1087 - CONTROLE SOCIAL NA ELABORAÇÃO DE PLANOS MUNICIPAIS DE SANEAMENTO BÁSICO EM TEMPOS DE PANDEMIA DE COVID-19: ESTRATÉGIAS E DESAFIOS

Ana Letícia Gaia da Rocha Almeida [(1)]
Engenheira Ambiental e Sanitarista pela Universidade Federal de Alagoas (Ufal). Mestre em Recursos Hídricos e Saneamento pela Ufal. Analista Ambiental na HIDROBR Consultoria Ltda.
Letícia da Silva Santos [(2)]
Engenheira Ambiental e Sanitarista pela Ufal. Mestre em Saneamento, Meio Ambiente e Recursos Hídricos pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Analista Ambiental na HIDROBR Consultoria Ltda.
Marcos Vinícius da Silva Santos [(3)]
Engenheiro Ambiental e Sanitarista pela Ufal. Analista Ambiental na HIDROBR Consultoria Ltda.
Laíne Aparecida Silva [(4)]
Engenheira Ambiental pela UFMG. Analista Ambiental na HIDROBR Consultoria Ltda.
Fabiana de Cerqueira Martins [(5)]
Bióloga pela UFMG. Mestre em Saneamento, Meio Ambiente e Recursos Hídricos pela UFMG. Especialista em Engenharia Ambiental pela Universidade Cândido Mendes (UCAM). Especialista em Gestão de Resíduos Sólidos pelo Centro Universitário Leonardo da Vinci. Coordenadora de Projetos na HIDROBR Consultoria Ltda.

Endereço [(1)]**:** Av. Brasil, 888, 14º andar - Santa Efigênia - Belo Horizonte - MG - CEP: 30140-000 - Brasil - Tel: (82) 9-8885-5166 - e-mail: ana.almeida@hidrobr.com

RESUMO

A elaboração de Planos Municipais de Saneamento Básico (PMSB) tem sua obrigatoriedade prevista em lei, bem como seu conteúdo mínimo, discretizado no Art. 19 da Lei Federal 11.445/2007. Para que o diagnóstico da situação e os programas, projetos e ações sejam, de fato, factíveis e condizentes com a realidade municipal, faz-se importante que o processo de elaboração dos PMSB conte com eventos de participação social. O objetivo deste trabalho, portanto, foi comparar a adesão aos eventos em seis municípios do Baixo São Francisco, comparando eventos presenciais e virtuais, que ocorreram em virtude do isolamento social devido à pandemia do COVID-19. Embora os eventos à distância apresentem uma diminuição da participação, em termos quantitativos, em termos qualitativos concluiu-se que ambos os formatos foram exitosos. Como possível explicação, aponta-se que os eventos presenciais exigiam o deslocamento dos munícipes até o ponto de encontro, o que impossibilitava a participação daqueles residentes mais distantes; o formato virtual, por outro lado, derrubou esta barreira, atraindo um público mais interessado e engajado. Observou-se o mesmo efeito em termos de participação social de representantes do Poder Público.

PALAVRAS-CHAVE: Saneamento Básico, PMSB, Participação Social, Controle Social.

INTRODUÇÃO

A Lei nº 11.445/2007 (BRASIL, 2007) estabelece diretrizes nacionais para a política de saneamento básico no Brasil e determina que os titulares dos serviços, ou seja, os municípios brasileiros no caso de interesse local, devem assumir competências quanto ao planejamento, à prestação, à regulação e à fiscalização dos serviços, bem como à promoção da participação e do controle social. De acordo com a Lei Federal 14.026/2020, Art. 3º, inciso IV, o controle social é o conjunto de mecanismos e procedimentos que garantem à sociedade informações, representações técnicas e participações nos processos de formulação de políticas, de planejamento e de avaliação relacionados aos serviços públicos de saneamento básico.

Os principais instrumentos de controle e participação social, a nível municipal, são: audiências públicas, consultas públicas, conferências municipais e conselhos municipais. A Tabela 1 apresenta as definições de cada mecanismo de controle e participação social.

Tabela 1: Definição dos instrumentos de participação e controle social no saneamento básico.

Instrumento	Definição
Audiência pública	É um debate, geralmente presencial, entre a sociedade civil e o órgão responsável pela sua realização. Por meio desse tipo de mecanismo, a população pode manifestar sua opinião acerca de determinado assunto e permitir ao responsável pela realização o acesso a diferentes posicionamentos que podem contribuir para suas decisões futuras. Essa consulta à sociedade pode ser proposta para momentos de resolução de problemas ou de elaboração de projetos que podem afetar determinados grupos sociais, por exemplo.
Consulta pública	A consulta pública também tem como objetivo ouvir as sugestões, as críticas e os posicionamentos da sociedade. Entretanto, esse mecanismo não se dá de forma presencial e é disponibilizado por um determinado prazo para obtenção de respostas. A consulta deve ser adequadamente respondida ao fim do seu período.
Conferências Municipais	Pode ser proposta por conselhos de caráter deliberativo e é um espaço de debate coletivo que incentiva a participação social, bem como promove momentos de discussão e avaliação das ações dos governos locais. Podem ser propostas para avaliação da Política de Saneamento Básico do município, para elaboração do Plano Municipal de Saneamento Básico ou para a proposição de novas diretrizes do mesmo.
Conselhos Municipais	Pode ser proposta por conselhos de caráter deliberativo e é um espaço de debate coletivo que incentiva a participação social, bem como promove momentos de discussão e avaliação das ações dos governos locais. Podem ser propostas para avaliação da Política de Saneamento Básico do município, para elaboração do Plano Municipal de Saneamento Básico ou para a proposição de novas diretrizes do mesmo.

Fonte: MDR (2016)

No que tange às políticas e ao planejamento municipais, a Lei nº 11.445/2007 (BRASIL, 2007) prevê que todo município deve possuir um Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB), que poderá ser substituído pelos Planos Regionais de Saneamento Básico, conforme a atualização do marco regulatório de saneamento básico (Lei nº 14.026/2020). Sucintamente, o PMSB é uma ferramenta de planejamento estratégico, que apresenta o diagnóstico do saneamento básico no território do município e define o delineamento para o setor, considerando o horizonte de vinte anos e metas de curto, médio e longo prazos.

Além disso, a Lei Federal nº. 12.305/2010 (BRASIL, 2010), que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), determina que os municípios devem possuir Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PMGIRS), com possibilidade de estar inserido no PMSB, sob condição de atender ao conteúdo mínimo previsto na PNRS.

De acordo com a Lei nº 14.026/2020, ao formular políticas públicas de saneamento, deve-se estabelecer mecanismos de participação e controle social. Portanto, em conformidade com a legislação, no intuito de elaborar um PMSB participativo, que efetivamente reflita as realidades locais e os anseios da população para melhoria das condições de saneamento, faz-se necessário promover fóruns de discussão qualificada, para que o envolvimento da população seja ativo e protagonista. Afinal, os munícipes têm experiências próprias tão válidas quanto os conhecimentos teóricos, práticos e políticos dos técnicos e gestores municipais, além de serem diretamente afetados pela qualidade dos serviços de saneamento.

Destaque-se que até 2020, o exercício desses instrumentos de controle e participação social apresentava, predominantemente, o formato presencial. Entretanto, de 2020 a 2022, a sociedade foi surpreendida pelo aparecimento do novo Coronavírus, causador da COVID-19, que desencadeou uma série de adaptações de modo a conter sua disseminação, sobretudo no que tange ao distanciamento social. Assim, no âmbito da elaboração dos PMSB, despontou a necessidade de, em um curto espaço de tempo, remodelar as já consolidadas estratégias de mobilização e comunicação social, visando assegurar as condições para a ampla e efetiva participação dos diversos segmentos sociais interessados (incluindo moradores, comerciantes, empresários, trabalhadores e

produtores rurais, trabalhadores do saneamento, técnicos da área de saneamento e representantes de organismos de defesa do direito dos cidadãos).

OBJETIVO

O presente estudo objetiva compreender o impacto da pandemia de COVID-19 no controle social, preconizado pelo Marco Legal do Saneamento (BRASIL, 2007; 2020), durante a elaboração de Planos Municipais de Saneamento Básico em seis municípios do Baixo São Francisco. Para isso, analisa as estratégias adotadas para incluir a população e a efetividade da participação social e verifica a satisfação dos participantes diante do novo cenário de elaboração dos Planos.

Destaca-se que o trabalho está em consonância com o Objetivo do Desenvolvimento Sustentável (ODS) 3 (assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todas e todos, em todas as idades), com o ODS 6 (assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todas e todos) e com o ODS 11 (tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis).

METODOLOGIA UTILIZADA

Na região de estudo (Figura 1), a participação popular deu-se por duas tipologias de eventos, precedidas por divulgação *in loco* e estratégias de comunicação social. A primeira consistiu nas Oficinas Setoriais, realizadas presencialmente, mediante uma divisão estratégica do território, denominados Setores de Mobilização, a fim de estimular a participação das comunidades, sobretudo daquelas distantes dos centros urbanos. Na qualidade de eventos presenciais, tomaram-se as devidas precauções de modo a evitar novas infecções por COVID-19, como escolha por locais abertos (Figura 2), distanciamento, utilização de álcool gel e distribuição de máscaras.

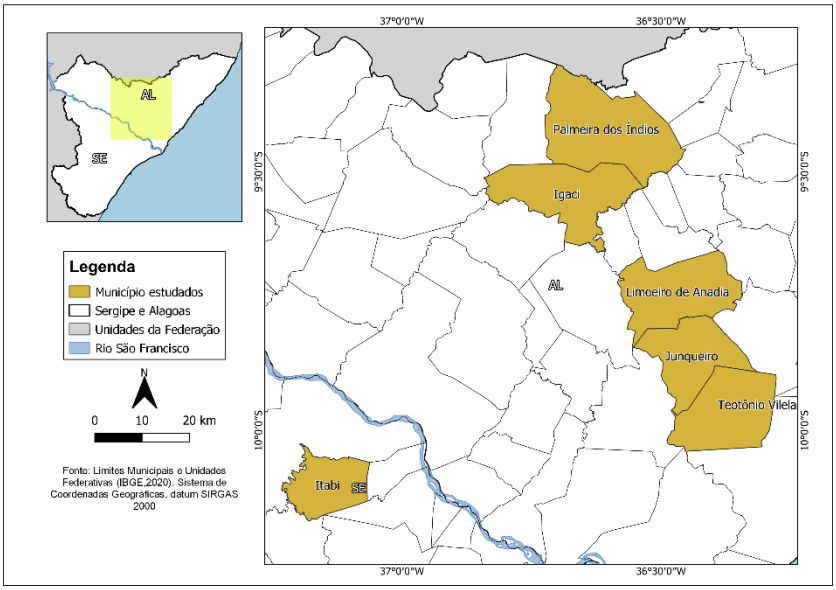

Figura 1: Mapa de localização dos municípios avaliados.

Figura 2: Participantes de Oficina Setorial em Parque Municipal.

Utilizou-se o Mapa Falado, com grupos atrelados aos eixos temáticos (abastecimento, esgotamento, resíduos sólidos, drenagem e gestão). Os participantes responderam a perguntas norteadoras sobre o eixo a ser trabalhado, destacando em um mapa as situações relacionadas às suas localidades (Figura 3). Houve ainda uma breve apresentação das discussões, possibilitando a participação de todos os presentes nos quatro eixos do saneamento e sua gestão.

Figura 3: Dinâmica do Mapa Falado.

A segunda tipologia de evento consistiu nas Conferências Municipais, realizadas de maneira virtual, com a mobilização incluindo contato telefônico com os presentes nas Oficinas Setoriais.

As Conferências tiveram por finalidade o debate sobre os Produtos, e direcionaram-se à toda a população. Na qualidade de atividades virtuais, exigiram um preparo por parte da equipe técnica responsável, incluindo treinamentos para a utilização do *Microsoft Teams* (Figura 4) do *OBS Studio* e do *YouTube* (Figura 5), de modo a possibilitar a participação social, a divisão em grupos e a transmissão simultânea.

Figura 4: Sala principal da Conferência Municipal, no Microsoft Teams.

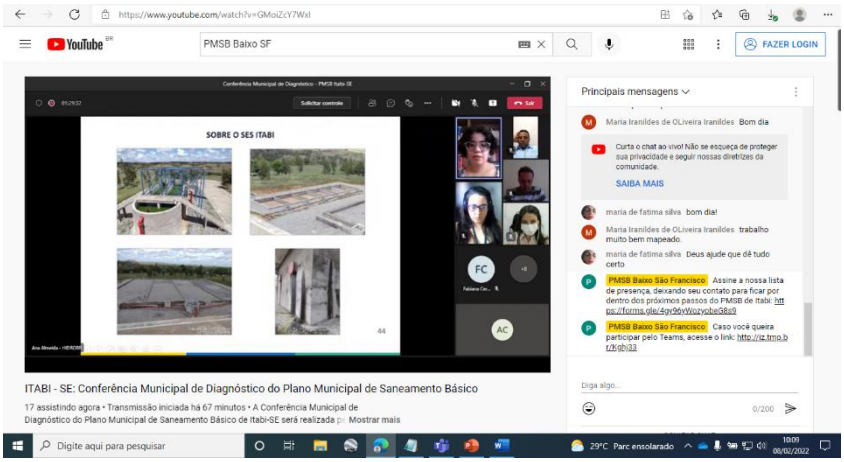

Figura 5: Transmissão ao vivo da Conferência Municipal, no YouTube.

Apresentados os dados, para recebimento de contribuições utilizou-se uma adaptação do *World Café*, um processo que acessa a inteligência coletiva para responder questões de grande relevância para organizações e comunidades (THE WORLD CAFE, s.d.). Para isso, os grupos receberam perguntas sobre os eixos do saneamento e dialogaram, enquanto um membro da equipe técnica registrava suas discussões (Figura 6). Em seguida, a exemplo das Oficinas Setoriais, houve uma breve apresentação por cada grupo.

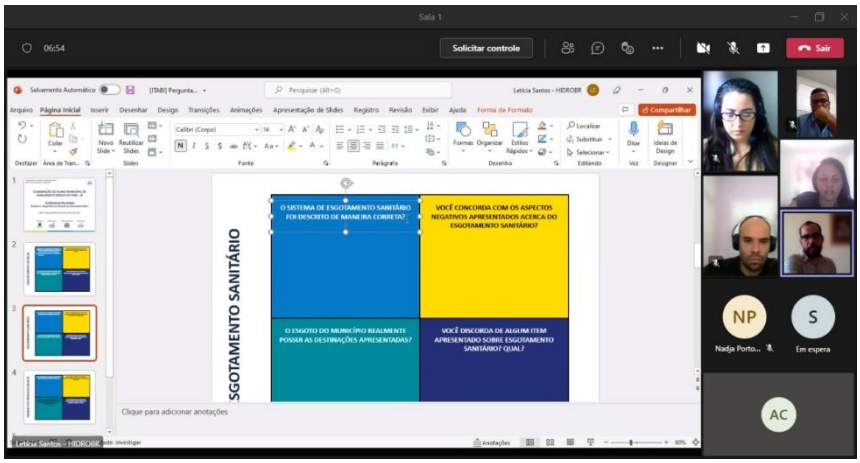

Figura 6: Sala referente ao eixo de esgotamento sanitário, no Microsoft Teams.

Para obtenção dos resultados expressos no presente trabalho, avaliaram-se as listas de presença dos eventos citados, presenciais e virtuais. Nessa análise, os participantes foram categorizados pelo tipo de representação: membros do Grupo de Trabalho; representantes do Poder Público; e representantes da sociedade civil. Além disso, analisaram-se os *feedbacks* dos participantes dos eventos virtuais, redigidos de maneira opcional no formulário de presença desses eventos.

RESULTADOS OBTIDOS

A partir das listas de presença, avaliou-se o perfil dos participantes dos eventos, como mostra a Tabela 2.

Tabela 2: Perfil dos participantes dos eventos.

Evento	Membros do Grupo de Trabalho	Representantes do Poder Público	Representantes da Sociedade	Total
Oficinas Setoriais (presenciais)	44	36	420	500
	9%	7%	84%	100%
Conferências Municipais (virtuais)	21	40	241	302
	7%	13%	80%	100%

Tanto nos eventos presenciais quanto nos virtuais, observou-se uma significativa participação da sociedade civil (84% e 80%, respectivamente). Em se tratando dos representantes do Poder Público, a participação foi menor em números absolutos, mas se manteve equilibrada para ambos os formatos (7% nos eventos presenciais e 13% nos eventos virtuais). Ademais, aponta-se que, mesmo com a mudança do formato, a retenção dos participantes foi satisfatória, com 60% dos presentes nas Oficinas Setoriais se engajando também nas Conferências.

No formulário de presença das Conferências Municipais, os presentes foram convidados a opinar sobre os eventos. A maioria considerou a experiência do formato virtual como proveitosa, como mostram os relatos:

"Parabéns aos envolvidos pela realização deste evento. Pois este espaço é muito importante para as discussões de melhorias para nossa população." (01/2022 – Participante A).

"Uma conferência muito boa, muito produtiva. Com conteúdos muito relevantes a respeito dos recursos hídricos do município. Parabéns a todos os envolvidos!." (01/2022 – Participante B).

Houve uma sugestão acerca de como melhorar o funcionamento dos eventos virtuais, acatado pela equipe, e um comentário em prol dos eventos presenciais:

"Verificar possibilidade de retirar "login" para assinatura da lista de presença, caso haja algum participante que não possua conta na google." (01/2022 – Participante C).

"próximo evento que seja presencial." (01/2022 – Participante D).

Neste contexto, pontua-se que se indicou aos Municípios o fornecimento de pontos de apoio físicos, para possibilitar a participação daqueles sem acesso à internet. A iniciativa mostrou-se exitosa, com destaque para escolas e Centros de Referência de Assistência Social.

ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Em termos organizacionais, o *Microsoft Teams* adequou-se ao propósito dos eventos. Destacam-se, aqui, as ferramentas de levantar a mão e de divisão automática dos participantes em grupos, que auxiliaram o bom andamento dos eventos. Apesar disso, alguns participantes apresentaram dificuldades para acessar a plataforma; todavia, a equipe conseguiu orientá-los, e observou-se uma boa adesão à sala de discussão. Ademais, ao iniciar os eventos, a equipe técnica instruiu os presentes acerca de como ativar/desativar câmera e microfone e acessar o chat.

Em relação aos eventos presenciais, a maior dificuldade foi o desrespeito das populações com relação ao uso obrigatório da máscara, contornada pela distribuição da proteção. Outrossim, a preferência por locais amplos e

abertos, a divisão em grupos menores e a disponibilidade do lanche durante todo o horário das Oficinas, ao invés de em um intervalo específico, reduziu as aglomerações.

Pontua-se a importância da representação dos três setores (sociedade civil, poder público e membros do GT) nos eventos. O grupo de Trabalho, mais presente em todas as etapas de elaboração do Plano deve garantir que os repasses da comunidade nos eventos estejam contidos nos documentos, já o poder público é imprescindível para colaborar com as discussões junto à comunidade. Quando comparados os eventos presenciais aos virtuais, nota-se maior participação da sociedade civil e dos membros do GT nos primeiros. Já o poder público, teve representação balanceada em ambos.

Esperou-se que as Conferências Municipais teriam um maior número de participantes, visto que, além do *Microsoft Teams*, houve ainda a transmissão pelo *Youtube*. No entanto, a Tabela 1 mostra que isso não ocorreu. Tal fato se deve, principalmente, à menor aptidão dos munícipes da zona rural com as ferramentas tecnológicas. Aliado a isso, o dever de receber os membros da empresa executora nos locais dos eventos acarretou a maior participação do Grupo de Trabalho nos eventos presenciais.

Nos dois tipos de eventos avaliados, notou-se que a maior participação popular culminou em discussões mais profundas sobre a situação do Município. Neste sentido, a percepção é de que o cenário de baixa representatividade do Poder Público resultou em maior conforto por parte da população para apresentar seu ponto de vista. Todavia, ao comparar os formatos dos eventos, notou-se que no presencial os participantes tinham menor resistência em tirar dúvidas e participar mais ativamente dos momentos de discussão, ao passo que no modo virtual, parte deles ficava receosa, justamente por nunca ter participado de uma videoconferência.

Ainda assim, avaliando-se temos quantitativos e qualitativos, aponta-se que a mudança de formato dos eventos não prejudicou a participação popular, mesmo com a maioria dos participantes nunca tendo utilizado o *Microsoft Teams*.

CONCLUSÕES

Com o advento da pandemia de COVID-19, diversas modalidades de eventos necessitaram de adequação para o formato virtual (SANDARS *et al*., 2020). No contexto de controle social na elaboração de PMSB, o presente estudo comparou a participação (quantitativa e qualitativa) em eventos realizados nos mesmos municípios, de maneira presencial e virtual.

Concluiu-se então que, apesar de uma diminuição numérica da participação social em eventos virtuais, ambos os formatos são eficientes para alcançar o público. Ademais, pontua-se que os participantes das Conferências Municipais se mostraram mais engajados, uma vez que o local de realização do evento deixou de ser um impeditivo de participação, atraindo as pessoas realmente interessadas em contribuir com o PMSB.

Reforça-se que tal realidade foi consequência do investimento na etapa de mobilização social, que sensibilizou os munícipes acerca da importância da participação. Dentro deste contexto, para além da mobilização *in loco* realizada pela equipe nas semanas anteriores aos eventos, apontam-se as rádios locais e os carros de som como mais efetivos para alcançar as comunidades rurais mais isoladas, enquanto o *WhatsApp* e o *Instagram* apresentam-se como maiores facilitadores de acesso aos núcleos urbanos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. BRASIL. *Lei Federal 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. Brasília, 2007.
2. _____. *Lei Federal nº 12.305, de 2 de agosto de 2010*. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. Brasília, 2010.
3. _____. *Lei nº. 14.026, de 15 de julho de 2020*. Atualiza o marco legal do saneamento básico e altera a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, para atribuir à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) competência para editar normas de referência sobre o serviço de saneamento, a Lei nº 10.768, de 19 de

novembro de 2003, para alterar o nome e as atribuições do cargo de Especialista em Recursos Hídricos, a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, para vedar a prestação por contrato de programa dos serviços públicos de que trata o art. 175 da Constituição Federal, a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, para aprimorar as condições estruturais do saneamento básico no País, a Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, para tratar dos prazos para a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, a Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da Metrópole), para estender seu âmbito de aplicação às microrregiões, e a Lei nº 13.529, de 4 de dezembro de 2017, para autorizar a União a participar de fundo com a finalidade exclusiva de financiar serviços técnicos especializados. Diário Oficial da União, 16 de julho de 2020.

4. MDR. Ministério de Desenvolvimento Regional. Participação e Controle Social no Saneamento Básico: cartilha com orientações de referência para instituir o controle social. Brasília. 2016. Disponível em: https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNSA/Arquivos_PDF/cartilha_controle_social_saneamento.pdf. Acesso em: 05 abr. 2023.
5. SANDARS, John *et al*. Twelve tips for rapidly migrating to online learning during the COVID-19 pandemic. *Mededpublish*, [S.L.], v. 9, p. 82, 29 abr. 2020. F1000 Research Ltd. http://dx.doi.org/10.15694/mep.2020.000082.1.
6. THE WORLD CAFE. *World Cafe Method*. Disponível em: <www.theworldcafe.com/key-concepts-resources/world-cafe-method/>. Acesso 18 fev. 2020.