordagem sobre a situação local do saneamento básico for insuficiente, recomenda-se que seja adotado o **Roteiro, apresentado como anexo deste Termo de Referência**, que traz uma listagem dos quesitos que devem constar do diagnóstico. A execução desta tarefa com base no Roteiro também ajuda a atribuir um olhar uniforme para as situações locais e, por isto mesmo, facilita a construção de uma análise integrada, que interessa ao Plano Intermunicipal.

Como já mencionado, o Roteiro deve ser aplicado nos casos em que os municípios não disponham do seu PMSB. Assim, a aplicação do Roteiro ajudará na tarefa de diagnosticar a situação dos (4) serviços de saneamento básico em cada município que compõe a área de planejamento do Plano Intermunicipal. Além disto, o Roteiro também traz outros dois blocos específicos para complementar o diagnóstico: um sobre a caracterização territorial do município e outro sobre o quadro institucional da política e gestão dos serviços em cada município. Os diagnósticos apurados para os municípios devem ser sistematizados no Plano Intermunicipal para compor uma leitura conjunta das situações encontradas, de maneira a revelar problemas comuns aos municípios como também particularidades de cada um. O Roteiro encontra-se em **anexo**, na forma de uma planilha excel.

#### **d) Construção da visão regional do território da área de abrangência**

Para desenvolver esta etapa, devem ser observadas as diretrizes apresentadas no item deste documento que trata da abordagem conceitual sobre a associação dos níveis regional e local na construção do Plano Intermunicipal de Saneamento Básico.

Em resumo, essas diretrizes estabelecem que é preciso:

- construir uma leitura do território no contexto de um Plano Intermunicipal de Saneamento Básico não pode tornar invisível as particularidades locais de cada município que integra a área de planejamento;
- promover a articulação do saneamento com outras políticas públicas correlatas, pois a política e a gestão dos serviços de saneamento básico tanto podem provocar impactos em outras políticas públicas, como também podem ser impactadas por estas;
- considerar que a dimensão regional muitas vezes não é capaz de capturar deficiências vivenciadas por um determinado município na área do saneamento básico e que é bem provável que a solução para equacionar tais problemas esteja no âmbito regional, ou seja extrapola o nível local, requisitando o uso de recursos naturais e ambientais que não necessariamente estejam disponíveis no território do município;
- entender que um plano intermunicipal ou mesmo regional não prevalece sobre planos municipais existentes e nem mesmo os dispensa, quando estes ainda não existirem;
- construir a visão regional voltada para a parte natural do ambiente, ou seja, dos recursos hídricos, dos tipos de solo e de vegetação, do comportamento do relevo, da disponibilidade de áreas, entre outros atributos ambientais; pois como se sabe a provisão dos serviços de saneamento básico requisita o uso de recursos naturais e ambientais;
- usar estudos, planos e programas do planejamento ambiental e regional dos governos estaduais e do governo federal, que podem subsidiar tecnicamente a construção desta visão regional do Plano Intermunicipal de Saneamento Básico;
- contemplar a proposição de soluções associadas e/ou consorciadas e/ou compartilhadas tanto para a gestão como um ciclo composto pelas funções de planejamento, regulação, fiscalização, prestação do serviço e do controle social; quanto para a gestão do serviço em si, ou seja, das etapas que o estruturam como um serviço,

sendo que algumas etapas podem ter natureza predominantemente local, ou seja, cada município se responsabiliza por estas atividades individualmente, como outras etapas do serviço podem ter dimensão regional, visando ganhos de escala e de escopo.

A forma de representação dessa visão regional na apresentação do Plano deve incluir imagens satélite, mapas e outras ilustrações, além do próprio texto descritivo e analítico.

#### **e) Formulação de propostas de programas, projetos e ações**

A proposição de programas, projetos e ações, mesmo no âmbito de um plano intermunicipal deve contemplar desde medidas a serem tomadas no campo mais amplo da política e da gestão dos serviços, quanto no campo da infraestrutura (obras para implantação/ampliação dos sistemas e melhorias operacionais), devendo haver clara correspondência entre os dois campos, pois a implantação e operação da infraestrutura não se sustenta sem a gestão do serviço.

Outro aspecto fundamental nessa etapa é fazer um trabalho de consulta e de análise envolvendo o planejamento orçamentário dos municípios da área de planejamento, pois a composição de recursos certamente será uma estratégia de gestão para viabilizar os investimentos programados no Plano Intermunicipal. Também não adianta propor investimentos de toda ordem, se não forem indicadas quais as fontes de financiamento, disponíveis e/ou a serem captadas.

Nesse ponto, é recomendável envolver mais diretamente o pessoal que trabalha na captação de recursos das Prefeituras Municipais, sempre atento às oportunidades de financiamento disponibilizadas pelo governo federal, governo estadual e por agências multilaterais de cooperação, entre outras.

Nessa perspectiva, o Plano Intermunicipal buscará indicar a proposição de programas e/ou projetos e/ou ações, observada a visão regional do território, visando contribuir em cada município integrante para:

- a universalização do acesso por meio da expansão e de melhoria da prestação dos serviços para os 4 componentes (abastecimento de água, esgotamento sanitário, manejo de resíduos sólidos e manejo de águas pluviais);

- o atendimento da população rural, incluindo as comunidades que vivem em áreas dispersas, observada a compatibilidade das soluções com suas características sociais, culturais e ambientais;
- o atendimento das áreas onde mora a população de baixa renda (favelas, ocupações irregulares, assentamentos precários, entre outras denominações), como determina a Resolução nº 75/2009 do Conselho das Cidades;
- o desenvolvimento institucional do saneamento por meio de capacitação de gestores e técnicos municipais sobre regularização dos contratos, segundo o que estabelece a legislação, o uso de tecnologias apropriadas e de tecnologias sociais para a gestão integrada e participativa;
- a capacitação dos agentes sociais, no que toca a política pública e gestão dos serviços de saneamento básico, incluindo conselheiros municipais, lideranças comunitárias, agentes de saúde, representantes de movimentos sociais, entre outros que existirem no município;
- o fortalecimento da educação ambiental e da mobilização social visando o combate ao desperdício, o consumo sustentável, o uso racional da água, a não geração, redução, reaproveitamento e reciclagem dos resíduos sólidos;
- a implantação e/ou fortalecimento da coleta seletiva municipal com inclusão social dos catadores de materiais recicláveis como agentes econômicos e ambientais do manejo de resíduos sólidos;
- a regulação pública e regulamentação municipal para disciplinar os demais geradores de resíduos sólidos (RCC, RSS, perigosos, comerciais em grande volume, etc.) e para implementar a logística reversa;
- o controle e a redução de perdas nos sistemas de saneamento básico em operação no município;
- o controle e a vigilância da qualidade da água para consumo humano (potabilidade e informação ao consumidor);
- o controle das condições de manejo de águas pluviais por meio de retenção do escoamento das águas superficiais, redução do nível de impermeabilização do solo, detenção e amortecimentos, revitalização de fundos de vale, aproveitamento de água de chuva, entre outras medidas;
- a reestruturação da gestão tanto no nível regional quanto nos níveis locais de maneira a abrigar as soluções associadas e/ou compartilhadas propostas no Plano Intermunicipal.

Considerando a reestruturação da gestão, a regulação configura-se como uma boa oportunidade de cooperação por meio de gestão associada, pois municípios podem se consorciar para instituir uma entidade regional, gerando ganhos de escala e de escopo, em uma atividade que requer expertise técnica para atender ao disposto no Capítulo III do Decreto nº 7.217/2010 ou no Capítulo V da Lei nº 11.445/2007, que tratam especificamente dessa matéria.

**f) Programação da execução, acompanhamento e avaliação dos resultados**

Retoma-se nesta etapa o que foi tratado na primeira etapa sobre a estratégia de mobilização dos municípios na construção do Plano Intermunicipal de Saneamento Básico. O arranjo institucional adotado desde o início do processo deve ser, ao longo das etapas, aprimorado, ajustado, buscando a sua sustentabilidade para também ancorar a execução do Plano bem como as atividades de acompanhamento e avaliação dos resultados obtidos.

## **ANEXO**

### **ROTEIRO**

**Diagnóstico dos serviços de saneamento básico em cada município participante do  
Plano Intermunicipal**