



DESAFIOS NA ELABORAÇÃO DE PLANOS MUNICIPAIS DE SANEAMENTO BÁSICO: ESTUDO DE CASO DE OITO MUNICÍPIOS NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Lígia Conceição Tavares⁽¹⁾

Mestranda do Programa de Pós-graduação em Recursos Hídricos e Saneamento Ambiental da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Fabiane Bernardi de Souza

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

Bruno Espinosa Tejas

Graduando em Engenharia Ambiental pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Carla Fernanda Trevizan

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

Dieter Wartchow

Professor Doutor da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Endereço⁽¹⁾: Av. Borges de Medeiros, 855. Apto 31 – Centro Histórico – Porto Alegre – Rio Grande do Sul - CEP: 90020-025 - Brasil - Tel: +55 (51) 98237-5366 - e-mail: ligiactavares@outlook.com.

RESUMO

De modo geral, o processo de elaboração de Planos Municipais de Saneamento Básico não é uma fácil tarefa, fato que requer conhecimento técnico e envolvimento de vários atores sociais. Nesse sentido, buscou-se apresentar as maiores dificuldades desse processo para 8 municípios do Rio Grande do Sul, avaliando os desafios encontrados por essas prefeituras para a elaboração e implementação dos relatórios de formação do grupo de trabalho, plano de mobilização social e diagnóstico técnico-participativo. De maneira geral, os três relatórios avaliados apresentam problemas quanto ao cumprimento dos prazos estipulados pela equipe. Os maiores entraves do processo de elaboração dos produtos de deu por excesso de demanda interna dos servidores, falta de informação e descentralização dos dados necessários, fatores que refletem os problemas da estrutura administrativa de municípios de pequeno porte.

Palavras-chave: Plano Municipal; Saneamento Básico; Rio Grande do Sul.



INTRODUÇÃO

Com o aumento do crescimento demográfico, os municípios têm tido dificuldades para ampliar e oferecer uma infraestrutura de saneamento básico adequada e de qualidade, sendo este um direito fundamental aos cidadãos. A precarização deste serviço torna-se uma tendência, principalmente nos centros urbanos, onde na maioria das vezes a ocupação se dá rapidamente e de forma desordenada. O saneamento básico é essencial para garantir a saúde da população através de seus serviços de abastecimento de água de qualidade, sistema de esgotamento sanitário, rede de drenagem urbana, limpeza pública e manejo dos resíduos sólidos.

A fim de solucionar essa situação, em 2007 foi implementada a Lei Federal Nº 11.445 que busca a universalização do acesso aos serviços de saneamento e o planejamento interdisciplinar do 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 urbanas (BRASIL, 2016).

Dessa maneira, a lei estabeleceu diversos instrumentos como o controle social, regulamentação e exercício da titularidade a fim de efetivar a obrigatoriedade dos municípios brasileiros a prestarem esses serviços à população. Para aplicação desta, usa-se o Plano Municipal de Saneamento Básico como instrumento para diagnosticar a situação do município, os objetivos a serem alcançados, definir estratégias e diretrizes para implementar projetos e ações que visam a universalização dos serviços.

O Decreto Federal nº 7.217/2010 veio para regulamentar a Política Nacional de Saneamento e estabelecer a exigência de plano municipal de saneamento básico (PMSB), elaborado pelo titular dos serviços, como condição para acesso de recursos orçamentários da União ou a recursos de financiamentos geridos ou administrados por órgão ou entidade da Administração Pública Federal, quando destinados à serviços de saneamento básico. O prazo para a elaboração dos planos municipais de saneamento básico, atualmente, é 31 de dezembro de 2019 (BRASIL, 2017).

O PMSB deve ser elaborado em sete fases não estanques e por vezes concomitantes, conforme a orientação de Brasil (2014, p. 100-101), a seguir relacionadas: formação do grupo de trabalho; plano de mobilização social; diagnóstico técnico-participativo; prospectiva e planejamento estratégico; programas, projetos e ações; e plano de execução e procedimentos para avaliação da execução do PMSB. Essas 7 fases culminam em 11 relatórios, cujos são:

- Relatório A: Formação do grupo de trabalho;
- Relatório B: Plano de Mobilização Social;
- Relatório C: Diagnóstico Técnico-Participativo;
- Relatório D: Prospectivas e Planejamento Estratégico;
- Relatório E: Programas, Projetos e Ações;



- Relatório F: Plano de Execução;
- Relatório G: Minuta do Projeto de Lei;
- Relatório H: Indicadores de Desempenho;
- Relatório I: Sistema de Informação para Auxílio à Tomada de Decisões;
- Relatório J: Relatórios Mensais Simplificados das Atividades;
- Relatório K: Relatório Final.

A fim de contribuir com o apoio técnico aos municípios para a elaboração de seus PMSB foi firmado um Termo de Execução Descentralizada (TED nº 02/2015) entre a Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e a Fundação Nacional de Saúde (FUNASA) com a finalidade de prestar assessoria aos municípios do Rio Grande do Sul de até 50.000 habitantes para a elaboração de seus PMSB.

A elaboração dos planos está sendo realizada de forma conjunta, com a participação integral dos municípios em todo o processo para o cumprimento dos objetivos do TED. A participação de servidores públicos municipais concursados é obrigatória. Encontram-se em fase de elaboração 28 PMSB (1ª fase), com previsão de término até maio de 2018 quando se dará início à elaboração de outros 21 (2ª fase).

A UFRGS, através do Sistema de Apoio do Saneamento Básico – SASB, tem o papel de capacitar e assessorar os servidores municipais na elaboração de relatórios por eles produzidos. Atualmente, o SASB é composto por 11 alunos de graduação em engenharia civil, engenharia ambiental, engenharia hídrica e jornalismo; 5 mestrandos do Programa de Pós-graduação Recursos Hídricos e Saneamento Ambiental; 4 professores doutores do Instituto de Pesquisas Hidráulicas; além de 3 técnicos servidores da UFRGS, o que totaliza uma equipe com 23 membros.

Esse artigo tem como principal objetivo apresentar as maiores dificuldades no processo de elaboração dos planos municipais de saneamento básico de 8 municípios do Rio Grande do Sul, avaliando os desafios encontrados por essas prefeituras para a elaboração e implementação dos relatórios de formação do grupo de trabalho, plano de mobilização social e diagnóstico técnico-participativo.

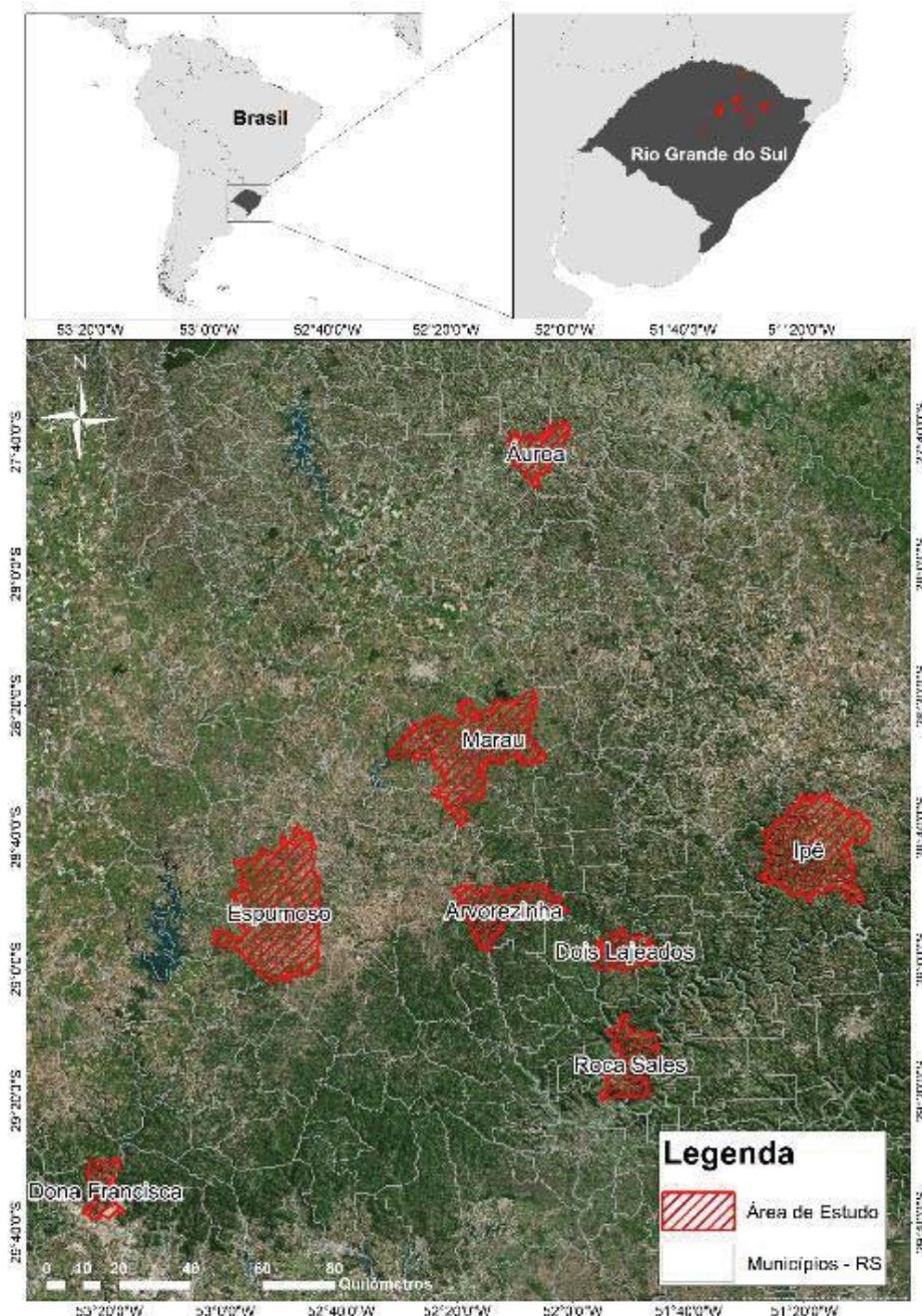
MATERIAL E MÉTODOS

Área de Estudo

Os 28 municípios presentes na 1ª fase foram divididos em 4 regiões. O presente artigo versará sobre a Região IV, composta por 8 municípios, sendo eles: Arvorezinha, Áurea, Dois Lajeados, Dona Francisca, Espumoso, Ipê, Marau e Roca Sales, conforme Figura 01 abaixo.



Figura 01 - Mapa de localização dos municípios integrantes da Região IV.



A metodologia de elaboração deste estudo consistiu na aplicação de questionários para os servidores do comitê executivo e percepções próprias da equipe SASB. A reunião de ambas abordagens resultou no panorama geral sobre as dificuldades no processo de elaboração dos planos municipais de saneamento básico.

Os relatórios que compõem o PMSB estão sendo elaborados de forma sequencial. Dessa forma, o desenvolvimento deste artigo refere-se apenas aos relatórios A, B e C finalizados.



Avaliação do SASB

A percepção da equipe SASB baseia-se na experiência adquirida em visitas técnicas e oficinas de capacitação realizadas no decorrer do processo de elaboração dos PMSB, proporcionando o convívio sistemático com os membros do comitê executivo. Assim, a equipe SASB avaliou o andamento do processo e comprometimento dos servidores envolvidos na elaboração dos PMSB.

Avaliação Municipal

O questionário aplicado compreendeu perguntas de múltipla escolha, escala e espaços para comentários sobre o processo de elaboração dos referidos relatórios. As perguntas de múltipla escolha possuíam o caráter de identificar, entre as opções dadas ou com liberdade de exposição livre, as características do processo de elaboração dos três relatórios já finalizados. Já os questionamentos do tipo escala visaram classificar as dificuldades enfrentadas na elaboração dos produtos A e B e ordenar os capítulos do relatório C em relação aos graus de dificuldades enfrentados na elaboração do mesmo.

Por fim, os espaços para comentários tinham o objetivo de exemplificação, por parte dos servidores, das dificuldades enfrentadas, opiniões sobre o conteúdo demandando, sobre as oficinas de capacitação realizadas e outros fatores.

RESULTADOS/DISCUSSÃO

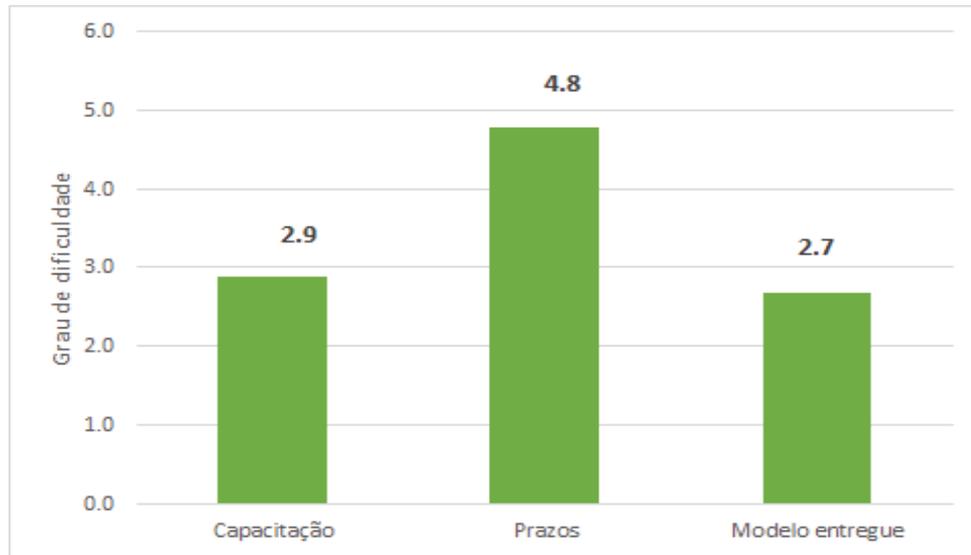
Para auxiliar os municípios na elaboração dos relatórios A, B e C foram realizadas, pela equipe SASB, duas oficinas de capacitação, no município de Marau-RS, destinadas aos servidores municipais nomeados em portaria como interlocutores da Prefeitura Municipal-SASB.

Após as oficinas de capacitação e elaboração dos relatórios, foram enviados questionários de avaliação das dificuldades. Do total de vinte e dois questionários enviados, um para cada servidor, nove foram respondidos, sendo dois elaborados em conjunto por mais de um servidor e um preenchido de forma incompleta (apenas três perguntas respondidas).

Quanto à análise geral das dificuldades enfrentadas na elaboração dos PMSB, a Figura 02 apresenta as médias dos questionamentos, em forma de escala, a respeito do grau de dificuldade/qualidade, numa escala de 1 a 10 (onde 10 é a pior situação e 1 a melhor), avaliando: a capacitação dada pela equipe SASB; os prazos de entrega dos relatórios; e os modelos entregues.



Figura 02 – Gráfico das dificuldades gerais na elaboração do PMSB.



Em geral, as capacitações dadas pelo SASB foram avaliadas como boas; porém, a dinâmica de apresentação dos conteúdos mostrou-se pouco prática. Este fato acarretou na dificuldade de compreensão sobre o que deveria ser realizado nos relatórios, segundo os resultados dos questionários. No entanto, tais dúvidas foram sanadas no decorrer do processo de elaboração.

Quanto ao seguimento do cronograma, sete dos oito servidores afirmaram que conseguiram cumprir o cronograma estabelecido, porém sabe-se que, de fato, nenhum deles o efetuou. Verifica-se que o maior problema enfrentado pelos elaboradores consistiu nos prazos de entregas estabelecidos. Neste sentido, as principais dificuldades enfrentadas pelos colaboradores foram: coletar dados, receber retorno das informações solicitadas, serem poucos profissionais envolvidos no processo de elaboração. Tal constatação pôde ser percebida pela equipe SASB já que a maioria dos municípios não conseguiu encaminhar as demandas nos prazos estabelecidos nas oficinas.

Já os modelos entregues para serem preenchidos com as características dos municípios foram considerados bem elaborados e a principal dificuldade apontada pelos servidores consistiu na necessidade de conhecimento técnico para preenchê-lo. Tal apontamento reflete a falta de profissionais devidamente qualificados em municípios de pequeno porte, onde algumas equipes não contavam com funcionários de ensino superior completo em áreas correlatas com a questão do saneamento básico integrando a equipe de elaboração do plano. Além da sobrecarga de trabalho, quando um funcionário da prefeitura, mesmo que com qualificações, tem que exercer diversas funções, não disponibilizando tempo para executar as atividades com o devido empenho. A seguir serão apresentados e discutidos os processos de elaboração de cada um dos relatórios.



Relatório A

Na primeira oficina (Figura 03), referente aos relatórios A e B, foram entregues modelos de elaboração destes relatórios a fim de que o município adaptasse os mesmos para as suas respectivas realidades. Estiveram presentes 2 funcionários da FUNASA, 4 membros da equipe SASB e 22 membros do comitê executivo, contando com servidores públicos do município de Marau e um funcionário da Companhia Riograndense de Saneamento (CORSAN).

Figura 03 - Primeira oficina de capacitação para elaboração de planos municipais de saneamento básico



A maioria dos servidores manifestaram-se como parte do comitê executivo, apenas dois sendo membro do comitê de coordenação.

Em relação ao Relatório A, quando perguntados a respeito da dificuldade em compor ambos os comitês, 56% possuíram complicações para formar o comitê executivo e 44% para o comitê de coordenação. Ainda, o grau de dificuldade médio apontado pelos nove questionários encaminhados resultou em 2,56 (onde 10 representa maior dificuldade e 1 maior facilidade). Neste relatório a não foi preciso coletar dados, mas a nomeação de membros responsáveis pela execução e coordenação do processo elaboração dos PMSB.

Relatório B

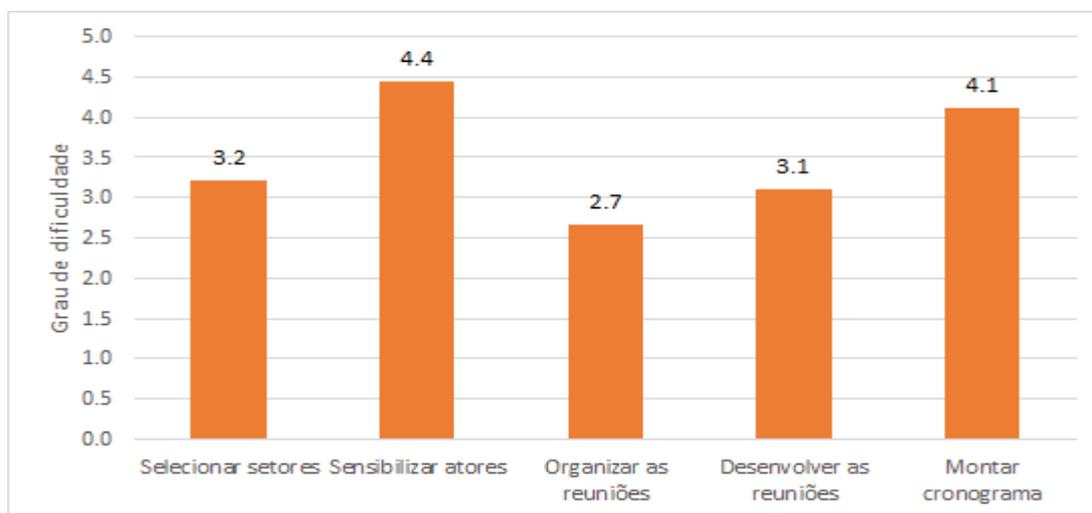
Para consolidar a ideia apresentada no Relatório B na oficina de capacitação, que trata da mobilização social, os servidores municipais foram divididos em grupos e, por meio de dinâmica, elencaram possíveis atores sociais, membros do comitê executivo, membros do comitê de



coordenação e sociedade civil a ser mobilizada. Em um segundo momento, foi realizada outra dinâmica com o intuito de listar possíveis problemas relacionados aos quatro eixos do saneamento básico além do desenvolvimento institucional.

Para a elaboração do Relatório B, somente um servidor afirmou não ter recebido colaboração para a sua construção. Quando indagados sobre o grau de dificuldade, numa escala de 1 a 10 (onde 10 representa muita dificuldade e 1 muita facilidade), em selecionar os setores de mobilização social, sensibilizar a participação dos atores sociais, organizar as reuniões de mobilizações sociais, desenvolvê-las e elaborar o cronograma, obteve-se o resultado médio apresentado no Figura 04.

Figura 04 - Gráfico das dificuldades para elaboração do Relatório B.



Nota-se que a maior dificuldade enfrentada foi sensibilizar os atores sociais, responsáveis por sensibilizar a sociedade no processo de elaboração do PMSB. No entanto, observa-se que alguns servidores se equivocaram quanto ao conceito de atores sociais, adotando a ideia de que estes representavam a comunidade presente nas reuniões de mobilização.

Os membros dos comitês consideraram a organização das reuniões de mobilização social e seu desenvolvimento como sendo as tarefas de maior facilidade. No entanto, observou-se que somente 0,85% da população residente nos oito municípios da Região IV participaram das primeiras mobilizações sociais, o que demonstra ineficiência no alcance social e possíveis problemas na estruturação das reuniões. Esta baixa representatividade da sociedade civil organizada deve-se pela foi atribuída à intensa demanda de mão de obra no período de colheita, desinteresse da população sobre o tema, desinteresse em participar do processo de consulta, descrença referente às melhorias propostas pelo poder público e outros fatores.



Relatório C

A segunda oficina de capacitação (Figura 05), referente ao relatório C, também contou com a presença de 2 servidores da FUNASA, membros do comitê executivo dos 8 municípios da Região IV e um maior quórum de membros da equipe SASB, devido a diferença de metodologia em relação à primeira oficina. Em tal evento, foram apresentadas perspectivas quanto ao saneamento básico e alguns dos principais problemas enfrentados pela falta da prestação destes serviços. Ainda, cada capítulo, referente aos dados gerais do município e aos quatro eixos do saneamento básico, foi apresentado de forma resumida por meio de ferramenta audiovisual. Com o intuito de consolidar o entendimento do produto, os servidores municipais foram reunidos conforme seu município de origem e acompanhados individualmente por um membro da equipe SASB para a explicação de todos os itens dos capítulos supracitado a fim de sanar as dúvidas dos colaboradores e salientar os dados de maiores relevâncias para a fase de diagnóstico.

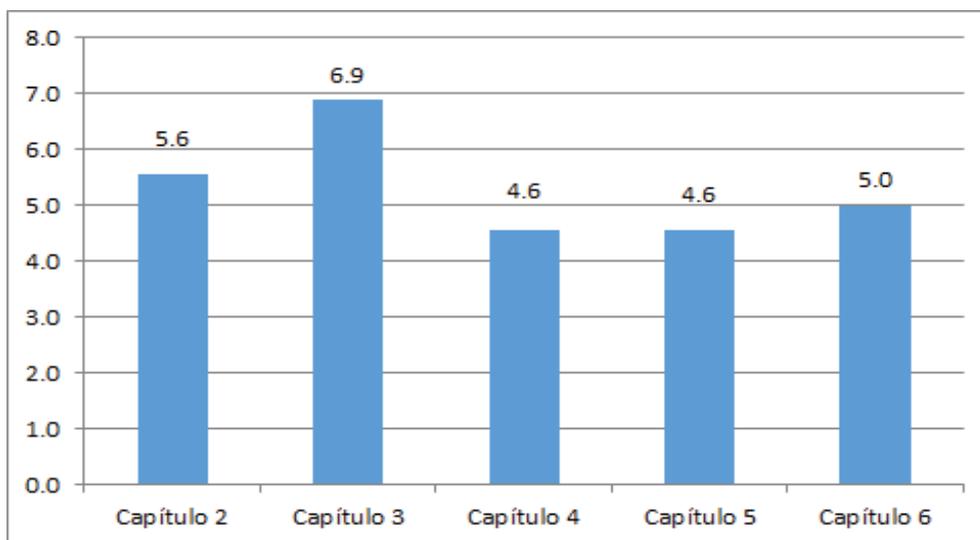
Figura 05 - Segunda oficina de capacitação para elaboração de planos municipais de saneamento básico



No que diz respeito ao Relatório C, todos servidores afirmaram que tiveram colaboração para a realização do mesmo, sendo esta colaboração de membros do comitê executivo, de coordenação, de funcionários da prefeitura ou outros órgãos. Entre os servidores que afirmaram não terem conseguido cumprir os prazos, as razões para isto se devem, basicamente, por falta de informação, demora para o retorno de informações de terceiros e excesso de demandas internas. O Figura 06 sintetiza as médias obtidas na avaliação do grau de dificuldade para a elaboração de cada um dos capítulos presentes no diagnóstico dos municípios.



Figura 06 - Gráfico das dificuldades na elaboração dos capítulos do Relatório C.



O capítulo 2, "Informações referentes ao saneamento básico do município", teve como objetivo apresentar um apanhado geral sobre a situação do município no que diz respeito à caracterização física, socioeconômica, institucional e legal. Ainda, neste capítulo foram sintetizados os resultados das mobilizações sociais realizadas nos setores de mobilização social do município. A análise do grau de dificuldade apontou este capítulo como sendo o segundo de maior dificuldade de elaboração visto que era composta por informações gerais do município.

O capítulo 3, intitulado "Diagnóstico do abastecimento de água", visava expor a situação atual do sistema de abastecimento de água do município, tanto na zona urbana quanto na zona rural, e avaliar o contrato de delegação deste serviço, quando aplicável. Esse capítulo foi o que apresentou maior grau de dificuldade visto que muitas informações que compunham o diagnóstico dependiam da prestadora de serviços. Os servidores elencaram não possuir acessos as informações necessárias e demora no recebimento dos dados como sendo as principais razões pelos empecilhos enfrentados neste capítulo.

O capítulo 4, referente ao sistema de esgotamento sanitário, tinha como objetivo discorrer sobre o acesso dos municípios a este serviço e as características dos elementos presentes no sistema de esgotamento. Esse capítulo foi considerado, juntamente com o próximo, como sendo o de mais fácil elaboração. No entanto, observa-se que, por serem pequenos municípios, estes não possuem sistema de esgotamento sanitário coletivo, implantado ou de grande complexidade. Ainda, dificuldade no acesso à informação, falta de banco de dados e prazo limitado mostram-se como sendo fatores limitantes para o desenvolvimento deste capítulo.

O capítulo 5, referente ao diagnóstico dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, aborda temas como gestão e gerenciamento dos resíduos sólidos gerados no município,



que engloba: serviços de varrição, serviço de poda, resíduos de serviços de saúde, resíduos passíveis de logística reversa, resíduos da construção civil, entre outros. Juntamente com o capítulo referente ao esgotamento sanitário, este apresentou o menor grau de dificuldade de elaboração, fator este atribuído à maior cooperação dos responsáveis pela prestação dos serviços supracitados. Mesmo assim, inexistência de informações, dificuldade de acesso à informação e falta de interesse foram pontos negativos constatados pelos elaboradores dos diagnósticos.

Por fim, o capítulo 6, “Diagnóstico da drenagem e manejo de águas pluviais urbanas”, visava expor a situação do sistema de drenagem municipal, seus custos, rotinas de limpeza e manutenção, identificação de áreas de risco entre outros. A complexidade para a elaboração deste conteúdo se deu, para 56% questionários respondidos, pela descentralização dos dados.

CONCLUSÃO

Primeiramente, o baixo número de questionários respondidos, o preenchimento incompleto do questionário e o não retorno de dois municípios refletem o grau de comprometimento e interesse dos envolvidos no processo elaboração do PMSB. De maneira geral, os três relatórios, foco deste artigo, apresentam problemas quanto ao cumprimento dos prazos estipulados pela equipe SASB, dado este omitido pelos servidores, mas corroborado pela avaliação de dificuldade enfrentada pelos mesmos.

Em relação ao Relatório A: Formação do grupo de trabalho, os municípios tiveram baixa dificuldade para a sua elaboração. Observou-se que os municípios que tiveram dificuldades em finalizá-lo foi devido à falta de interesse dos servidores ou alta demanda de serviço dos mesmos para assumir a responsabilidade de elaboração do Plano Municipal de Saneamento Básico.

Quanto ao Relatório B: Plano de Mobilização Social, os municípios tiveram menos dificuldade na organização das reuniões de mobilização social e seu desenvolvimento. No entanto, apresentaram dificuldade para montar o cronograma das reuniões e sensibilizar os atores sociais, até mesmo, equivocando-se quanto ao conceito de atores sociais e acreditando que a comunidade presente na mobilização seriam os atores sociais. Dessa maneira, o número de pessoas que participaram das mobilizações foi baixo, revelando pouca divulgação da elaboração do Plano e má estruturação das reuniões.

Quanto ao Relatório C: Diagnóstico Técnico-participativo, em geral, os municípios tiveram menos dificuldade em elaborar o capítulo 4, referente ao sistema de esgotamento sanitário, visto que a maioria dos municípios não possui tal sistema, sendo esta inexistência o resultado obtido e o capítulo 5, referente ao diagnóstico dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, devido a cooperação da prestadora do serviço, porém houve falta de informações e de interesse



para obter-se um bom resultado. Enquanto que o mais complexo foi o capítulo 3, devido à grande dificuldade de ter acesso à informação.

Assim, foi possível constatar que o apoio dado pela equipe SASB, aos servidores municipais, para a elaboração dos PMSB foi satisfatório já que os maiores entraves do processo de elaboração dos produtos de deu por excesso de demanda interna dos servidores, falta de informação e descentralização dos dados necessários, fatores que refletem os problemas da estrutura administrativa de municípios de pequeno porte.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. Ministério da Saúde. Fundação Nacional de Saúde. Política e plano municipal de saneamento básico: convênio Funasa / Assemæ – Funasa / Ministério as Saúde, Fundação Nacional de Saúde. 2. Ed. – Brasília: Funasa, 2014, p. 100-101.
- BRASIL. Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nos 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 União. Brasília, DF, 8 jan. 2007. Seção 1, p. 3.
- BRASIL. Lei nº 13.308, de 6 de julho de 2016. Altera a Lei no 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico, determinando a manutenção preventiva das redes de drenagem pluvial. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 7 jul. 2016. Seção 1, p. 1.
- BRASIL. Decreto nº 7.217, de 21 de junho de 2010. Regulamenta a Lei no 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico, e dá outras providências. Diário Oficial, Brasília, DF, 22 jun. 2010. Seção 1, Edição Extra, p. 1.
- BRASIL. Decreto nº 9.254, de 29 de dezembro de 2017. Altera o Decreto nº 7.217, de 21 de junho de 2010, que regulamenta a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico. Diário Oficial, Brasília, DF, 29 dez. 2017. Seção 1, Edição Extra, p. 1.