



## **O (não) diálogo entre os instrumentos de política pública e a (não) garantia da infraestrutura urbana para todos - análise do subsistema de políticas públicas de esgotamento sanitário de Ubatuba-SP**

### **Autores:**

Estela Macedo Alves - PROCAM USP - [alvesestela@usp.br](mailto:alvesestela@usp.br)

### **Resumo:**

Os objetivos do estudo são: delimitar subsistema de políticas públicas de esgotamento sanitário do município de Ubatuba, considerando-se leis e planos e analisar resultado da implementação dos instrumentos que as compõem. O conceito de subsistema baseia-se no Modelo de Coalizão de Defesa para análise de políticas públicas. A hipótese é que a sobreposição de diretrizes de diversos níveis de gestão referentes ao esgotamento sanitário, não são eficientes. Metodologia baseia-se em análise de dados primários de entrevistas semi-estruturadas e no acompanhamento de fóruns de discussões sobre a temática do saneamento no município; sistematização e análise dos dados graficamente. Como resultado, obteve-se o Diagrama de Fluxos do Subsistema de Esgotamento Sanitário de Ubatuba discutindo-se cada um dos elementos que o estruturam. Analisam-se as instituições atuantes no subsistema, apontando pontos críticos em relação ao atendimento da demanda por esgotamento sanitário, também com base em análise urbanística sobre distribuição de redes de coleta e sistemas de tratamento de esgoto, que prioriza o setor turístico em detrimento do habitacional.

# O (NÃO) DIÁLOGO ENTRE OS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA E A (NÃO) GARANTIA DA INFRAESTRUTURA URBANA PARA TODOS

Análise do subsistema de políticas públicas de esgotamento sanitário de Ubatuba

## INTRODUÇÃO

Este artigo tem como objetivos: (1) delimitar um subsistema de políticas públicas de esgotamento sanitário do município de Ubatuba, no Litoral Norte do estado de São Paulo (LN-SP), frente ao cenário atual de leis e planos vigentes e (2) analisar o resultado da implementação dos instrumentos de política que formam esse subsistema. A hipótese é que a sobreposição de instrumentos, originários de diversos níveis de gestão referentes ao esgotamento sanitário, não são eficientes na solução de problemas da respectiva demanda, em Ubatuba.

Um *Subsistema de Política Pública* é composto por elementos funcionais - políticas que incidem sobre o tema, instrumentos legais, planos e programas-; pelo arcabouço institucional; pela delimitação territorial - espaço sobre o qual incidem os elementos funcionais tratados - e pelos atores sociais organizados em coalizões de defesa (SABATIER e WEIBLE, 2007). Além dos recursos fornecidos por esses indivíduos participantes do processo e dos resultados de suas influências nas políticas públicas, há de se considerar fatores exógenos, tais como os fatores políticos e econômicos do contexto (VECCHIO; MASSARDIER e MAYAUX, 2014).

Os parâmetros estáveis e dinâmicos explorados nesta análise para definir o contexto em que o subsistema estudado está imerso foram caracterizados a partir do modelo teórico de Sabatier (1988) e desenvolvidos ao longo das revisões da teoria elaboradas por ele e outros autores (SABATIER E JENKINS-SMITH, 1993; WEIBLE, SABATIER e McQUEEN, 2009).

## METODOLOGIA

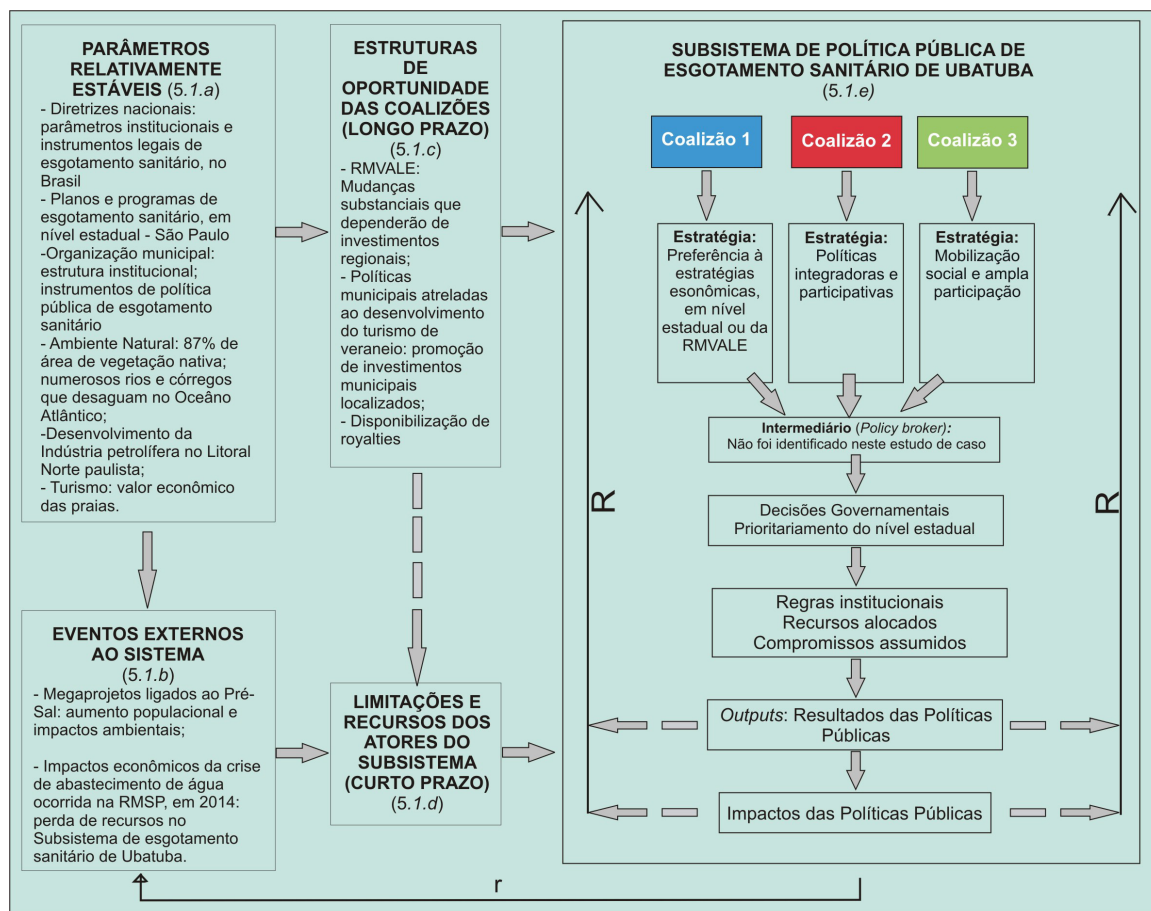
Foram analisadas as políticas públicas de esgotamento sanitário do município de Ubatuba, a partir da abordagem do Modelo de Coalizão de Defesa (MCD) (SABATIER e JENKINS-SMITH, 1993), pelo qual coalizões de atores em torno de uma questão de política atuam em um *locus* conceituado como *Subsistema de Política Pública*, defendendo propostas em torno de um tema (CAPELLA e BRASIL, 2015; VICENTE e CALMON, 2011). Foi realizado estudo de campo e entrevistas semi-estruturadas com atores sociais influentes no subsistema de esgotamento sanitário de Ubatuba, para compreender o posicionamento dos representantes das instituições que discutem o assunto.

## DIAGRAMA DE FLUXOS PARA O ESTUDO DE CASO DE UBATUBA

Este artigo aborda o conjunto de elementos considerados na definição do subsistema de políticas públicas de esgotamento sanitário de Ubatuba. Inicialmente, apresenta-se o escopo do subsistema, esclarecendo cada um dos elementos que compõem o Diagrama de Fluxos (Figura 1) a seguir, explicando como as informações relacionam-se entre si. Em seguida, aprofundam-se os comentários especificamente sobre a formação dos *Parâmetros Relativamente Estáveis*, pois, considera-se que o histórico da estruturação desses parâmetros é fundamental para a compreensão sobre a situação atual adotada como estudo de caso.

O Diagrama de Fluxos a seguir é uma releitura do modelo explicativo de Weible, Sabatier e McQueen (2009, p.123), re-estruturado a partir da síntese elaborada sobre o estudo de caso de Ubatuba, constituído pelos resultados da pesquisa bibliográfica; da pesquisa de campo e por interpretação realizada sobre o estudo de caso, no âmbito da teoria do MCD.

Figura 1. Diagrama de Fluxos do Subsistema de Esgotamento Sanitário de Ubatuba



Fonte: Adaptado pela autora a partir do original: Weible, Sabatier e McQueen (2009, p.123), baseado no Diagrama de Fluxos da revisão de 2007. Tradução nossa.

O Diagrama de Fluxos acima é composto por elementos que interagem dando movimento ao processo de política pública: são parâmetros e eventos que criam oportunidades e limitações para que os atores ajam em busca de seus objetivos de políticas públicas. Esses indivíduos atuam em coalizões que se mantêm unidas por ideias centrais em comuns, estabelecem suas estratégias e têm retornos vindos do impacto das políticas vencedoras dentro do próprio subsistema (R); além do retorno sobre os eventos externos e desses para o subsistema (r). As setas de cor cinza representam as interações entre os elementos que estruturam o processo de política pública, interferindo uns nos outros aos quais estejam ligados.

## ESCOPO DO SUBSISTEMA

O escopo de um subsistema é de grande importância para a aplicação do MCD nas análises de políticas públicas (SABATIER e WEIBLE, 2007). São relacionados a seguir os

elementos que foram considerados como relevantes no subsistema de política pública de esgotamento sanitário de Ubatuba.

Os fatores externos representam parâmetros relativamente estáveis, que, de acordo com o quadro teórico do MCD, têm menor probabilidade de serem modificados, num período de uma década e, portanto, são fatores de manutenção das políticas públicas. Considera-se que a estrutura institucional que representa os parâmetros relativamente estáveis para as políticas públicas de saneamento e mais especificamente de esgotamento sanitário, nos municípios brasileiros, hoje, formou-se a partir da Constituição Federal (CF) de 1988, posteriormente consolidada como as Diretrizes Nacionais de Saneamento Básico, estabelecidas pela Lei Nacional de Saneamento Básico (LNSB) N° 11.445 de 2007. Esses instrumentos instituem novo conceito de política de saneamento básico, em oposição ao Plano Nacional de Saneamento (PLANASA) da década de 1970, que até então estava vigente (COSTA e RIBEIRO, 2013). Entre os elementos inovadores, a participação da sociedade civil é viabilizada, a titularidade dos serviços formalmente dada aos municípios e os Planos Municipais de Saneamento (PMS) tornam-se obrigatórios (TADEU et al., 2017). Além desses parâmetros legais, ainda como elementos relativamente estáveis influentes no subsistema em estudo, têm-se: recursos naturais abundantes; qualidade paisagística e parâmetros de qualidade das águas, importantes para a economia turística, principal setor econômico do município (ALVES et al., 2018).

Os eventos externos ao sistema representam parâmetros dinâmicos que mudam com facilidade, ou ocorrem em curto espaço de tempo. Afetam os recursos e as restrições sob os quais as coalizões de defesa atuam (SABATIER, 1998; SABATIER e WEIBLE, 2007; VICENTE e CALMON, 2011). Segundo Sabatier e Weible (2007), o efeito mais importante dos eventos externos dinâmicos é a redistribuição de recursos; são fatores que facilmente influenciam em mudanças nas políticas. Os exemplos observados no caso de Ubatuba são: as diversas obras de estruturas viárias, portuárias e industriais ocorridas na região do LN-SP como um todo, devido à exploração da camada Pré-Sal (POLIS, 2012-a, 2012-b). Geram impactos no crescimento populacional agudo, em busca de empregos e oportunidades e uma herança de população desempregada; severas alterações ambientais em curto prazo, que interferem bruscamente na paisagem. São também exemplos de fatores externos dinâmicos que influenciaram nas ações sobre esgotamento sanitário em Ubatuba: as conseqüências da crise de abastecimento de água ocorrida na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP). O processo que foi divulgado pela mídia a partir de 2014 como crise hídrica, impactou ações previstas em políticas de esgotamento sanitário de Ubatuba, pois a Companhia de Saneamento do Estado de São Paulo (SABESP) cancelou investimentos previstos para a região do LN-SP, transferindo os recursos para solucionar problemas da RMSP (PMC, 2017; TADEU, 2016; TADEU et al., 2017; TADEU et al., 2018).

As estruturas de oportunidades das coalizões de longo prazo são as condições dadas pelos Parâmetros Relativamente Estáveis, ou pelo contexto, para o funcionamento dos subsistemas e para as possíveis propostas de mudanças nas políticas pelas coalizões. No estudo de caso de Ubatuba, duas condições são destacadas como os meios existentes de execução das políticas de esgotamento sanitário, pelas quais lutam as coalizões de defesa:

- Condição da dependência municipal em relação ao financiamento estadual do esgotamento sanitário, através da SABESP. Situação que se mantém, desde a década de 1970, mesmo após as novas estruturas legais propostas para o saneamento básico em geral - inclusive o esgotamento sanitário.

- Condição econômica de Ubatuba como estância turística, dando prioridade aos investimentos pontuais e que não atendem às reais demandas da população, por causa da forma como as cidades turísticas são vistas no contexto do capitalismo brasileiro: objetos de mercado, para o qual os investimentos são realizados com o objetivo de valorizar ambientes freqüentados pelos visitantes (SOARES, 2015).

Conforme o Diagrama de Fluxos (figura 1), limitações e recursos gerados pelos *Eventos Externos ao Sistema* e pelas *Estruturas de Oportunidades das Coalizões* podem influenciar no subsistema; podem condicionar mudanças nas políticas e nas estratégias e ações das coalizões do Subsistema, em curto espaço de tempo. A principal mudança possibilitada por esses eventos são a redistribuição de recursos e alterações na disponibilização ou supressão de financiamentos, no âmbito de um subsistema de política (SABATIER e WEILBE, 2007).

Como exemplo de condições geradas por eventos externos ao subsistema, podem ser citados os impactos no crescimento urbano e populacional de Ubatuba, gerados pelas obras em torno da indústria petrolífera, que teve um ápice de expansão no LN-SP, nos últimos anos, com investimentos em obras de grande escala. Segundo Seabra et al. (2011), a atividade petrolífera tem como característica intrínseca gerar processos de crescimento acelerado nas regiões onde for implantada, causado pela repentina mobilização de recursos, ampliando as dificuldades já existentes no local, antes das intervenções. Os autores citam como conseqüências do processo de implementação da indústria petrolífera, no litoral brasileiro: a favelização de comunidades locais e migrantes que não encontram emprego.

*O Subsistema de política pública de esgotamento sanitário de Ubatuba* mostra os componentes internos do subsistema e a indicação do ciclo que acontece produzindo o aprendizado orientado para política pública (VICENTE e CALMON, 2011). Ou seja, o caminho ilustrado pelas setas dentro do Diagrama de Fluxos (Figura1) significa que: (1) dentro do subsistema ocorre uma dinâmica de conflito entre coalizões, por vezes com a presença de uma figura de agente negociador. (2) Tais coalizões defendem estratégias de ação e instrumentos de política específicos para solucionar determinado problema. (3) Decisões de autoridades governamentais, que neste estudo de caso são prioritariamente colocadas pelo nível de governo estadual, filtram essas propostas defendidas pelas coalizões, com base em regras e compromissos pré-estabelecidos, como leis e acordos políticos de maior abrangência. (5) Essas etapas resultam em resultados da política – *Output*. (6) Seus respectivos impactos práticos no território e comunidade que são submetidos a esse conjunto. Em retorno, como indicam as setas denominadas no diagrama adaptado para o estudo de caso como "R", ocorrem aprendizados e são fomentadas novas ações pelas coalizões.

Nos eventos externos dinâmicos, aqueles acontecimentos que geram limitações de recursos em curto prazo, têm influência sobre as decisões do subsistema (seta "r"), uma vez

que as Coalizões de defesa podem reconsiderar os efeitos adversos desses eventos. Os *links* causais entre choques externos e mudanças nas políticas públicas configuram um esforço contínuo de interpretação, ao se analisar a política pública através do MCD (SABATIER e WEIBLE, 2007). As coalizões possuem recursos diferentes e defendem estratégias específicas, formadas a partir de ideias comuns entre os atores participantes e do sistema de crenças que unem esses atores (VICENTE e CALMON, 2011).

## PARÂMETROS RELATIVAMENTE ESTÁVEIS - O CONTEXTO

Entre o Período Colonial e o Primeiro Império brasileiros, aconteceram as primeiras ações na área de saneamento sem organização institucional, realizadas no âmbito individual e não como políticas públicas (HELLER et al., 2013). Até a segunda metade do século XIX, as empresas privadas dominavam os sistemas urbanos de água, servindo às elites e visando lucros (BRITTO e REZENDE, 2017). De 1850 a 1910, as ações em relação ao saneamento eram realizadas simultaneamente pelas administrações públicas e pela ação de companhias privadas (HELLER et al., 2013). A partir da metade do século XIX, o país passou por mudanças ligadas à industrialização, com transformações urbanas resultantes de novas atividades produtivas ligadas à economia do café, e dos novos grupos sociais formados pelos imigrantes (BALDIN, 2006). Ao término do século XIX, o Brasil tinha população urbana correspondente a aproximadamente 10% do total; e a partir da virada do século, com a presença de trabalhadores livres e com a Proclamação da República, o processo de urbanização desta nova sociedade começara, de fato (MARICATO, 2000-b).

Entre fins do século XIX e início do XX, diversas cidades brasileiras foram reestruturadas com base no urbanismo moderno capitalista, que trouxe um modelo de investimentos com implantação de infraestrutura que beneficiava principalmente o mercado imobiliário, excluindo a população de baixa renda, que então deu início à formação das periferias das cidades brasileira, localizadas em áreas peri-urbanas e em morros. Assim, conjugaram-se na modernização das cidades: áreas dotadas de saneamento ambiental e embelezamento, e por outro lado a segregação territorial da população de baixa renda (MARICATO, 2000-b).

De 1910 a 1950, o Estado Nacional se consolida na coordenação da política de saneamento (HELLER et al., 2013). O Brasil passou por transformações na estrutura econômica, e a partir da década de 1930, emergindo a hegemonia burguesa acima da antiga elite agrária. O direcionamento dos investimentos do Estado para a infraestrutura e desenvolvimento da indústria interna, com a pretensão de substituir as importações, processo esse que se manteve até o final da II Guerra Mundial, quando o capital internacional passou a exercer forte influência na economia brasileira (MARICATO, 2000-b). Este período foi marcado ainda pelos investimentos do Estado em energia e telecomunicações, além do saneamento, como infraestrutura da política econômica e social fordista-keynesiana (BRITTO e REZENDE, 2017).

Entre 1950 e 1969, houve o processo de reorganização dos serviços de saneamento e a criação dos serviços autônomos de água e esgoto, distanciando-os das políticas públicas de saúde (HELLER et al., 2013). No cenário econômico, o Brasil passou a ser dependente de decisões externas e assume um papel subalterno, na divisão internacional do trabalho, através da adoção do meio de produção fordista e da criação de um mercado interno, com a massificação do consumo de produtos como eletrodomésticos e automóveis, que levaram a mudanças tanto na construção do espaço urbano e sua infraestrutura, quanto das necessidades dentro das unidades habitacionais (MARICATO, 2000-b).

A recessão dos anos 1980 e 1990 - momento em que a evolução do PIB *per capita* passou a ser negativa - ampliou desigualdades sociais e diversos problemas ambientais passaram a ser percebidos, já que grande parte da população urbana migrou para áreas desvalorizadas das cidades, ocupando desde os morros, até as áreas alagáveis (MARICATO, 2000-b). No setor de saneamento, a crise dificultou os investimentos públicos, tanto nacionais quanto locais, e as soluções para atendimento das demandas passaram a ser apoiadas no capital privado, inserindo nos serviços de saneamento estratégias de geração de lucros para o setor privado (BRITTO e REZENDE, 2017).

Durante a década de 1970, foram desenvolvidos estudos sobre aproveitamentos múltiplos das bacias hidrográficas e sobre novas exigências para o tratamento de efluentes. Na década de 1980, o setor de energia demandava maiores regulamentações e, na prática comandava a gestão de recursos hídricos no país. Em 1984, o Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica (DNAEE) já tinha os diagnósticos sobre as bacias hidrográficas, alguns comitês de bacias começaram a surgir e foi criado o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) (BORSOI e TORRES, 1997).

O Banco Nacional de Habitação (BNH) e o Sistema Financeiro da Habitação (SFH), que funcionavam de forma integrada, foram canais de investimentos em escalas inéditas e que mudaram o Brasil urbano: as cidades foram verticalizadas, entre outras mudanças no mercado de terras urbanas, no entanto sem a democratização do acesso à habitação, pelo contrário, com o impulsionamento da especulação imobiliária e expulsão da população mais pobre para as periferias sem infraestrutura (MARICATO, 2000-b).

Depois do fim do PLANASA, em meados da década de 1980, nenhuma outra política pública o substituiria, até o marco legal de 2007. Essa fase de transição do saneamento como serviço público para a lógica neoliberal de investimentos privados visando lucro, apresentam resistência por parte de movimentos sociais, sindicatos e grupos ambientalistas, fazendo com que o processo de governança do saneamento observasse e considerasse essas reações (BRITTO e REZENDE, 2017).

A partir da promulgação da CF, inicia-se nova etapa na gestão dos serviços públicos, introduzindo através da legislação modelos integrados e participativos de gestão das cidades, dos recursos hídricos e do saneamento. Na prática, o saneamento é reafirmado como direito social, no entanto, insere-se numa política neoliberal e da cidade como mercadoria (BRITTO e REZENDE, 2017).

No final da década de 1990, apesar de ainda não contar com um marco legal próprio que substituísse o PLANASA, o saneamento básico - abastecimento de água e esgotamento sanitário - ganham pauta na Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH), estabelecida pela Lei federal n.9.443 de 1997. Foram criadas instituições e instrumentos para a gestão da água; foi definida a descentralização e a criação dos Comitês de Bacias Hidrográficas (CBH) (BRASIL, 2007), como fóruns de participação e integração de atores e interesses. A PNRH cumpre suas funções de fomentar a convergência entre as políticas nacional e estadual paulista de recursos hídricos com os interesses regionais e compatibilizar políticas setoriais que têm a água como elemento estruturante, como: saneamento, turismo, irrigação, energia, indústria.

O período iniciado em 2003 marca uma fase de mudanças institucionais, com a criação do Ministério das Cidades, no qual se insere a Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, e posteriormente cria condições para a promulgação do marco regulatório do saneamento no Brasil, a Lei Federal n.11.445 de 05/01/2007 - Lei de Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico - que estabeleceu a Política Nacional de Saneamento Básico (HELLER et al., 2013).

Segundo Britto (2012), apesar do aumento de recursos do governo federal para o saneamento, os agentes públicos locais e regionais não estavam preparados para utilizá-los com qualidade e eficiência, o que demonstra falha nas estruturas institucionais e quadros técnicos responsáveis pela destinação dos investimentos. Apesar da Lei Federal N<sup>o</sup>11. 445 estar pautada no saneamento como direito social, com previsão de ampliação do atendimento para populações de baixa renda, as empresas privadas prestadoras de serviços de saneamento foram beneficiadas pelo acesso a recursos públicos, reafirmando a lógica de mercantilização dos serviços (BRITTO e REZENDE, 2017).

O intenso processo de urbanização ocorrido na segunda metade do século XX, transformou o Brasil de rural em urbano, com proporção da população urbana de 26,3% (18,8 milhões de habitantes) em 1940, que passou para 81,2% em 2000 (138 milhões de habitantes nas cidades), resultando em uma situação intensa da chegada de 125 milhões de pessoas às cidades brasileiras, em 60 anos (MARICATO, 2000-b). Favelas e loteamentos ilegais não são oficialmente contabilizados nas estatísticas, faltam dados exatos sobre o número de domicílios em situações precárias. Segundo Maricato (2000-b), o mercado imobiliário deixa de atender mais da metade da população urbana, fato que se agrava nas cidades litorâneas em que a população local disputa terras também com o mercado imobiliário que atende a demanda do turismo de veraneio, além de serem compostos por grandes áreas protegidas por legislação ambiental.

A capital paulista era o centro a partir de onde se formou a estrutura institucional de saneamento do estado de São Paulo. A Companhia Cantareira de Água e Esgotos foi transformada em órgão da administração do estado, então denominada Repartição de Água e Esgoto da Capital (RAE), inicialmente subordinada à Superintendência de Obras Públicas da Secretaria Estadual de Agricultura. Em 1898, separou-se da superintendência e passou por várias alterações até 1911, quando foi consolidada. A RAE foi responsável pela gestão do saneamento em São Paulo, até 1954. (SABESP e FPHES, 2008). Apesar da evolução técnica da RAE, seu funcionamento era deficiente pela dependência administrativa em relação ao

governo estadual (SABESP e FPHEs, 2008). Após longo período de pressões e recomendações dos engenheiros e da diretoria da RAE, em 1954 ela foi transformada em entidade autárquica com personalidade jurídica e autonomia administrativa e financeira, com a justificativa de realização de serviços de interesse coletivo, então denominado Departamento de Água e Esgoto (DAE) (WHITAKER, 1954, p.3, *apud* SABESP e FPHEs, 2008, p.10).

Entre as décadas de 1960 e 1970, o setor de saneamento do estado de São Paulo passou por diversas reestruturações, tais como: criação de novas instituições com atuação metropolitana, criação do fundo gestor de recursos, entre outros. Destaca-se a criação do *Centro Estadual de Desenvolvimento Científico e Tecnológico*, cuja função principal era dar suporte aos programas de saneamento básico e controle da poluição. Posteriormente, essa instituição deu origem ao *Centro Tecnológico de Saneamento Básico*, que se transformou na atual *Companhia Ambiental do Estado de São Paulo* (CETESB), cuja função é controlar, fiscalizar, monitorar e licenciar atividades geradoras de poluição, com preocupação fundamental de preservar e recuperar a qualidade das águas, do ar e do solo (CETESB, 2017). A CETESB é marcante no tema do esgotamento sanitário em Ubatuba, por participar ativamente da avaliação da qualidade das águas no município, especialmente monitorando constantemente as águas das praias que recebem despejos de esgotos sem tratamento e poluição difusa.

Entre 1964 e 1984, durante a ditadura militar, o poder decisório sobre os temas a respeito da gestão da água, incluindo os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, assim como dos recursos financeiros e controle das ações a serem executadas, estavam centralizadas no governo federal (CAMPOS e FRACALANZA, 2010). O governo paulista, cujo governador havia sido nomeado pelo governo federal militar, aderiu às diretrizes federais de saneamento e criou a Companhia Estadual de Saneamento de São Paulo (SABESP), em 1973; os demais órgãos da reestruturação do governo anterior foram extintos, exceto a CETESB (NETO, 2013).

A estrutura institucional paulista, hoje a cargo dos serviços de saneamento, inclusive do esgotamento sanitário, compõe-se da Secretaria Estadual de Saneamento e Recursos Hídricos; SABESP, como empresa de economia mista responsável pela execução das políticas públicas de abastecimento de água e esgotamento sanitário de parte do estado de São Paulo; do Departamento de Águas e Energia Elétrica (DAEE), como autarquia responsável pela gestão dos recursos hídricos do estado e responsável por executar a Política de Recursos Hídricos do Estado de São Paulo, adotando as bacias hidrográficas como território de ação, através de escritórios regionais e a CETESB que tem papel fundamental no controle da qualidade das águas.

Além dessa estrutura geral de entes executivos dos serviços de água e esgoto, no estado de São Paulo atua a Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo - ARSESP - autarquia vinculada à Secretaria de Energia e Mineração do Estado de São Paulo, criada em 2007 para regular, controlar e fiscalizar serviços de saneamento básico de titularidade do estado ou delegados a ele; além de outros serviços - gás canalizado, e energia elétrica. Em termos práticos, a ARSESP é responsável por fiscalizar os serviços, autorizar reajustes de tarifas, acompanhar o cumprimento de metas e investimentos pelos

prestadores de serviços, conforme contratados pelos municípios. Ubatuba não tem convênio estabelecido com a ARSESP.

Os resultados da Pesquisa Nacional de Saneamento Básico 2008 (IBGE, 2010), mostram que 644 dos 645 municípios do estado de São Paulo contam com serviço de esgotamento sanitário, sendo vantajoso em relação aos dados brasileiros: dos 5.564 municípios, 3.069 têm serviço de esgotamento sanitário. No entanto, no tecido intra-urbano de cada um dos municípios paulistas desigualdades sociais e problemas ambientais distribuem-se de forma desigual entre bairros ricos e pobres.

## DIRETRIZES E INSTRUMENTOS DE POLÍTICA NO CASO DE UBATUBA

De acordo com dados da Pesquisa Nacional de Saneamento Básico (PNSB) de 2008 (IBGE, 2010), a maioria dos municípios brasileiros não tinha instrumentos reguladores dos serviços de saneamento. A PNSB de 2008 mostrou que, de 5.564 municípios brasileiros, apenas 1.024 tinham um ou mais instrumentos legais reguladores do serviço de esgotamento sanitário. Desses, 142 apresentavam Plano Diretor de Esgotamento Sanitário; 429 municípios tinham no Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano as diretrizes do serviço de esgotamento sanitário; 73 municípios regulavam os serviços através do Plano Diretor de Recursos Hídricos; 100 municípios através de Planos Integrados de Saneamento Básico, e 486 municípios possuíam outros instrumentos reguladores. No estado de São Paulo, aproximadamente 42% dos municípios (269) possuíam algum tipo de instrumento legal de regulamentação do serviço de esgotamento sanitário, em 2008. Dentre os instrumentos identificados na pesquisa, o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano era o principal instrumento de regulamentação dos serviços de saneamento.

Segundo Britto (2012-a), além de disponibilizar recursos, é necessário que os governos fortaleçam a capacidade de planejamento e de ação dos agentes públicos. Historicamente, os municípios não apresentavam estruturas institucionais, nem quadros técnicos capazes de executarem as obras necessárias, apesar do aumento dos investimentos com o Plano de Aceleração do Crescimento I (PAC I), no ano de 2007.

O prazo estabelecido para que valesse a obrigatoriedade de que os municípios brasileiros apresentassem Planos Municipais de Saneamento Básico (PMSB) em contrapartida a recursos orçamentários da União, ou de recursos vindos de órgãos ou entidades federais para serviços de saneamento básico, de acordo com o Decreto 7.217 de 2010, que regulamenta a Lei Nacional de Saneamento, 11.445 de 2007, foi adiado por três vezes. O prazo atual limite para a apresentação dos PMSBs passou para 31 de dezembro de 2019, por força do Decreto Federal 9.254 de 2017.

Nos subitens a seguir, são apresentados os instrumentos de políticas públicas considerados nesta pesquisa como influentes no Subsistema de Política Pública de esgotamento sanitário de Ubatuba. Serão abordadas leis, planos e programas que

contribuem para a compreensão do subsistema. Procurou-se descrever sucintamente elementos-chave dos instrumentos citados, relacionando-os entre si e apontando a relação deles com o estudo de caso, sem a pretensão de realizar uma descrição completa de cada um, mas destacando elementos que corroboram para o cenário de políticas públicas de saneamento básico em geral, e de esgotamento sanitário em particular.

As atuais diretrizes nacionais e a política federal de saneamento básico foram instituídas pela Lei Federal nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007. Propõe como princípio fundamental a universalização do acesso aos serviços públicos de saneamento básico, a articulação com as políticas de desenvolvimento urbano e regional, de habitação, de combate à pobreza, de proteção ambiental, entre outras (BRASIL, 2007). A Lei Nacional de Saneamento estabelece diretrizes para o saneamento básico em nível nacional, adequando-se ao modelo democrático e participativo proposto pela CF. O setor de saneamento básico foi reorganizado passando a contemplar o planejamento, a regulação, a fiscalização e o controle social (PEREIRA e HELLER, 2015).

O saneamento básico é definido como o conjunto de serviços, infra-estruturas e instalações necessárias para abastecimento de água potável; esgotamento sanitário; limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos; drenagem e manejo de águas pluviais (BRASIL, 2007, Art.3º). E a universalização é considerada como sendo a "(...) ampliação progressiva do acesso de todos os domicílios ocupados ao saneamento básico" (BRASIL, 2007, Art.3º, III). A política nacional tem como princípios fundamentais a universalização do acesso; a adequação quanto à saúde pública e à proteção do meio ambiente; adoção de métodos e técnicas de acordo com peculiaridades locais e utilização de tecnologias apropriadas, entre outros princípios gerais.

A relação entre as diretrizes de esgotamento sanitário e os recursos hídricos, também é apresentada na Lei Federal nº 11.445 de 2007: refere-se à integração das infraestruturas e serviços de esgotamento com a gestão eficiente dos recursos hídricos, apesar de afirmar que os recursos hídricos não integram os serviços públicos de saneamento básico. A concessionária dos serviços de saneamento precisa solicitar outorga do direito de uso dos recursos hídricos para os serviços de saneamento básico, inclusive para disposição e diluição de esgotos, conforme previsto na Lei Federal 9.433 de 1997, que define a Política Nacional de Recursos Hídricos (BRASIL, 2007).

Porém, as ações de saneamento executadas individualmente, independente da prestação de serviços de terceiros, não são consideradas como serviço público (BRASIL, 2007, Art.4º). É relevante apresentar esta consideração legal, pois implica em situações muito claramente identificadas em Ubatuba, em situações de lançamento de esgotos em corpos hídricos individualmente, quando não há ligação do imóvel com a rede, nem outras soluções individuais. Os órgãos estaduais paulistas responsáveis pela outorga e fiscalização - DAEE e CETESB - não têm como atuar nesses casos e então fica para a prefeitura do município a responsabilidade de solucionar os problemas de lançamentos indevidos de águas residuais.

A diretriz de grande peso nas decisões é a definição dos municípios como titulares dos serviços, da infraestrutura e das instalações operacionais de esgotamento sanitário.

Apesar da titularidade municipal, são previstas diversas possibilidades de prestação dos serviços de saneamento básico: por contratos, por consórcios, ou mesmo por cooperativas e associações, em casos de condomínios ou de atendimento às comunidades pequenas, predominantemente de baixa renda, para que se proponham soluções com custos acessíveis (BRASIL, 2007, Art.10º).

No caso de prestação de serviços por consórcios, é citada outra Lei Federal, a 11.107 de 2005, que "dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências" (BRASIL, 2005, p.1). Os consórcios públicos de que trata a lei são associações públicas ou são associações do tipo pessoa jurídica de direito privado, que podem ser contratadas para objetivos específicos pelos entes da federação, sem licitação. Os consórcios ditos públicos podem emitir cobranças e arrecadar tarifas; e não podem receber contribuições financeiras de entes da federação, porém poderão receber desses bens móveis ou imóveis e direitos associados ao seu objeto de contrato, através de doação, destinação ou cessão de uso (BRASIL, 2005). Em Ubatuba, um consórcio vem se estruturando para tais serviços a partir da AGEMVALE, mas ainda não está em atividade.

Sobre Parcerias Público-privadas para o atendimento à demanda por esgotamento sanitário no município, Farias (2011) afirma que a Política Nacional de Saneamento (PNS) de 2007, aprovada no governo do presidente Luis Inácio Lula da Silva, repete contradições que já vinham sendo propostas nas tentativas de aprovação de políticas de saneamento dos anos 1990, no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, já que: ao mesmo tempo em que pregam a universalização e o controle social, entre outros parâmetros de vanguarda, propõem mecanismos privatizadores, baseados em Parcerias Público-privadas.

Com essas novas condições inseridas nas diretrizes nacionais de saneamento, reafirma-se a manutenção de grandes sistemas de redes de saneamento, baseados em grandes obras de engenharia, que não resolvem mais o problema das cidades brasileiras, mas se perpetuam sob a desculpa da busca pela universalização. A concessão de financiamento para grandes empresas investidoras do setor vem facilitar ainda mais a privatização dos serviços de saneamento, especificamente pelas grandes empresas (BRASIL, 2016).

Por fim, a Lei de Diretrizes do Saneamento de 2007 encaminha a elaboração do PLANSAB, através do MCidades e estabelece a necessidade de regulação da prestação dos serviços de saneamento básico, condicionado à existência de entidades reguladoras e normas de regulação, que devem ser guiadas por política municipal e plano municipal de saneamento básico (MCIDADES, 2014, p.113).

Durante o período de quase três décadas sem plano nacional para o saneamento básico no Brasil as ações eram baseadas em programas específicos ou por pacotes de medidas, que envolviam diversos setores, sem diretrizes claras para solucionar o déficit de saneamento. A versão final do PLANSAB aprovada em 2013 avança no sentido de compreender a complexidade do tema que antes era tratado por diversos departamentos governamentais de forma dispersa, definindo a coordenação do plano para o Ministério das Cidades. Avança também ao entender a definição do conceito de saneamento básico como um conjunto de serviços que envolvem infraestrutura e instalações de abastecimento de

água e esgotamento sanitário; limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos; drenagem de águas pluviais urbanas (MMA, 2017).

O PLANSAB traz para a discussão do saneamento o caráter de responsabilidade compartilhada, que já era prevista pela CF. Por este novo instrumento, os serviços de saneamento apresentam três responsabilidades distintas: função de planejador; de regulador e de prestador dos serviços (MCIDADES, 2014). De acordo com Pereira e Heller (2015), o PLANSAB foi elaborado a partir de metodologias de planejamento que têm como princípio englobar a visão dos diversos atores que atuam no setor, consolidando-os pela previsão da participação social; adota estratégias de planejamento que podem ser levadas para os Planos Municipais de Saneamento Básico (PMSB).

O PLANSAB tem como característica específica mudar o foco dos clássicos planos de saneamento baseados em privilegiar os investimentos em obras físicas para uma visão estratégica que valorize etapas estruturantes do saneamento, como: considerações sócio-culturais e participação dos diversos atores sociais nas decisões; fortalecimento institucional do MCidades através de recursos humanos e financeiros; promover a articulação efetiva entre ações e programas de saneamento com programas habitacionais, de regularização fundiária, de saúde e de recursos hídricos (MCIDADES, 2014). De acordo com a proposta do PLANSAB, é previsto que se invista concomitantemente em medidas estruturais - obras físicas - e estruturantes - planejamento, integração entre setores, participação social na tomada de decisões - para o conjunto dos quatro componentes do saneamento básico, ampliando os investimentos nas medidas estruturantes, que são a novidade que o Plano traz como estratégia para sustentar suas ações (MCIDADES, 2014).

Após o alcance das metas de curto, médio e longo prazo, entre elas a universalização dos serviços, as medidas estruturais seriam ainda mais necessárias, para a realização de obras de otimização de sistemas obsoletos, adequando-os a novos padrões de qualidade sanitária e ambiental (MCIDADES, 2014). Essa dinâmica teoricamente proposta no Plano Nacional traz uma visão geral do caminho que se pretendia dar às ações de planejamento do saneamento básico no Brasil, a partir das diretrizes da Política Nacional, estabelecidas pela Lei Federal 11.445 de 2007.

Desde 2013 com a conclusão do PLANSAB, as crises econômicas e os fluxos de recursos para investimentos no setor de saneamento foram reduzidos, impedindo que as metas permanecessem com prazos previstos. De acordo com reportagens e entrevistas sobre o tema, o atraso na implementação do PLANSAB se deve a não concretização dos investimentos previstos, por parte do setor público e também pela falta de investimentos privados, como era esperado (FILHO, 2016; ROCHA, 2018).

Pereira e Heller (2015) propõem que os municípios adotem para seus PMSB o mesmo modelo de *Planejamento Estratégico Situacional* adotado pelo PLANSAB, que aborda de forma abrangente as questões envolvidas no saneamento, como: participação social, cenários possíveis, previsão de programas e de mecanismos de monitoramento, entre outras características de caráter abrangente e que não preveja apenas estruturação física como soluções de saneamento.

A Política Estadual de Saneamento de São Paulo baseia-se em duas leis dispersas sobre temas variados, não conta com um marco legal específico, nem com um plano ou programa concluído. A Lei Estadual 7.750 de 1992, denominada *Política Estadual de Saneamento*, apresenta todos seus artigos revogados, exceto aqueles referentes ao Fundo Estadual de Saneamento (FESAN) (ALESP, 1992), e refere-se à atualizações dispostas na Lei complementar 1.025 de 2007, a qual, por sua vez, dá a transformação da Comissão de Serviços Públicos de Energia (CSPE) na ARSESP e também dá diretrizes sobre os serviços de saneamento, no estado de São Paulo (ALESP, 2007). Esta última é uma lei juridicamente instável, uma vez que está marcada por uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN), ainda não julgada se é ou não válida, porém em vigor enquanto aguarda julgamento.

Em linhas gerais, na LC 1.025 de 2007 afirma-se que a política estadual de saneamento deverá seguir as diretrizes da legislação federal de saneamento, e assegurar os "(...) benefícios da salubridade ambiental à totalidade da população do Estado de São Paulo" (ALESP, 2007, Artigo 38). O Plano Plurianual de Saneamento, o Plano Executivo Estadual de Saneamento e o Plano de Metas de Saneamento Estadual não estão disponibilizados em nenhum canal oficial da Secretaria Estadual de Saneamento e Recursos Hídricos.

Nas disposições finais, a LC 1.025 de 2007 concede maior autonomia à SABESP, para que possa exercer quaisquer funções dentro do escopo do que é denominado no documento como saneamento ambiental, por conta própria ou associada a outras empresas públicas ou privadas, no Brasil e no exterior, mediante contrato com os governos locais e nas disposições transitórias da Lei. Além disso, são ratificados convênios e contratos de serviços públicos de saneamento básico do estado de São Paulo e da SABESP, anteriores à vigência da Lei.

Entre artigos a respeito do quadro de funcionários da ARSESP e sobre os serviços de distribuição de gás canalizado, encerra-se esse instrumento legal, pendente do julgamento de ADIN, confuso em seu conteúdo e com diretrizes contraditórias em relação à universalização do saneamento, e que ao mesmo tempo é o único identificado sob o título de *Política Estadual de Saneamento de São Paulo*.

*O Decreto Estadual n. 54.644 de 2009 - Cria o Conselho Estadual de Saneamento - CONESAN* - órgão consultivo e deliberativo estratégico na definição e na implementação da política de saneamento básico do estado de São Paulo (ALESP, 2009); é composto por 33 membros, entre secretários de estado, dirigentes de órgãos da administração direta e indireta indicados pelo Governador, tais como: dirigentes da SABESP e de Agências Metropolitanas; além de 11 prefeitos municipais e 11 representantes da sociedade civil, sendo que prefeitos e sociedade civil integrarão o Conselho mediante convite. Além desses, são previstas vagas sem direito a voto, apenas direito a voz para: o diretor da ARSESP, um representante do Ministério Público (MP); um representante da Defensoria Pública do Estado de São Paulo; três representantes de universidades públicas estaduais, indicados pelos seus reitores (ALESP, 2009).

O CONESAN tem como função: discutir e aprovar o Plano Plurianual de Saneamento e o Plano Executivo Estadual de Saneamento; estabelecer os subsídios para que sejam definidas as diretrizes gerais tarifárias para os serviços de titularidade estadual (ALESP, 2009). Entende-se que o papel do CONESAN é de fornecer orientações que deverão ser enviadas ao

governador do estado e que poderão ou não ser consideradas nas definições tarifárias e de acompanhar a aplicação dos recursos financeiros do Fundo Estadual de Saneamento (FESAN).

Pela forma de composição dos participantes do CONESAN, cujos membros são escolhidos e convidados pela cúpula do governo do estado de São Paulo, conclui-se que as decisões do CONESAN são direcionadas para possibilitarem a centralização das decisões em torno do plano de governo vigente. Assim, pode-se atribuir a este formato de Conselho a centralidade nas decisões a respeito de modelos técnicos e encaminhamento de investimentos de saneamento em Ubatuba.

O Contrato entre a Prefeitura Municipal de Ubatuba e a SABESP, regulamenta a prestação de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário em todo o Litoral Norte paulista, desde 1973, através do documento *Escritura de Concessão de serviços de água e esgoto - Prefeitura Municipal Ubatuba e SABESP*. Em linhas gerais, o contrato estabelece que a empresa deva seguir um plano regional, o *Plano Diretor de Saneamento Básico - Litoral Norte*, que preveja o atendimento com redes de água e esgoto, em áreas urbanizadas a serem definidas em comum acordo com o município. Sendo assim, a SABESP não deve atender áreas não urbanizadas ou com baixa densidade populacional.

O documento válido e disponível para consultas (PMU, 1973) é uma Escritura de Contrato de Concessão, datada de 02 de fevereiro de 1973 e assinada pela Prefeitura Municipal de Ubatuba (PMU) e pela então denominada Companhia de Saneamento da Baixada Santista (SBS), que posteriormente foi integrada a outras companhias de saneamento para a formação da SABESP. Quanto ao objeto e ao prazo, o documento descreve que: "A Prefeitura concede à SBS com exclusividade, por prazo indeterminado, os serviços de abastecimento de água e coleta e disposição de esgotos sanitários em toda a área compreendida no Município de Ubatuba." (PMU, 1973, p.1).

Quanto à forma de prestação de serviços, é dada autonomia administrativa e financeira à SBS. A responsabilidade definida para a então SBS era de projetar, executar, ampliar, remodelar e explorar os serviços, prioritariamente nos núcleos mais adensados. Quanto à cobrança, de acordo com o documento, caberia à Companhia definir as tarifas. Em relação à infraestrutura existente que seria utilizada para a prestação dos serviços, passam a pertencer à SBS; bem como os recursos financeiros do então Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Ubatuba (SAAE) (PMU, 1973).

De acordo com a explicação de representante da SABESP, entrevistado em 2016 no âmbito desta pesquisa, a SABESP atua nos municípios do LN-SP através do documento apresentado acima, do tipo *Escritura Pública*, sem data de vencimento. Considerou-se importante destacar este documento, pois todas as pessoas entrevistadas na pesquisa afirmaram ser este um grande entrave para solucionar problemas quanto ao atendimento de todos os bairros do município.

Apesar da existência de documento e planos abrangentes de investimentos da SABESP, não há plano em nível local, existe uma programação de serviços, que por vezes é executada, mas pode ser cancelada de acordo com decisões internas da Companhia, que

tem funcionado mediante pressão por parte da Prefeitura ou da população através de representantes na Câmara de Vereadores e de ONGs locais.

*Plano Municipal Integrado de Saneamento Básico de Ubatuba (PMISBU)* foi instituído pela Lei Municipal 3.735 de 2014 (PMU, 2014), seguindo as Diretrizes Nacionais de Saneamento Básico (BRASIL, 2007). Conforme discutido anteriormente, não estão claramente estabelecidos os deveres da companhia de saneamento concessionária dos serviços no município de Ubatuba. A empresa atua através de seu próprio plano de metas, sem vínculo com o plano municipal de saneamento. O *PMISBU* foi aprovado em 2014 e contempla todos os temas de saneamento básico conforme as atuais diretrizes nacionais, estabelecidas pela Lei Federal N<sup>o</sup>11445 de 2007. São inclusas diretrizes municipais para serviços de abastecimento de água, de esgotamento sanitário, de drenagem urbana e de coleta e processamento de resíduos sólidos.

Em relação ao esgotamento sanitário, o *PMISBU* prevê planejamento para curto; médio e longo prazo, com apresentação de bairros a serem atendidos e valores a serem investidos. Além disso, admite-se a problemática existente quando se tratam de áreas urbanizadas irregulares, que não podem ser atendidas pela concessionária de serviços ou aquelas isoladas do núcleo urbano central. No Plano são propostas soluções alternativas, que atendam às comunidades e que sejam viabilizadas com estruturas de pequeno porte, cujos investimentos possam ser particulares, com incentivo público, ou em parceria com operadora contratada para o município. O Plano define áreas de expansão da rede de esgoto e prevê a universalização da captação e do tratamento.

As metas previstas no Plano Municipal são genéricas: universalização do acesso; sustentabilidade ambiental; qualidade, regularidade e eficiência dos serviços e moderação das tarifas aplicadas (PMU, 2014).

O *PMISBU* prevê que para atingir a universalização, será necessária a ampliação dos sistemas, para tanto, os custos de implantação dos sistemas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário serão arcados pelo usuário, por meio de tarifas e dos impostos públicos, afirmando a visão de recuperação total dos custos.

Até o ano de 2016, nem mesmo a meta de curto prazo havia sido atingida, mesmo porque, o plano nem estava sendo executado, de acordo com atores entrevistados, devido à falta de acordo entre a PMU e a SABESP, cujo plano não é acessível ao público e, portanto não pode ter sua eficácia avaliada.

Como ações preliminares, a administração municipal deveria designar os entes responsáveis pelo planejamento, operação, regulação e fiscalização dos serviços; criar mecanismos de controle social da prestação dos serviços; obter recursos para implementação do plano, inclusive pela articulação com agentes regionais, estaduais ou federais (PMU, 2014). Até o momento da conclusão dos levantamentos de dados desta pesquisa, no ano de 2017, não foram identificadas normas e regulamentações no que diz respeito à lei que define o *PMISBU*. Quanto a SABESP, segue executando os serviços de esgotamento sanitário e abastecimento de água, conforme seus próprios planos decididos internamente à empresa, com base no contrato de 1973. Para as ações de controle social, o

Plano prevê a formação de um Conselho Municipal de Saneamento, com funções consultivas e apoio à tomada de decisão (PMU, 2014), porém o Conselho não existia, até o ano de 2017.

O PMISBU, refere-se também aos núcleos habitacionais isolados, afirmando que esses não serão atendidos pela rede pública, pois são afastados do sistema público existente e que as obras para alcançá-los seriam muito caras e gerariam aumentos elevados nas tarifas. Por isso, propõe sejam criadas soluções alternativas, fornecidas e mantidas por parcerias a serem acordadas, entre: o poder público, a empresa concessionária dos serviços e os usuários individual ou coletivamente. Entre as alternativas apresentadas, estão: fossas sépticas individuais a serem instaladas pela própria comunidade; sistema local de rede coletora fossa-filtro comunitário; Implantação de sistema de rede coletora e uma ETE compacta para tratar os esgotos locais (PMU, 2014, p.104):

Além dessas estratégias para a ampliação do atendimento, o PMISBU prevê também as linhas gerais de três programas para: monitoramento da qualidade dos esgotos lançados nos corpos receptores; detecção de lançamento irregular na rede coletora, objetivando coibir e eliminar lançamentos irregulares nas redes de esgoto e pluviais; e programa de limpeza das redes coletoras, para evitar entupimentos e danos ao sistema.

Muitas das soluções descritas já são aplicadas na realidade de Ubatuba. No caso de cooperativas ou associações, em Ubatuba são recorrentes situações em que são adotadas soluções locais particulares, prestadas por associações de bairros, como forma de suprir a demanda não alcançada pela SABESP. Exemplo dessa situação é a Estação de Tratamento de Esgoto (ETE) particular, que atende ao loteamento Balneário Santa Cruz, no bairro Praia do Sapê, há 29 anos, segundo depoimento dos funcionários da ETE. Sobre as fontes de financiamento para melhoria e ampliação das redes de água e esgoto, prevê-se que os recursos virão principalmente das tarifas pagas pelos usuários.

Pela análise feita sobre o andamento da implementação do PMISBU, nota-se a necessidade de estruturação institucional e de corpo técnico para colocá-lo em prática e, principalmente, para rever os diversos pontos frágeis do Plano, sem ações previstas e sem regulamentação. As metas propostas pelo Plano não puderam ser avaliadas nesta pesquisa pela falta de acesso à informação, ou seja, não há mecanismos de avaliação sobre a efetiva aplicação do plano, além de não haver controle social.

O Plano de Bacias Hidrográficas do Litoral Norte do Estado de São Paulo (CBHLN, 2016-a) representa mais um instrumento relevante para este subsistema de política. Seu conteúdo inclui diagnóstico detalhado da situação dos municípios do LN-SP, com foco nos recursos hídricos, quanto a abastecimento, saneamento e drenagem urbana. De acordo com o documento, a principal fonte de contaminação dos corpos hídricos do litoral norte é o lançamento de esgotos domésticos (CBHLN, 2016-a). Ubatuba abriga o caso mais grave de contaminação de corpos hídricos causado por esgoto da região, no rio Acaraú (CBHLN, 2016-a, p.65).

O relatório do Plano de Bacias do CBHLN (2016-a) traz como diretriz para o esgotamento sanitário a necessidade de contemplar áreas de ocupação urbana irregular; áreas rurais e população flutuante, na ampliação do acesso ao esgotamento. A forma de

atuação mais direta do CBH-LN é através do gerenciamento e distribuição de recursos do Fundo Estadual de Recursos Hídricos (FEHIDRO), para projetos que prevejam a melhoria do sistema de esgotamento dos municípios, ou propostas de implantação de sistemas alternativos em comunidades não atendidas pela SABESP.

O Relatório II do Plano de Bacias do Litoral Norte, documento resultante da revisão do Plano 2016-2019 (CBHLN, 2016-b), revela cenário extremamente crítico em relação à coleta e tratamento de esgoto no LN-SP, reafirmando a poluição dos rios que passam pelas manchas urbanas da região, afetando também a qualidade das águas das praias, a saúde pública e o turismo da região. Prováveis fatores para a piora na qualidade das águas da região são: a mudança de prioridade de investimento com recursos do estado de São Paulo, que direcionou mais investimentos para a RMSP e o fato de que parte da população dos municípios do LN-SP recusa-se a ligar o esgotamento domiciliar à rede pública, quando esta chega à suas portas (CBHLN, 2016-b). "De acordo com a Sabesp, até abril de 2017 existiam 5.977 ligações factíveis (ligações disponíveis, mas não efetivadas) na UGRHI: 2.458 em Caraguatatuba, 973 em Ilhabela, 1970 em São Sebastião e 576 em Ubatuba." (CBHLN, 2016-b, p.20). O cenário então é de queda da eficiência dos sistemas de esgotamento sanitário da região entre 2015 e 2016 simultaneamente ao aumento da carga da população residente em 20%.

Frente à situação diagnosticada, os Planos de Bacias do Litoral Norte têm proposto ações e incentivado projetos que recebam financiamento dos recursos FEHIDRO para realização de projetos de esgotamento sanitário. Pode-se afirmar que esses Planos contemplam o tema do esgotamento sanitário, identificando os principais focos de problema e promovendo a discussão entre representantes do estado, do município, da SABESP, da sociedade civil, e demais atores relacionados e interessados no tema.

No âmbito da organização urbana municipal, têm-se: a Lei Municipal Complementar N<sup>o</sup>2892 de 2006, que instituiu o Plano Diretor de Ubatuba; e a Lei Municipal N<sup>o</sup>.711 de 1984, que instituiu o Plano Diretor Físico do Município: Sistema Viário, Zoneamento, Parcelamento, Uso e Ocupação do Território do Município. Esta última, referente a um período anterior à atual Constituição Federal (1988), deveria ter sido revogada, conforme previsto no Plano Diretor de 2006 e substituída por nova lei, no entanto apenas foram feitas alterações pontuais e a lei de 1984 continua vigente (POLIS, 2012-a). A maior parte do território municipal disponível para ocupação é de uso urbano e concentra 97% da população de Ubatuba (IBGE, 2012). Apresenta ocupação intensa da orla, onde se concentram as funções principais do município, em especial na chamada sede municipal.

Plano de Desenvolvimento Integrado da RMVALE (PDUI) poderá influenciar a área de saneamento de Ubatuba, porém ainda está sendo discutido pelo Conselho de Desenvolvimento da RMVALE, de acordo com informações do sítio eletrônico da AGEMVALE<sup>1</sup>. O PDUI estabelecerá as diretrizes para orientar o desenvolvimento urbano regional, a partir da resolução de questões metropolitanas que estejam além dos limites

---

<sup>1</sup> O link para a página sobre o PDUI da RMVALE encontra-se na página principal da AGEM (<http://www.agemvale.sp.gov.br/>), em: <<http://www.suaboxonline.com/agemvale-site/pdui/>>., acessado em: 08/06/2018.

municipais, com destaque para esgotamento sanitário, macro-drenagem e legislação ambiental (AGEMVALE, 2015).

## CONCLUSÕES

Nota-se que os instrumentos de política pública são, em geral, definidos por leis; por normas jurídicas que se sobrepõem umas às outras, muitas vezes repetindo metas e objetivos, dificultando a interpretação e a prioridade que deve ser dada pelos atores que as executam. A descrição dos instrumentos realizada no item anterior procurou revelar esse caminho conturbado que os atores sociais percorrem, na participação de processos de políticas públicas. Para deixar o cenário ainda mais complexo, o tema de esgotamento sanitário aparece em vários tratados de instrumentos legais: de recursos hídricos, à legislação urbanística. Essa sobreposição institucional, somada a uma estrutura técnica precária dificultam que metas e objetivos se concretizem.

Segundo Maricato (2000), as ações do poder público no Brasil têm como tradição legislar sobre os temas de políticas públicas, porém não há a prática de fazer essas leis valerem. De acordo com Maricato (2000), há uma distância entre o arcabouço jurídico e a realidade social, que é tradicional da sociedade brasileira. A mesma lógica poderia ser estendida para a interpretação do tema do saneamento básico, brasileiro. A legislação pode parecer ineficaz, porém ela é feita para servir como instrumento de exercício arbitrário do poder e favorecer interesses corporativos; as leis são aplicadas de formas diferentes em cada situação, ou não são aplicadas, quando não há interesse (MARICATO, 2000).

A legislação urbanística, em geral, é criada de forma detalhada e atendendo a um discurso ideológico de qualidade urbana, mas, na realidade, representa uma prática de cidadania restrita, em que a lei só é aplicada em alguns casos e a aplicação dessa legislação ignora a realidade de grande parte da população que vive ilegalmente. Essa discussão, quando levada para o campo da infraestrutura urbana, do saneamento e de elementos mais específicos da urbanização corrobora a análise feita no estudo de caso de Ubatuba. As áreas de urbanização precária e favelas, território das classes mais pobres do município, são ignoradas pela legislação pertinente ao saneamento, esgotamento sanitário e abastecimento de água. Na prática, estes territórios representam a forma espontânea e sem custo de reprodução da força de trabalho, necessária para os serviços ligados ao turismo, à construção civil e aos serviços domésticos, esses dois últimos marcados por relações de trabalho também precárias.

O mercado residencial restrito e o fato de a mercadoria *habitação* não estar inclusa no custo de reprodução da força de trabalho, leva à formação de ocupações urbanas informais, que realizam o papel de subsistência das classes pobres (MARICATO, 2000). Então, a existência desses territórios é ignorada nos instrumentos legais, que além de não propiciarem a habitação formal para as classes mais pobres, ainda insistem em negar que sejam atendidos por serviços básicos. Em Ubatuba, esse processo fica evidente quando se constata o não atendimento pela SABESP aos bairros mais pobres, sob a justificativa da

ilegalidade em fornecer serviços de abastecimento e esgotamento sanitário em territórios não regularizados pelo poder público. As conseqüências socioambientais são visíveis tanto nas ocupações de áreas ambientalmente protegidas; poluição de corpos d'água pelas ligações diretas de esgoto dessas ocupações, cuja existência é ignorada pela lógica legal dominante, que nega o direito ao saneamento para parte da população.

## REFERÊNCIAS

AGEMVALE - Agência Metropolitana do Vale do Paraíba. *Altera o dispositivo da Lei Complementar n.1.166 de 2012, e dá outras providências correlatas*. São Paulo, 2015.

ALVES, E. M. et al. Fighting for equal infrastructures - Coalitions for the sanitation-sewage public policies in Ubatuba (São Paulo, Brazil). P.124-141. *In: POUPEAU, Franck et al. (org). Water Conflicts and Hydrocracy in the Americas - Coalitions, Networks, Policies*. São Paulo, 201

ALESP - Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo. *Lei Complementar n.1.025 de 7 de dezembro de 2007*. São Paulo, 2007.

ALESP - Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo. *Decreto n.54.644 de 5 de agosto de 2009*. São Paulo, 2009.

BALDIN, A. C. O processo de urbanização da cidade de São Paulo no século XIX, através das imagens do fotógrafo Militão Augusto Azevedo. *In: Revista Paisagens em Debate*. FAU USP - n.04 - dezembro de 2006.

BORSOI, Z. M. F.; TORRES, S. D. A. A política de recursos hídricos no Brasil. *Revista do BNDES*. Rio de Janeiro, v. 4, n. 8, p. 143-166, dez. 1997.

BRASIL - Presidência da República. *Lei nº11.107, de 06/04/ 2005*.

BRASIL - Presidência da República. *Lei nº11.445, de 05/01/2007*.

BRASIL - Presidência da República. *Lei nº13.329, de 01/08/2016*.

BRITTO, A.L. Observatório das Metrôpoles: Saneamento básico e infraestrutura. *In: Jornal O Estado de S.Paulo*. Caderno Política, 07 de setembro de 2012. São Paulo, 2012-a. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,observatorio-das-metropoles-saneamento-basico-e-infraestrutura,927438>>.

\_\_\_\_\_. A gestão do saneamento no Brasil - Desafios e perspectivas seis anos após a promulgação da Lei 11.455/2007. *In: @metropolis. Revista eletrônica de estudos urbanos e regionais*. Número 11; ano 3; dezembro 2012-b.

- BRITTO, A. L. e REZENDE, S. C. A política pública para os serviços urbanos de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Brasil: financeirização, mercantilização e perspectivas de resistência. *In: Cadernos Metropolis*. São Paulo, v.19, n.39, pp.557-581, maio/ago 2017. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2017-3909>>.
- CBH-LN. *Plano de Bacias Hidrográficas do Litoral Norte do Estado de São Paulo: Relatório I – informações básicas*. Ubatuba, 2016-a.
- CBH-LN. *Plano de Bacias Hidrográficas do Litoral Norte do Estado de São Paulo: Relatório II*. Ubatuba, 2016-b.
- CAMPOS, V. N.de O. e FRACALANZA, A. P. Governança das águas no Brasil: conflitos pela apropriação da água e a busca da integração como consenso. *In: Revista Ambiente e Sociedade*. p.365-382, V.XIII, N.2; jul-dez.2010.
- CAPELLA, A. C. N. e BRASIL, F. G. Análise de Políticas Pública: uma revisão da literatura sobre o papel dos subsistemas, comunidades e redes. *Revista Novos Estudos*. n.101, março 2015, p.57-76. São Paulo: CEBRAP, 2015.
- CETESB. *Qualidade das praias litorâneas no estado de São Paulo 2016*. São Paulo: CETESB, 2017.
- COSTA, S.S. e RIBEIRO, W. A. Dos Porões à luz do dia - Um itinerário dos aspectos jurídico-institucionais do saneamento básico no Brasil. Capítulo 22, p.467-482. *In: HELLER, Léo e CASTRO, José Esteban (org). Política pública e gestão de serviços de saneamento*. Edição ampliada. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2013; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013.
- FARIAS, R. S. S. *Perspectivas e limites da Lei de Diretrizes Nacionais de Saneamento Básico: um estudo sobre a aplicação dos principais instrumentos e determinações da Lei nº11.445/07, nos municípios da Região Metropolitana de Belém-Pará*. (Tese de Doutorado). São Paulo: FAU USP, 2011.
- FILHO, A. O. *Após nove anos da implantação da Política Nacional de Saneamento Básico - O que mudou?* (on line). 20/01/2016. Disponível em: <<http://www.sambiental.com.br/noticias/ap%C3%B3s-nove-anos-da-implanta%C3%A7%C3%A3o-da-pol%C3%ADtica-nacional-de-saneamento-b%C3%A1sico-%E2%80%93-o-que-mudou>>. Acessado em: 26/06/2018.
- HELLER, L. et al. A experiência Brasileira na organização dos serviços de saneamento básico. Capítulo 23, p.483-501. *In: HELLER, L. e CASTRO, J.E.(org). Políticas públicas e gestão de serviços de saneamento*. Edição ampliada. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013.
- IBGE. Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais. *Pesquisa Nacional de Saneamento Básico 2008 - Publicação completa*. Rio de Janeiro, 2010.
- IBGE. *Censo Demográfico 2010*. Brasília, 2012.

MARICATO, E. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias - Planejamento urbano no Brasil. (p.121-192). In: ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos e MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Editora Vozes, 2000.

MARICATO, E. Urbanismo na periferia do mundo globalizado - *Metrópoles brasileiras*. São Paulo em Perspectiva, vol.14, n.4. São Paulo, out/dez, 2000-b. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-88392000000400004>>. Acessado em: 03/06/2018.

MCIDADES (Brasil). *Plano Nacional de Saneamento Básico: mais saúde com qualidade de vida e cidadania*. Brasília: Ministério das Cidades, 2014.

MMA (Brasil). *Plano Nacional de Saneamento Básico*. 2017. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/cidades-sustentaveis/qualidade-do-ar/item/485-plano-nacional-de-saneamento-b%C3%A1sico>>.

NETO, J.C.C. *Saneamento Básico antes, durante e depois do PLANASA*. São Paulo: Portal Brasil Engenharia, 2013. Disponível em: <[http://www.brasilengenharia.com/portal/images/stories/revistas/edicao616/616\\_palavra\\_01.pdf](http://www.brasilengenharia.com/portal/images/stories/revistas/edicao616/616_palavra_01.pdf)>.

PEREIRA, T.S.T. e HELLER, L. *Planos municipais de saneamento básico: avaliação de 18 casos brasileiros*. Revista Engenharia Sanitária Ambiental, v.20, n.3, jul/set 2015. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/esa/v20n3/1413-4152-esa-20-03-00395.pdf>>. Acessado em: 26/06/2018.

PMC - PREFEITURA MUNICIPAL DE CARAGUATATUBA. *Litoral Norte propõe criação de Agência Reguladora Regional para fiscalizar atuação da SABESP*. Notícias. Caraguatatuba, 06/09/2017. Sítio eletrônico da Prefeitura Municipal de Caraguatatuba. Disponível em: <<http://www.caraguatatuba.sp.gov.br/pmc/2017/09/litoral-norte-propoe-criacao-de-agencia-reguladora-regional-para-fiscalizar-atuacao-da-sabesp/>>.

PMU - PREFEITURA MUNICIPAL DE UBATUBA. *Contrato da SABESP com o Município*. Ubatuba, 1973. In: SABESP - COMPANHIA DE SANEAMENTO DO ESTADO DE SÃO PAULO. *A Sabesp no Município*: Ubatuba.

PMU - PREFEITURA MUNICIPAL DE UBATUBA. *Plano Municipal Integrado de Saneamento Básico de Ubatuba*. Ubatuba, 2014.

POLIS - INSTITUTO POLIS. Resumo executivo de Ubatuba. *Litoral Sustentável: desenvolvimento com inclusão social*. São Paulo, 2012-a.

POLIS - INSTITUTO POLIS. *Ubatuba - Diagnóstico. Litoral Sustentável: desenvolvimento com inclusão social*. São Paulo, 2012-b.

ROCHA, R. *Total de R\$304 bi seria necessário até 2033 para metas em saneamento*. Jornal Valor Econômico (on line). 27/02/2018. Disponível em:

<<http://www.valor.com.br/brasil/5349677/total-de-r-304-bi-seria-necessario-ate-2033-para-metas-em-saneamento>>.

SABESP e FPHES - FUNDAÇÃO PATRIMÔNIO HISTÓRICO DA ENERGIA E SANEAMENTO. *Dossiê Insitucional* - Empresas de saneamento em São Paulo. São Paulo: Espaço das Águas, 2008.

SABATIER, P.A e JENKINS-SMITH, H.C. *Policy change and learning: an advocacy coalition approach* - Theoretical lenses on Public Policy. Westview Press, 1993.

SABATIER, P.A. e WEIBLE, C.M. The advocacy coalition framework: Innovations and clarifications. In: SABATIER, P.A. (Org). *Theories of the Policy Process*. cap.7, p.189-220. 2º.edição. Cambridge: Westview Press, 2007.

SEABRA, A.A. de et al. A promissora província petrolífera do pré-sal. *Revista Direito GV - On line* - ISSN 2317-6172. vol.7, N°. 1. São Paulo, jan/junho 2011. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1808-24322011000100004](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1808-24322011000100004)>. Acessado em: 18/07/2018.

SOARES, L.S. O Fio de Ariadne e o desatar dos nós do turismo urbano. P.227-245 In: CARLOS, A.F.A., VOLOCHKO, D.e ALVAREZ, I.P. (org). *A cidade como negócio*. São Paulo: Editora Contexto, 2015.

TADEU, N.D. O sistema Cantareira e a crise da água em São Paulo: falta de transparência, um problema que persiste. São Paulo: *Artigo 19 Brasil*. 2016.

TADEU, N.D et al. Deficiencia de los servicios de abastecimiento del agua, aguas residuales y red de drenaje en la cuenca hidrografica del Litoral Norte de São Paulo.P.43-46. In: MERCIER, Delphine; POUPEAU, Franck e ROBERT, Jeremy (org). *Doce conflictos y luchas por el "oro azul" en América: Bolivia, Brasil, Colombia, Estados Unidos, México y Peru*. Cuadernos CEMCA - Centro de Estudios Mexicanos y Centroamericanos. Serie Bluegrass. Número 02. octubre 2017. México: CEMCA, 2017.

TADEU, N.D et al. In the shadows of participatios - Coalitions of water access in Ilhabela (São Paulo, Brazil). P.223-243. In: POUPEAU, Franck et al. (org). *Water Conflicts and Hydrocracy in the Americas* - Coalitions, Networks, Policies. São Paulo: Publishing Company, 2018

VECCHIO, K.; MASSARDIER, G. E MAYAUX, P.L. *Bluegrass Research Project Theoretical and Methodological Aspects: First Report*. Tucson:BluegrassResearchGroup, 2014. (Mimeografado).

VICENTE, V.M.B. e CALMON, P.C.D.P.. *A análise de políticas públicas na perspectiva do Modelo de Coalizões de Defesa*. XXXV Encontro da ANPAD. Rio de Janeiro, 4 a 7 de setembro de 2011. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/APB2163.pdf>>

WEIBLE, C.M. e SABATIER, P. A. e MCQUEEN, K. *Themes and Variations: Taking stock of the Advocacy Coalition Framework*. The Policy Studies Journal, Vol.37, N.1, 2009.