

## **POLÍTICAS PÚBLICAS E O SANEAMENTO BÁSICO EM NATAL: UMA ANÁLISE DA LEI 11.445**

Eugênio Ribeiro Silva  
(Departamento de Geografia – UFRN)  
Neffe André Torma Rodrigues  
(Departamento de Geografia – UFRN)  
Maria Cristina Pereira de Paiva  
(Departamento de Geografia – UFRN)

### **Resumo**

O trabalho ora proposto busca refletir uma questão crucial nos dias de hoje, auge de preocupações em vários níveis e lugares do mundo. Trata-se do saneamento básico que, apesar de ser muito debatido, é permeado de lacunas, inclusive na aplicação das leis que se referem ao tema. Pretendemos discutir, dessa forma, a Lei 11.445, que por sua vez, estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico, analisando a necessidade das políticas públicas para o setor e a realidade da gestão em nível local. O município de Natal passa a ser o centro das atenções, onde as carências dos serviços de saneamento básico são latentes em quase todos os bairros. Em um primeiro momento faremos uma breve discussão sobre o saneamento básico e a sua importância para o planejamento de uma gestão que vise à melhoria da qualidade de vida da população. Em um segundo momento, faremos uma interpretação da nova Lei do saneamento no que deveria ser uma gestão ideal para o município de Natal, relacionando-a com a realidade encontrada nos bairros que formam o referido município, questionando os pontos de incompatibilidade entre a Lei e a realidade. Posteriormente, debateremos algumas iniciativas no âmbito de políticas públicas que estão sendo tomadas para haver maior participação da sociedade civil organizada e para o desenvolvimento de uma gestão que consolide uma política de controle social no saneamento em Natal. Por fim, faremos algumas considerações finais, almejando contribuir com o desenvolvimento de um tema tão importante e, contraditoriamente, pouco estudado de uma maneira crítica e política, de forma que ultrapasse as questões ambientais. Com vistas a atingir esses objetivos, sobretudo no que concerne a análise na Lei e a comparação com a realidade, nos baseamos em experiências empíricas no município de Natal e em leituras referentes ao saneamento básico, qualidade de vida e urbanização.

Palavras-chave: Políticas Públicas, Saneamento Básico; Lei 11.445

## **1 O saneamento básico e a sua importância para o planejamento de uma gestão que vise à melhoria da qualidade de vida da população**

O elevado crescimento populacional que o município de Natal passou nas últimas décadas deu relevo a problemas ligados à carência do saneamento básico, já que o crescimento populacional motiva um aumento da produção do espaço com a construção de ruas, avenidas, casas e prédios em geral que diminuem a capacidade de drenagem do solo, além do aumento da produção de dejetos e dos resíduos sólidos.

Sem o adequado destino, os dejetos sanitários e os resíduos sólidos constituem-se como problemas para a manutenção da qualidade de vida da população. Dados do Ministério da Saúde, por exemplo, afirmam que para cada R\$ 1,00 (hum real) investido no setor de saneamento, economiza-se R\$ 4,00 (quatro reais) na área de medicina curativa (BRASIL, 2004, p. 11).

O próprio conceito de saneamento mostra a importância deste para a manutenção da saúde pública quando afirma que é:

O conjunto de ações socioeconômicas que têm por objetivo alcançar Salubridade Ambiental, por meio de abastecimento de água potável, coleta e disposição sanitária de resíduos sólidos, líquidos e gasosos, promoção da disciplina sanitária de uso do solo, drenagem urbana, controle de doenças transmissíveis e demais serviços e obras especializadas, com a finalidade de proteger e melhorar as condições de vida urbana e rural (BRASIL, 2004, p. 14)

Em se tratando de saúde pública e de uma melhor qualidade de vida para a população, justifica-se a importância das políticas públicas de saneamento básico. Entretanto, as mesmas devem ser planejadas como ações em longo prazo, pois não se podem constituir todas as infra-estruturas de saneamento básico em um só governo pelo custo das obras, pela cultura que não valoriza tais obras, dentre outros fatores.

E o que é uma política pública? Deubel (2002, p. 27) define da seguinte forma: A política pública existe quando “instituições estatais assumem total ou parcialmente a tarefa de alcançar objetivos estimados como desejáveis ou necessários, por meio de um processo destinado a mudar um estado de coisas percebido como problemático”.

Com base na afirmação de Deubel, as políticas públicas devem ser ponderadas como um processo. Isto implica a necessidade de uma continuidade no planejamento das ações dos sucessivos governantes, para que sejam políticas de Estado e não somente de um ou outro governo.

## 2 A nova Lei de Saneamento Básico e as dificuldades encontradas para a sua real implantação<sup>1</sup>

No que tange a normalização do saneamento básico, não podemos deixar de destacar os principais aspectos estabelecidos pela Lei Federal nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007, que dispõe sobre as diretrizes nacionais para o assunto em questão, atendendo o que preceitua o art. 21, XX, da Constituição Federal, *in verbis*:

“Art. 21. Compete à União:

(...)

XX - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos.

(...)”

Dentre os princípios fundamentais dos serviços de saneamento básico, estabelecidos no art. 2º da citada lei, destacamos os seguintes:

a) Universalização do acesso (Inciso I);

b) Abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos realizados de formas adequadas à saúde pública e à proteção do meio ambiente (Inciso III);

c) Disponibilidade, em todas as áreas urbanas, de serviços de drenagem e de manejo das águas pluviais adequados à saúde pública e à segurança da vida e do patrimônio público e privado (Inciso IV);

d) Transparência das ações, baseada em sistemas de informações e processos decisórios institucionalizados (Inciso IX).

No entanto, embora os itens acima discriminados estejam dispostos em Lei Federal, o que se observa na prática, na grande maioria dos municípios brasileiros, é que tais medidas não são cumpridas pelos gestores públicos.

Assim, o acesso aos serviços de saneamento básico, que deveria ser disponibilizado a todos os cidadãos, na realidade não acontece. Esse benefício geralmente atinge os locais onde os cidadãos incluídos nas classes mais altas mantêm suas residências, ampliando ainda mais as desigualdades sociais.

Com relação aos serviços relacionados no item “b” supra, frisamos que devem ser realizados de maneira que respeitem às questões de saúde pública e proteção do meio ambiente. Todavia, não há um planejamento de longo prazo, por parte dos gestores públicos, na implantação de tais serviços, no sentido de harmonizar a necessidade de sua realização com a necessidade de preservar o meio ambiente e não atingir negativamente a saúde pública.

Ademais, raramente houve, na criação e evolução das cidades e de seus bairros, um planejamento prévio que estabelecesse as diretrizes de adequação das

---

<sup>1</sup> Nova Lei do saneamento no que deveria ser uma gestão ideal para o município de Natal, relacionando-a com a realidade encontrada nos bairros que formam o referido município, questionando os pontos de incompatibilidade entre a Lei e a realidade.

medidas discriminadas no item “b” acima, com o objetivo de não degradar o meio ambiente e zelar pela saúde pública da sociedade em geral.

A disponibilidade de drenagem e de manejo das águas pluviais, em todas as áreas urbanas, é um assunto muito preocupante nos dias atuais, haja vista as tragédias recentes de inundações de cidades, como aquela vivenciada no Estado de Santa Catarina e aquelas vivenciadas pelos Estados nordestinos e nortistas anualmente.

Os gestores públicos deveriam se mobilizar no sentido de preparar suas cidades para os problemas de drenagem e manejo das águas pluviais que ocorrem com frequência, atingindo não só a saúde pública de seus moradores, mas a própria manutenção de suas vidas e do patrimônio público e privado, acarretando em gastos públicos que, em muitos casos, extrapolam as precárias receitas angariadas. Para isso, seria necessário um planejamento de longo prazo que viabilizasse a realização de medidas preventivas e permanentes, com as quais se amenizariam os problemas hoje existentes.

Contudo, o que se observa na prática é a falta de interesse dos governantes em buscar alternativas concretas e duradouras que evitem as tragédias que impactam de maneira assustadora e dramática a vida da população atingida. Isso se deve, em grande parte, à cultura reivindicatória dos gestores públicos estaduais e municipais que aguardam medidas assistencialistas do governo federal, através da distribuição de recursos para as áreas atingidas pelas enchentes.

Outro aspecto que merece destaque é a transparência das ações dos entes públicos, que deve permear a relação destes com a população em geral. O princípio da publicidade está fundamentado na necessidade da transparência das ações administrativas, devendo os entes públicos prestar informações sobre seus atos, decisões e contratos, de forma que haja garantia da segurança jurídica da coletividade quanto aos seus direitos.

Outrossim, o art. 3º da Lei nº 11.445/07 define “Saneamento Básico”, conforme segue:

“Art. 3º. Para os efeitos desta Lei, considera-se:

I - saneamento básico: conjunto de serviços, infra-estruturas e instalações operacionais de:

a) abastecimento de água potável: constituído pelas atividades, infra-estruturas e instalações necessárias ao abastecimento público de água potável, desde a captação até as ligações prediais e respectivos instrumentos de medição;

b) esgotamento sanitário: constituído pelas atividades, infra-estruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, tratamento e disposição final adequados dos esgotos sanitários, desde as ligações prediais até o seu lançamento final no meio ambiente;

c) limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos: conjunto de atividades, infra-estruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destino final do lixo doméstico e do lixo originário da varrição e limpeza de logradouros e vias públicas;

d) drenagem e manejo das águas pluviais urbanas: conjunto de atividades, infra-estruturas e instalações operacionais de drenagem urbana de águas pluviais, de transporte, detenção ou retenção para o amortecimento de vazões de cheias, tratamento e disposição final das águas pluviais drenadas nas áreas urbanas.”

Com base no artigo supracitado, podemos observar que saneamento básico se refere a um conjunto de serviços, infra-estruturas e instalações operacionais, e não apenas uma ou outra medida. Porém, os gestores públicos, muitas vezes, afirmam que sua cidade ou estado possuem um determinado percentual de área saneada, considerando apenas alguns itens e não a totalidade das medidas que contemplam um saneamento básico.

Citamos, por exemplo, que o esgotamento sanitário não é completamente realizado se não houver medidas adequadas de destinação final dos esgotos sanitários. Não adianta apenas coletar, transportar e tratar os resíduos se não for dada uma destinação adequada a eles, lançando no meio ambiente de forma que este não seja degradado.

A situação do esgotamento sanitário em Natal é bastante complicada. O município possui apenas cerca de 33% do seu território servido com uma rede geral de coleta de esgotos, sendo que esse esgoto coletado não passa por um tratamento adequado, sendo boa parte lançado *in natura* no Estuário Potengi/Jundiaí. Atualmente a cidade tem enfrentado um grave problema de contaminação do lençol freático por nitrato, problema que está diretamente relacionado com a falta de esgotamento sanitário, fato que também vem refletir de sobremaneira na qualidade de vida da população moradora.

Já no que diz respeito à drenagem pública de águas pluviais, Natal passa por grandes dificuldades. A cidade possui diversas lagoas de captação pluvial, porém tais lagoas não têm dado conta, e em alguns casos até pioram a situação quando há transbordamento. Recentemente houve a primeira conferência pública para elaboração de um Plano Diretor de Drenagem e Manejo de Águas Pluviais, numa tentativa de amenizar os problemas nessa área.

Ao analisarmos a situação do município do Natal em relação ao abastecimento de água, percebemos que 97,21% da sua população é servida pela rede geral de abastecimento, 1,35% poço ou nascente (na propriedade), e 1,45% outra forma de abastecimento. Com relação aos resíduos sólidos, Natal tem cerca de 98% do seu lixo coletado. Todo o lixo produzido e coletado no município é destinado ao aterro sanitário da RMNatal localizado em Ceará-Mirim (PREFEITURA MUNICIPAL DO NATAL, 2006).

Portanto, faz-se necessário que, além de uma reflexão urgente, os gestores públicos baseiem suas ações de saneamento básico nas disposições da legislação em vigor, envidando esforços no sentido de se adequarem a ela e, assim, promover políticas públicas que realmente favoreçam a população em geral, atingindo todas as classes sociais e minimizando, principalmente, o sofrimento das classes mais atingidas por problemas ligados à falta de saneamento básico.

### 3 Participação da sociedade civil organizada: luta por direitos ou por privilégios?<sup>2</sup>

Fala-se muito em participação social e de sua importância para a eficácia da gestão de políticas públicas, mas será que os cidadãos, têm consciência de seu papel fundamental para que uma gestão verdadeiramente democrática aconteça?

O ser cidadão perpassa não somente à dimensão dos direitos, mas, sobretudo, à dimensão dos deveres cívicos. Portanto, o verdadeiro cidadão é aquele que participa e reivindica os seus direitos, esse seria uns dos seus principais deveres.

As lutas sociais devem refletir esse princípio, o da reivindicação, pois a existência da cidadania, ou melhor, a luta por direitos, não se limita a conquista da Lei, mas, sobretudo, na capacidade que se tem de transferir essas leis do papel à prática, à realidade.

E a realidade das lutas sociais nem sempre é a mais democrática, já que em muitos casos, perde-se de vista que a reivindicação não se faz em prol de interesses individualistas, mas como o próprio título já diz, o bem deve ser social, respectivo a todos àqueles que lutaram. Nesse sentido, a conquista não pode jamais ser individual, mas ela só se torna resultado do suor de lutas, quando é em prol de toda a sociedade.

Muitos “cidadãos” de nosso país, envolvidos em lutas sociais, perdem de vista o interesse de todos e passam a reivindicar as suas próprias causas, ou ainda, contentam-se com a conquista parcial do objeto de contestação.

Partindo dessas proposições, pretendemos iniciar uma discussão que nos permita refletir sobre o que tem sido notícia com relação à participação da sociedade civil organizada, principalmente no que diz respeito ao desenvolvimento de uma gestão que privilegie políticas públicas de cunho social, controladas por essa sociedade civil organizada.

Há um debate notório acerca da veracidade da participação da sociedade civil na gestão municipal, mesmo nas localidades onde existem mecanismos com esse fim, como o Orçamento Participativo. Dessa forma, se mostra importuna a “alusão à participação, coisa que, por falta de definição, não se pode reconhecer, e, por falta de uma vontade política, não pode ser definida nem implementada” (SANTOS, 2007, p. 159).

Além da falta de vontade política, a sociedade civil tem seu campo de atuação limitado pelo poder público, como afirma Souza:

“o fato de que a margem de manobra da sociedade civil é às vezes tão limitada que o poder público pode se permitir declarar as organizações da sociedade civil como legítimas ou ilegítimas de acordo com as suas conveniências é um claro sintoma da natureza restrita da democracia no Brasil” (SOUZA, 2000, p.147).

---

<sup>2</sup> Políticas públicas que estão sendo tomadas para haver maior participação da sociedade civil organizada e para o desenvolvimento de uma gestão que consolide uma política de controle social no saneamento em Natal

Para Montañó (2002), após a ditadura militar, a sociedade civil aparece como o *locus* com privilégio nas lutas sociais e de classes pela hegemonia. Entretanto, com o isolamento e a mistificação da sociedade civil, colocada como “terceiro setor”, a hegemonia do capital sobre a sociedade é facilitada.

Para o autor, com o terceiro setor, não se luta por grandes conquistas do poder estatal ou do mercado, mas sim pelo poder que está ao alcance do “cidadão”, o micropoder foucaultiano, criado nas associações e organizações comunitárias.

Corroborando com essa idéia, Milton Santos (2007, p. 160) afirma que os planos e projetos do planejamento urbano são na verdade “muito mais uma operação de *maquillage*, destinada a esconder propostas de ação setorial, substitutivas do plano global que as populações estão no direito de reclamar e ter”.

Nessa perspectiva, destacamos o papel que a Agência Reguladora dos Serviços de Saneamento Básico do Município de Natal (ASRSBAN), vem realizando com a criação, o apoio e o acompanhamento das Associações dos Usuários dos Serviços do Saneamento Ambiental do Município do Natal (ASSUSSA). Essas associações estão sendo criadas nos bairros do município, com o objetivo de “fortalecer a organização social, promover a efetiva participação dos usuários dos serviços de Saneamento Ambiental, garantindo o acesso à informação” (ASSIS e TARQUINO, 2009).

Cabe perguntar, então, se a participação estimulada por essas associações está realmente ocorrendo, de maneira a travar uma grande luta pela qualidade de vida da população do município de Natal, ou se não passa de pequenas ações que estão ao alcance dos “cidadãos” e que não conseguiram de fato minimizar de forma satisfatória a situação problemática resultante da carência de políticas públicas efetivas no referido municípios.

### **Para não concluir**

Como afirma Putnam (2005, p. 101), “numa comunidade cívica, a cidadania se caracteriza primeiramente pela participação nos negócios públicos”. Para que haja a tão almejada cidadania se faz necessária pelo menos a participação, e as ASSUSSA são iniciativas que visam esse objetivo. Por isso, pretende-se consolidar um estudo aprofundado sobre essas associações em um momento posterior, analisando até que ponto elas conseguem estabelecer a participação do povo nos negócios públicos.

Em pesquisa<sup>3</sup> que realizamos entre 2007 e 2009, sobre o saneamento básico e qualidade de vida, constatamos que a população do município de Natal e dos demais municípios que formam a região metropolitana, nem se quer sabe o que é o saneamento básico. Questionamos, com isso, até que ponto pode haver uma autêntica participação civil se nem mesmo os cidadãos sabem tratar minimamente do tema.

É importante que as ASSUSSA sejam, assim, organizações comprometidas com a formação dos usuários dos serviços de saneamento básico, mas também que formem os não-usuários, isto é, aqueles que não tiveram acesso algum do referido serviço, para que possam lutar pelos direitos estabelecidos da Lei 11.445/07, mas que ainda não foram postos em prática.

### **Referências**

---

<sup>3</sup> Pesquisa de Iniciação Científica realizada na Unidade Interdisciplinar de Estudos Sobre a Habitação e o Espaço Construído, Departamento de Geografia/UFRN.

ASSIS, João Batista Lucena de. TARQUINO, Kézia Karoliny Alves. **ProASSUSSA**  
Disponível em:  
[http://www.rebob.org.br/ENCBH/25outubro/Sala03/04RN01ApresentaProASSUSSA.p  
df](http://www.rebob.org.br/ENCBH/25outubro/Sala03/04RN01ApresentaProASSUSSA.pdf). Acessado em: 27/05/2009

BRASIL. FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE (FUNASA). **Manual de saneamento**. 3. ed. – Brasília: Fundação Nacional de Saúde, 2004.

DEUBEL, André Noel Roth. **Conceptos, Teorías y Herramientas para el Análisis de las Políticas Públicas**. In: \_\_\_\_\_. *Políticas Públicas: formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora, 2002.

MONTAÑO, Carlos. **Terceiro setor e questão social**: crítica ao padrão emergente de intervenção social. São Paulo: Cortez, 2002

PREFEITURA MUNICIPAL DO NATAL. Secretaria de Meio Ambiente e Urbanismo. **Anuário 2006**. Natal/RN: Departamento de Informação, Pesquisa e Estatística, 2006.

PUTNAM, Robert D. **Comunidade e Democracia**: a experiência da Itália Moderna. 4ªed – Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **O Desafio Metropolitano**: Um estudo sobre a Problemática Sócio-espacial nas Metrôpoles Brasileiras. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000.