

O CONTROLE SOCIAL NO PROCESSO DE FORMAÇÃO DE POLÍTICAS RELACIONADAS AOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO BÁSICO

Lígia Conceição Tavares ⁽¹⁾

Engenheira Sanitária e Ambiental, Doutoranda em Recursos Hídricos pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Ana Flavia Brancalion Costa

Engenheira Civil, Mestranda em Recursos Hídricos e Saneamento Ambiental pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Dieter Wartchow

Engenheiro Civil, Professor Doutor da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Renata Maria Marin

Graduanda em Engenharia Hídrica pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Endereço⁽¹⁾: Rua/Av. Bento Gonçalves, 9500 - Agronomia – Porto Alegre – Rio Grande do Sul - CEP: 91501-970 - Brasil - Tel: +55 (51) 3308-7512 - e-mail: setor-projetos@iph.ufrgs.br.

RESUMO

Este estudo foi realizado a fim de analisar quais seriam as formas mais eficientes de mobilizar a população, tendo em vista a importância da participação e controle social na elaboração de um Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB). Através do Termo de Execução Descentralizada (TED/FUNASA) nº 02/2015, documento firmado entre a Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e a Fundação Nacional de Saúde (FUNASA). A equipe da Universidade vem prestando o serviço de assessoramento na elaboração do PMSB de alguns municípios de pequeno porte do Rio Grande do Sul. As formas escolhidas pelos municípios para engajar e reunir a população na participação da elaboração do plano, se concentrou em questionários e/ou mobilizações sociais, através de reuniões marcadas e divulgadas pela prefeitura. Os resultados apontam que a participação da população de forma massiva é de extrema importância. Tanto para que o diagnóstico dos municípios seja feito de forma mais fidedigna possível, quanto ao fato de que a pressão social, faz com que o andamento do trabalho se dê de forma mais rápida, com cumprimento de prazos e produção de bons materiais.

Palavras-chave: Participação social, Mobilização Social, Plano Municipal de Saneamento Básico.

INTRODUÇÃO

Com o intuito de atingir a universalização do acesso aos serviços de saneamento básico, onde estão inclusos o abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos (BRASIL, 2007) e drenagem e manejo das águas pluviais, limpeza e fiscalização preventiva das respectivas redes urbana (BRASIL, 2016), foi instituída a Lei Federal nº 11.445/2007 que traz o conceito de Plano de Saneamento Básico.

Documento fundamental na elaboração, execução e gestão dos serviços de saneamento básico, o Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB) atua como instrumento fundamental dentro da esfera dos municípios do país. Para a correta elaboração deste, o Termo de Referência (TR, 2018) da Fundação Nacional de Saúde (FUNASA) oferece um referencial bastante completo para elaboração dos planos municipais, de modo a atender a todos os itens preconizados na legislação brasileira.

A metodologia a ser seguida, segundo este mesmo termo, deve-se dar como promotora da integração com as demais políticas públicas, interativa e participativa (BRASIL, 2018). Como participativa, a metodologia deve buscar o controle social na elaboração das políticas públicas de saneamento.

Assegurado na Lei nº 11.445 como princípio essencial na prestação de serviços públicos básicos de saneamento (BRASIL, 2007), o controle social é definido no Decreto nº 7.217 de 2010 como um “conjunto de mecanismos e procedimentos que garantem à sociedade informações, representações técnicas e participação nos processos de formulação de políticas, de planejamento e de avaliação relacionados aos serviços públicos de saneamento básico” (BRASIL, 2010).

Além disso, desde 2001, na Lei nº 10.257, também denominada como Estatuto das Cidades, o controle social já está previsto como essencial nos instrumentos que demandam dispêndios do poder público municipal, como os planos de saneamento básico. O texto ainda ratifica esta importância, falando da garantia da participação da comunidade, movimentos e entidades da sociedade civil na elaboração e gestão dos planos (BRASIL, 2001).

Heller, Rezende e Barbosa Heller (2007) chamam a atenção para o grande déficit do controle social nas políticas públicas de saneamento que advém das antigas políticas centralizadoras e pouco abertas à participação social que permeiam este assunto desde que começaram a ser implantadas. Ficando latente a necessidade da avaliação das atuais políticas que visem ao efetivo controle e participação social neste meio.

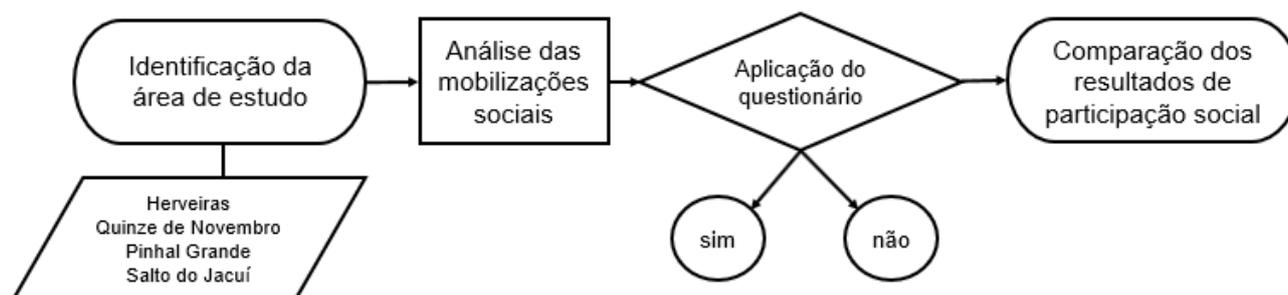
Assim, este trabalho visa avaliar o processo de controle e participação social aplicado à elaboração de planos municipais de saneamento básico no Rio Grande de Sul, tendo como estudo de caso o Termo de Execução Descentralizada (TED/FUNASA) nº 02/2015, documento

firmado entre a Universidade Federal do Rio Grande do Sul e a FUNASA, buscando fornecer auxílio técnico na elaboração dos planos de saneamento a municípios de pequeno porte do Estado.

MATERIAL E MÉTODOS

O procedimento metodológico adotado na pesquisa é ilustrado pela Figura 1.

Figura 1 – Fluxograma da metodologia empregada na pesquisa.



O fluxograma da **Figura** , apresenta os passos seguidos na construção deste trabalho. Após a identificação da área de estudo e dos municípios específicos dentro da esfera de trabalho, analisou-se o desenvolvimento das mobilizações sociais, dentro da elaboração do Plano Municipal de Saneamento Básico. Neste âmbito, procurou-se identificar as estratégias de mobilização da população, para que esta participasse de forma efetiva da elaboração do PMSB. Assim, buscou-se quantificar os resultados que a aplicação de questionários à população trouxe nas participações sociais e a comparação com os municípios que não implementaram esta estratégia.

• ÁREA DE ESTUDO

A área de estudo contempla alguns municípios integrantes do Termo de Execução Descentralizada – TED nº 02/2015 (2ª Fase) firmado entre a UFRGS, a FUNASA e 24 Prefeituras Municipais, para capacitação, assessoramento e mobilização de gestores, técnicos, multiplicadores e sociedade civil dos municípios do Estado do Rio Grande do Sul, com vistas à elaboração de seus Planos Municipais de Saneamento Básico de acordo com o estabelecido na Lei Federal nº 11.445/2007.

Dentre os municípios integrantes do TED nº 02/2015 (2ª Fase) foram escolhidos Pinhal Grande, Salto do Jacuí, Quinze de Novembro e Herveiras, municípios localizados na região central do Rio

Grande do Sul, para discussão dos resultados das mobilizações sociais realizadas no processo de elaboração dos PMSB.

● ESTRATÉGIAS DE MOBILIZAÇÃO

Para compreensão da metodologia da pesquisa faz-se necessário entendimento do processo de elaboração dos Planos Municipais de Saneamento Básico implementados de acordo com o Termo de Referência (TR) da FUNASA (2018).

A elaboração do PMSB é composta por várias etapas, desde a formação da equipe executora até a aprovação do Plano em audiência pública. Essas etapas não são estanques e por vezes são desenvolvidas concomitantemente. Cada etapa é caracterizada por atividades específicas e devem culminar nos produtos a serem entregues à FUNASA para acompanhamento dos trabalhos (BRASIL, 2018). Dentre essas etapas, destaca-se a de Estratégia de Mobilização, Participação Social e Comunicação do PMSB na qual é elaborado um relatório que prevê todos os eventos participativos a serem realizados no município.

Esse relatório estratégico deve contemplar as lideranças comunitárias e aos agentes sociais com representação nas instâncias colegiadas existentes e fomentadora do exercício do controle social e da participação popular durante todo o processo. Entre seus objetivos específicos, ademais de elencar os atores sociais, está o planejamento detalhado dos eventos de mobilização social que serão realizados nos municípios; além do desenvolvimento de mecanismos que permitam o levantamento de informações mais amplo dentro da esfera municipal; e ainda, a eleição das estratégias de divulgação das mobilizações sociais, para que estas incluam o maior número de habitantes possíveis.

A fim de garantir a participação social, os PMSB assessorados pela UFRGS, na figura do Sistema de Apoio ao Saneamento Básico (SASB) prevêem a realização de eventos de mobilização social em 3 (três) momentos. Esses são:

1. *Primeira Mobilização* - Fase do diagnóstico técnico-participativo:

- Apresentação e exposição da importância da elaboração do PMSB e da participação popular para a população do município;
- Realização de dinâmicas com os participantes dos eventos com a finalidade de conhecer (através da perspectiva dos moradores de cada região) as condições dos serviços públicos de saneamento básico, bem como, sugestões de ações para promover melhorias.

2. *Segunda Mobilização*:

- Apresentação dos resultados preliminares do diagnóstico técnico-participativo do PMSB e consulta popular;

- Priorização dos projetos propostos pela equipe SASB para melhoria dos problemas elencados no diagnóstico técnico-participativo, através de votação.

3. *Terceira Mobilização* - Audiência pública:

- Apresentação e aprovação da versão final do PMSB.

Para realização dessas atividades de mobilizações, os municípios da área de estudo foram divididos em setores de mobilização para garantir a ampla participação social em todo o seu território. Cada município estabelece uma forma de interação com a comunidade, assim nos resultados deste estudo serão apresentadas e discutidas no que culminaram cada estratégia. Na divisão dos setores, geralmente à área urbana dos municípios concentra-se em um setor (principalmente por se tratar de municípios de pequeno porte) e as áreas rurais dividem-se conforme melhor localização espacial. Cabe ressaltar que comunidades indígenas, quilombolas e assentamentos, possuem setores específicos de mobilização, já que suas demandas são também específicas e por vezes diferem entre si.

Nos resultados são apresentados setores de mobilização de cada município, número de participantes nas mobilizações e o número de participantes que responderam a questionários quando esse foi usado como estratégia participativa, relacionando esses números com o andamento das atividades de elaboração dos respectivos PMSB, a fim de obter as estratégias que melhor apresentaram resultados nessa fase.

Os questionários utilizados nas mobilizações, buscam ser uma ferramenta de levantamento preliminar das informações sobre o saneamento básico nos municípios aqui estudados. Assim, são também aliados da equipe executora do PMSB para que a participação social se dê de forma efetiva.

Os questionários requeriam informações gerais sobre as condições dos domicílios (próprios, financiados, alugados); informações sobre o eixo de abastecimento urbano, como a identificação da fonte de água de cada residência. Ainda, se o domicílio possui regulamentação junto ao órgão competente e medição da quantidade de água utilizada. Além das condições de tratamento da água, e se o domicílio possui reservação própria; informações sobre o eixo de esgotamento sanitário, elencando o tipo de sistema utilizado e também a existência do cadastramento deste sistema junto a prefeitura.

Informações sobre o eixo de resíduos sólidos, requerendo aos entrevistados informações gerais sobre a disposição dos resíduos de cada residência. E por fim, informações também sobre o eixo de manejo das águas pluviais e drenagem urbana, onde os moradores deveriam responder perguntas voltadas à existência de problemas de erosão em locais próximos a suas residências.

Ainda, cada entrevistado podia relatar a existência de qualquer problema dentro dos eixos questionados que considerasse importante, além de elencar uma nota para o serviço que está sendo realizado em cada eixo.

Vale ressaltar que atualmente os municípios encontram-se na fase elaboração do Planejamento Estratégico (Relatório D) e dos Projetos, Programas e Ações (Relatório E); de forma que apenas a Primeira Mobilização ocorreu. As demais estão previstas para ocorrer durante o mês de maio/2019.

RESULTADOS/DISCUSSÃO

Na Tabela 1 a seguir estão organizadas algumas informações dos municípios da área de estudo como população, número de residências, quantidade de setores de mobilização e participação social através de diferentes estratégias de mobilização.

Tabela 1 – População, número de residências, número de setores de mobilização dos municípios da área de estudo e participação social através de diferentes estratégias de mobilização.

Parâmetro	Herveiras	Pinhal Grande	Quinze de Novembro	Salto do Jacuí
População Total (hab)*	3.018	4.372	3.789	12.416
Residências (número)	919	1.393	1.271	3.863
Área (km ²)	118,3	477,1	223,6	519,2
Setores de Mobilização (número)	2	6	3	7
Número de participantes nas mobilizações	96	247	120	133
Número de participantes do questionário	1.218	2.756	0	0

* previsão segundo o IBGE para o ano 2018

Observando os dados apresentados na Tabela 1 tem-se que quanto maior a quantidade de habitantes, maior o número de setores de mobilização. Um ponto que deve ser analisado é o fato de que o município de Salto do Jacuí possui 3 áreas indígenas e 1 quilombo, e foram destinados um setor de mobilização para cada uma dessas áreas. Enquanto que Pinhal Grande possui 6 setores de mobilização mesmo sem possuir em seu território áreas indígenas e/ou quilombolas. Quinze de Novembro e Herveiras também não possuem esses tipos de áreas.

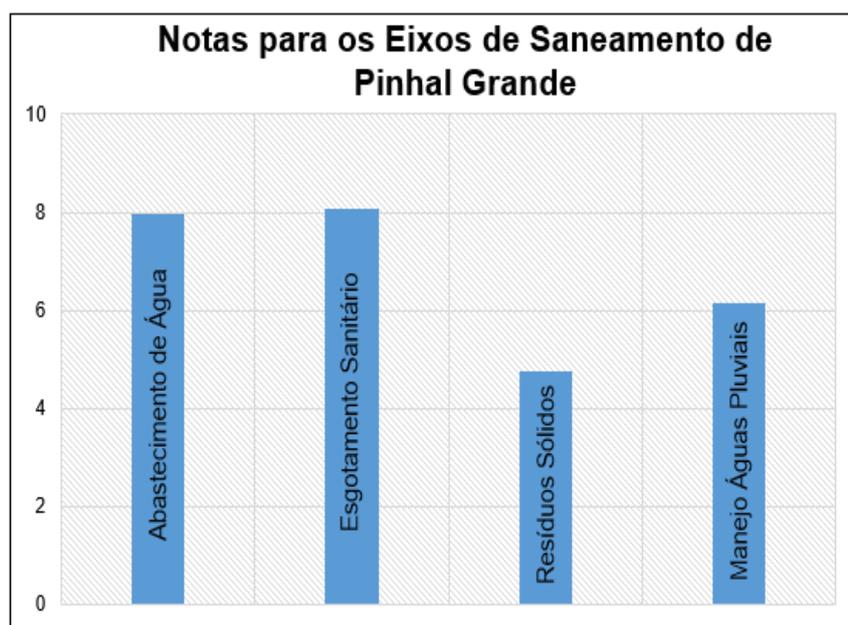
Os municípios de Herveiras e Pinhal Grande optaram por utilizar como estratégia de mobilização, a aplicação de questionários através dos agentes de saúde, além da realização das mobilizações nos setores de mobilização já pré-estabelecidos. Quinze de Novembro e Salto do Jacuí realizaram

somente as mobilizações, atingindo um número de participantes bem menor, que os outros dois municípios, como pode-se observar na Tabela 1.

Através da Tabela 1, se tem a possibilidade de analisar a quantidade de participantes em cada município, sendo evidente a maior participação em Herveiras e Pinhal Grande, município este que chegou a ter mais da metade da população participando da primeira etapa da elaboração do plano. Infelizmente Salto do Jacuí e Quinze de Novembro, não obtiveram o mesmo resultado, mostrando que a estratégia utilizada não teve tanto êxito para divulgação e participação social.

Através das Atas e Listas de Presença das mobilizações realizadas, foi feito um levantamento de como ocorreu o andamento dessas reuniões realizadas com a população. Pode-se observar que os municípios em sua maioria aplicaram dinâmicas de grupo, a fim de incentivar as pessoas a contribuírem com as informações necessárias para o diagnóstico técnico-participativo.

Figura 2 - Notas estabelecidas nos questionários de Pinhal Grande para os Eixos elencados pelo PMSB.



Exemplificando a aplicação dos questionários, a Figura 2 apresenta as notas de 1 a 10, dadas pelos moradores do município de Pinhal Grande que responderam aos questionários, para o funcionamento geral dos quatro grandes eixos analisados pelo Plano Municipal de Saneamento Básico.

Nota-se que o Abastecimento de Água e o Esgotamento Sanitário receberam as maiores e melhores notas. Fato verificado pelo diagnóstico realizado no município, que demonstrou que ambos os sistemas geridos pela Prefeitura Municipal, tem um bom andamento.

O abastecimento de água sendo feito através de captação de água subterrânea, através de poços de bombeamento, com uma boa qualidade de água, onde se faz necessário apenas o tratamento simplificado e o sistema de esgotamento sanitário, que além de contar com quatro estações de tratamento de esgoto, possui também tratamento individual em cada domicílio. O eixo que recebeu as menores notas, foi o de resíduos sólidos, onde o relatório do PMSB, apontou a falta de coleta seletiva como principal problema.

Neste cenário, nota-se que além de incentivar e efetivar a população na elaboração dos Planos Municipais de Saneamento, os questionários ainda são fonte de validação das informações captadas pelo diagnóstico realizado em cada município.

CONCLUSÃO

Como este estudo tem a finalidade de analisar estratégias de como incentivar a participação social, para a realização do Plano Municipal de Saneamento Básico, visto a importância de ter a população sendo ativa na produção do plano, faz-se necessário observar diferentes técnicas de abordagem.

Através das informações reunidas neste artigo, foi feita uma análise entre os municípios de Pinhal Grande, Herveiras, Quinze de Novembro e Salto do Jacuí, quanto a forma mais eficaz de atingir a participação desejada por parte da população.

Tendo em vista aos números consideravelmente inferiores de municípios que participaram das mobilizações em comparação ao número de pessoas que preencheram o questionário, pode-se observar que as cidades que optaram por utilizar o questionário, tiveram maior êxito no quesito participação social.

Este fato também reflete na continuidade dos trabalhos, onde os municípios de Pinhal Grande e Herveiras, que aplicaram o questionário, estão, no momento atual, bastante adiantados na elaboração de seus Planos Municipais de Saneamento em relação aos municípios de Salto do Jacuí e Quinze de Novembro. Sendo que estes dois últimos possuem sérios problemas na aquisição de informações junto à prefeitura e pouca pressão da população para que a elaboração seja prosseguida, já que esta não teve participação tão ativa no diagnóstico do município.

Assim, fica latente que a participação da população de forma massiva é de extrema importância. Tanto para que o diagnóstico dos municípios seja feito de forma mais fidedigna possível, quanto ao fato de que a pressão social, faz com que o andamento do trabalho se dê de forma mais rápida, com cumprimento de prazos e produção de bons materiais.

REFERÊNCIAS

- BRASIL (2018). Termo de Referência para Elaboração de Plano Municipal de Saneamento Básico. Ministério da Saúde. Fundação Nacional da Saúde. Brasília – DF, 2018.
- BRASIL (2010). Decreto nº 7.217/2010. Regulamenta a Lei 11.445/2007. Diário Oficial da União, de 22 de junho de 2010, Brasília, DF, 2010b.
- BRASIL (2007). Lei n.º 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 5 jan. 2007.
- BRASIL (2001). Ministério das Cidades. Estatuto das cidades. Lei 10.257/01. Brasília, 2001.
- Regulação: controle social da prestação dos serviços de água e esgoto. Alceu de Castro Galvão Junior, Marfisa Maria Ferreira Ximenes [Editores]. Fortaleza: Pouchain Ramos, c2007. 256 p.