

UNIVERSIDADE DO GRANDE RIO
ESCOLA DE CIÊNCIAS, EDUCAÇÃO, LETRAS, ARTES E HUMANIDADES
Programa de Pós-Graduação em Humanidades, Culturas e Artes - PPGHCA

Gustavo Manso de Oliveira

**MOBILIZAÇÃO SOCIAL NA PROMOÇÃO DO DIREITO À ÁGUA: UMA ANÁLISE
DO PLANO MUNICIPAL DE SANEAMENTO BÁSICO DE DUQUE DE CAXIAS**

Duque de Caxias
2019

CATALOGAÇÃO NA FONTE
UNIGRANRIO – NÚCLEO DE COORDENAÇÃO DE BIBLIOTECAS

O48m Oliveira, Gustavo Manso de.

Mobilização social na promoção do direito à água: uma análise do plano municipal de saneamento básico de Duque de Caxias / Gustavo Manso de Oliveira. – 2019.
79 f. ; 30 cm.

Dissertação (mestrado em Humanidades, Culturas e Artes) – Universidade do Grande Rio “Prof. José de Souza Herdy”, Escola de Educação, Ciências, Letras, Artes e Humanidades, 2019.
“Orientadora: Prof.^a Dr.^a Cleonice Puggian”.
Referências: f. 77.

1. Educação. 2. Direito à água. 3. Saneamento básico. 4. Mobilização social. 5. Duque de Caxias (RJ). I. Puggian, Cleonice. II. Universidade do Grande Rio “Prof. José de Souza Herdy”. III. Título.

Gustavo Manso de Oliveira

**MOBILIZAÇÃO SOCIAL NA PROMOÇÃO DO DIREITO À ÁGUA: UMA ANÁLISE
DO PLANO MUNICIPAL DE SANEAMENTO BÁSICO DE DUQUE DE CAXIAS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Humanidades, Culturas e Artes, da Universidade do Grande Rio Prof. José de Souza Herdy, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Humanidades, Culturas e Artes.

Área de concentração:
Educação, Cultura e Linguagens

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Cleonice Puggian

Duque de Caxias
2019

AGRADECIMENTOS

Este trabalho não seria possível sem a imensurável amizade e colaboração de todos os meus familiares e amigos a quem presto esta singela homenagem:

| | |
|--|--|
| Prof. Dr. Rogério Borba | Sr ^a Raquel Santos |
| Dr ^a . Danielle Ferreira | Prof. Me Lincoln Prado |
| Prof. Iolanda Manso | Prof. Me. Luiz Maurício Prado |
| Prof ^a Dr ^a Cleonice Puggian | Prof. Luiz C. Prado (<i>In memory</i>) |
| Prof. Dr. Edson Branco | “ <i>Morrissey</i> ” e “ <i>Tina</i> ” |
| Prof ^a . Me. Litiane Marins | Dr ^a . Yemna Chadud |
| Prof. Ivano Reis | Sr. Luiz Gois |
| Prof ^a . Dr. ^a Erika Kubick | Sr ^a . Marlene Kamilot |
| Prof ^a . Esp. Karla Cerqueira | Prof ^a . Zenilda Franco |
| Prof ^a . Dr ^a Andréa Freire | Prof ^a . Dr ^a Edna Raquel |
| Prof. Me. Álvaro Victório | Prof. Dr. Sidney Guerra |
| Prof. Me. Webert Veras | Prof. Me. Renato Monteiro |
| Prof. Me. Marcos V. Alves | Prof ^a . Dr ^a Tânia Amaro (IHDC) |
| Prof. Me. Marco Antônio Grillo | Prof ^a . Me. Tais Noronha (IHDC) |
| Dr ^a . Cristiane Martins | Prof ^a . Me. Patrícia Calderón |
| Prof. Esp. Ricardo Marques | Prof. Félix Milesi |
| Prof. Me. Kaiser Motta | Prof. Marco Fnseca |
| Prof. Esp. Rafael Palácios | Prof. Paulo Caruso |
| Prof. Dr. Ângelo Siqueira | Prof ^a . Me. Cecília Almeida |
| Prof. Dr. Joaquim Humberto Coelho | Prof ^a . Me. Simone Flores |
| Prof ^a . Dr ^a Suyá Quintslr, | Prof. ^a Me. Bianca Freire |
| Prof. Antonio G. O. Filho (<i>In memory</i>) | Dr. Ivan Cunha |
| Fga. Flávia Manso | Prof ^a . Me. Mariana Navega |
| Luiz Antônio Manso | Prof ^a . Me. Andressa Ramos |
| João Pedro Manso | Prof ^a . Me. Lucy Deccache |
| Prof ^a . Alda Ferreira | Prof. Esp. Carlos Eduardo Fontes |
| Sr ^a . Lucia Helena | Prof. Dr. Gustavo Proença |
| Sr ^a . Célia Ferreira | Prof ^a . Alexandra Alexin |
| Sr. Mario Ferreira | Meus alunos parceiros. |
| Sr. Sérgio Gomes Filho | |

A todos vocês, o meu mais profundo e sincero agradecimento!

RESUMO

O objetivo desta dissertação é examinar os processos de mobilização social que constituíram o Plano Municipal de Saneamento Básico de Duque de Caxias (PMSB-DC), aprovado em dezembro de 2017. Apresenta um estudo de caso, de caráter documental, tendo como *corpus* a Parte II do Plano Municipal de Saneamento Básico, que descreve as ações de Mobilização Social e Comunicação. Investigou se as ações descritas no plano atenderam as determinações da legislação federal e do Termo de Referência para a Elaboração de Planos Municipais de Saneamento, publicado pela Fundação Nacional de Saúde (FUNASA), em parceria com o Ministério das Cidades. As análises foram orientadas pela abordagem conhecida como Análise Crítica do Discurso. O estudo foi motivado pela possibilidade de analisar o Plano Municipal de Saneamento Básico do Município de Duque de Caxias sob a ótica da participação popular, aspecto este relacionado aos preceitos democráticos que fundamentam os direitos humanos.

Palavras-chave: Mobilização social. Saneamento Básico. Duque de Caxias.

ABSTRACT

The objective of this dissertation is to examine the processes of social mobilization that constituted the Municipal Plan of Basic Sanitation of Duque de Caxias (PMSB-DC), approved in December 2017. It presents a case study, of a documentary nature, having as corpus the Party II of the Municipal Plan of Basic Sanitation, which describes the actions of Social Mobilization and Communication. It investigated whether the actions described in the plan met the determinations of the federal legislation and the Term of Reference for the Elaboration of Municipal Plans of Sanitation, published by the National Health Foundation (FUNASA), in partnership with the Ministry of Cities. The analyzes were guided by the approach known as Critical Discourse Analysis. The study was motivated by the possibility of analyzing the Municipal Sanitation Plan of the Municipality of Duque de Caxias from the perspective of popular participation, an aspect related to the democratic precepts that underpin human rights.

Keywords: Social mobilization. Basic sanitation. Duque de Caxias.

SUMÁRIO

| | |
|---|----|
| <i>INTRODUÇÃO</i> | 8 |
| <i>1 SANEAMENTO BÁSICO E ASPECTOS LEGAIS</i> | 13 |
| 1.1 Saneamento básico e participação como questão global | 13 |
| 1.2 Saneamento básico e participação no planejamento brasileiro | 16 |
| 1.2.1 Saneamento básico na Constituição Federal | 17 |
| 1.2.2 Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico | 20 |
| 1.2.3 Plano Nacional de Saneamento Básico | 27 |
| 1.2.4 Termo de Referência para a elaboração dos Planos Municipais de Saneamento Básico | 33 |
| 1.3 Saneamento básico e participação nos Planos Municipais | 40 |
| <i>2 PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL NO PLANEJAMENTO DA POLÍTICA PÚBLICA MUNICIPAL DE SANEAMENTO</i> | 45 |
| 2.1 Participação e poder local | 46 |
| 2.2 Planejamento participativo e saneamento básico | 51 |
| 2.3 Plano Municipal de Saneamento Básico: instrumento de planejamento integrado | 53 |
| 2.4 Mobilização social, planejamento e conscientização | 57 |
| <i>3 MOBILIZAÇÃO SOCIAL NO PLANO MUNICIPAL DE SANEAMENTO BÁSICO DE DUQUE DE CAXIAS</i> | 58 |
| 3.1 Plano de Mobilização Social | 64 |
| 3.2. Plano de Comunicação Social e Sistema Municipal de Informação de Saneamento Básico | 73 |
| <i>CONSIDERAÇÕES FINAIS</i> | 75 |
| <i>REFERENCIAS</i> | 78 |

INTRODUÇÃO

Esta pesquisa possui a finalidade de examinar e descrever os processos de mobilização social que constituíram o Plano Municipal de Saneamento Básico de Duque de Caxias (PMSB-DC), aprovado em dezembro de 2017. Conduzimos um estudo de caso de caráter documental, tendo como *corpus* a Parte II do Plano Municipal de Saneamento Básico, que descreve as ações de Mobilização Social e Comunicação (p.14-37). Procuramos investigar se as ações descritas no plano atenderam as determinações da legislação federal e do Termo de Referência para a Elaboração de Planos Municipais de Saneamento, publicado pela Fundação Nacional de Saúde (FUNASA), em parceria com o Ministério das Cidades. Utilizamos para isso a abordagem conhecida como Análise Crítica do Discurso (FAIRCLOUGH, 2005).

Esta pesquisa se justifica pela necessidade de apresentar o PMSB como um instrumento legislativo valorizado pelos organismos internacionais e pela legislação por sua natureza participativa. Neste sentido, o estudo foi motivado pela possibilidade de analisar o Plano Municipal de Saneamento Básico do Município de Duque de Caxias sob a ótica da participação popular, aspecto este relacionado aos preceitos democráticos que fundamentam os direitos humanos, tema que sempre despertou meu interesse como professor universitário e advogado.

O estudo também se justifica por examinar o processo de elaboração do plano de saneamento de um município situado na baixada fluminense, região vizinha à cidade do Rio de Janeiro, que por sua particularidade e expansão territorial vem ao longo de muitas décadas apresentando graves problemas sociais, habitacionais, de segurança pública e educacionais. Os municípios que a compõem nasceram e cresceram de forma desordenada e irregular, sem o mínimo de planejamento, fato este agravado em razão dos governos não planejarem e executarem de forma eficiente uma política que garanta a todos serviços públicos essenciais. Isso se reflete diretamente na questão do saneamento básico que na baixada fluminense, cuja a realidade pode ser observada em diversas localidades, é carente em todos os seus eixos: fornecimento de água potável, coleta e tratamento dos esgotos, limpeza urbana e captação e direcionamento das águas pluviais. Tal situação não é de hoje e pouco evoluiu com o passar do tempo. Os moradores desta região ainda sofrem os

graves efeitos da ausência do fornecimento deste serviço e a ausência de uma política pública de gestão e planejamento eficiente. Complementando o raciocínio, não apenas faltam serviços públicos, mas os poucos que existem não são de qualidade.

Somando-se a todos estes problemas, consideramos que os municípios da baixada fluminense enfrentam a pobreza, cenário não diferente da maioria dos municípios pobres do Brasil, sendo que esta se traduz na ausência ou ineficiência de um conjunto de direitos básicos como habitação adequada e segura, saúde eficiente e próxima, renda compatível, segurança comunitária e familiar, escolaridade e aprendizagem. Esta desigualdade é claramente visível na grande dificuldade de acessar os serviços públicos. Em razão destes problemas políticos e sociais, é que os municípios da Baixada Fluminense figuram nas piores posições do ranking de saneamento básico, elaborado pelo Instituto Trata Brasil (2018). Reproduzimos a seguir a lista, indicando em negrito a capital do estado e também os municípios da Baixada Fluminense:

| | | |
|---|----------------------------------|--------------------------------------|
| 1º - Franca (SP) | 37º - João Pessoa (PB) | 71º - Vila Velha (ES) |
| 2º - Cascavel (PR) | 38º - Caxias do Sul (RS) | 72º - Caucaia (CE) |
| 3º - Uberlândia (MG) | 39º - Rio de Janeiro (RJ) | 73º - Itaquaquecetuba (SP) |
| 4º - Vitória da Conquista (BA) | 40º - Diadema (SP) | 74º - Maceió (AL) |
| 5º - Maringá (PR) | 41º - Salvador (BA) | 75º - Bauru (SP) |
| 6º - Limeira (SP) | 42º - Feira de Santana (BA) | 76º - São Luís (MA) |
| 7º - São José dos Campos (SP) | 43º - Santo André (SP) | 77º - Recife (PE) |
| 8º - Taubaté (SP) | 44º - São Bernardo do Campo (SP) | 78º - Aparecida de Goiânia (GO) |
| 9º - São José do Rio Preto (SP) | 45º - São José dos Pinhais (PR) | 79º - Natal (RN) |
| 10º - Uberaba (MG) | 46º - Contagem (MG) | 80º - Olinda (PE) |
| 11º - Campina Grande (PB) | 47º - Aracaju (SE) | 81º - Joinville (SC) |
| 12º - Santos (SP) | 48º - Taboão da Serra (SP) | 82º - Canoas (RS) |
| 13º - Londrina (PR) | 49º - Guarujá (SP) | 83º - Pelotas (RS) |
| 14º - Ponta Grossa (PR) | 50º - Caruaru (PE) | 84º - Teresina (PI) |
| 15º - Petrolina (PE) | 51º - Vitória (ES) | 85º - Jaboatão dos Guararapes (PE) |
| 16º - Piracicaba (SP) | 52º - Osasco (SP) | 86º - Belford Roxo (RJ) |
| 17º - Curitiba (PR) | 53º - Carapicuíba (SP) | 87º - Cariacica (ES) |
| 18º - Campinas (SP) | 54º - Betim (MG) | 88º - São João do Meriti (RJ) |
| 19º - Niterói (RJ) | 55º - Anápolis (GO) | 89º - Várzea Grande (MT) |
| 20º - Jundiá (SP) | 56º - Boa Vista (RR) | 90º - Rio Branco (AC) |
| 21º - Ribeirão Preto (SP) | 57º - Guarulhos (SP) | 91º - Gravataí (RS) |
| 22º - Sorocaba (SP) | 58º - Florianópolis (SC) | 92º - Duque de Caxias (RJ) |
| 23º - São Paulo (SP) | 59º - Serra (ES) | 93º - Nova Iguaçu (RJ) |
| 24º - Goiânia (GO) | 60º - Blumenau (SC) | 94º - São Gonçalo (RJ) |
| 25º - Mauá (SP) | 61º - Juiz de Fora (MG) | 95º - Macapá (AP) |
| 26º - Campo Grande (MS) | 62º - Governador Valadares (MG) | 96º - Manaus (AM) |
| 27º - Petrópolis (RJ) | 63º - São Vicente (SP) | 97º - Santarém (PA) |
| 28º - Suzano (SP) | 64º - Camaçari (BA) | 98º - Belém (PA) |
| 29º - Praia Grande (SP) | 65º - Fortaleza (CE) | 99º - Ananindeua (PA) |
| 30º - Belo Horizonte (MG) | 66º - Mossoró (RN) | 100º - Porto Velho (RO) |
| 31º - Porto Alegre (RS) | 67º - Cuiabá (MT) | |
| 32º - Mogi das Cruzes (SP) | 68º - Santa Maria (RS) | |
| 33º - Palmas (TO) | 69º - Paulista (PE) | |
| 34º - Campos dos Goytacazes (RJ) | 70º - Ribeirão das Neves (MG) | |
| 35º - Brasília (DF) | | |
| 36º - Montes Claros (MG) | | |

Nota-se que Duque de Caxias ocupa o 92º lugar no ranking do saneamento, embora esteja em segundo lugar no ranking de arrecadação de ICMS do estado do Rio de Janeiro, ficando atrás somente da capital (Rio de Janeiro), de acordo com levantamento de dados da Fundação CIDE. Outrossim, segundo dados do IBGE, o município de Duque de Caxias conta com uma população de aproximadamente 900.000 habitantes, tendo um Produto Interno Bruto em torno de R\$25.001.454,00, e seu PIB per capita é de aproximadamente R\$33.398,00. (cmdc.rj.gov.br)

Segundo a Fundação CIDE, a cidade de Duque de Caxias ocupa o 10º (décimo lugar) no ranking do estado do Índice de Qualidade dos Municípios (IQM), que avalia as 92 (noventa e duas) cidades do estado do Rio de Janeiro. Todavia, em relação ao ranking sobre o saneamento básico, em comparação com os diversos municípios brasileiros, Duque de Caxias está entre as piores posições, ocupando o nonagésimo segundo lugar numa lista de cem cidades brasileiras importantes, (capitais ou não).

Este dado se justifica, inicialmente pela expansão territorial, caracterizando este como um dos grandes municípios do estado do Rio de Janeiro, ademais, outro fator é a densidade demográfica do município, bem como sua grande população, como devidamente já demonstrado em linhas acima, e por fim, pela falta de planejamento e execução de políticas públicas que, embora tenha atendido algumas regiões que compõem o 1º (primeiro) Distrito, ainda há muito o que melhorar em relação aos demais distritos e regiões, especialmente quanto aos serviços básicos, como o saneamento básico.

Finalmente, justifico este trabalho sob o meu aspecto pessoal, no qual me vi motivado pela possibilidade de analisar o Plano Municipal de Saneamento Básico do Município de Duque de Caxias (PMSB-DC) sob a ótica da participação popular, aspecto este relacionado aos preceitos democráticos que fundamentam os direitos humanos, tema que sempre despertou meu interesse como professor universitário e advogado. Assim, o ponto de partida deste projeto foi o meu interesse pelos Direitos Humanos, tendo em vista minha atuação como advogado, professor e voluntário de causas sociais.

Outra motivação para a realização deste projeto foi meu interesse pela questão do saneamento básico. No Brasil apenas 45% do esgoto passa por tratamento, o que significa que 55% são eliminados na natureza sem qualquer cuidado, o que equivale a 5,2 bilhões de metros cúbicos ao ano (SNIS, 2016). Isso

traz muitos problemas tanto sociais como de saúde para a população brasileira, em especial na Baixada Fluminense.

Minha terceira motivação foi conhecer como o direito ao saneamento, estabelecido por legislações internacionais e pela Política Nacional de Saneamento Básico, estavam embasando o Plano Municipal de Saneamento Básico de Caxias criado em 2017.

Como questão de pesquisa procuramos entender como se constituiu o processo de mobilização social na elaboração do Plano Municipal de Saneamento Básico segundo o texto disponibilizado pela Prefeitura Municipal de Duque de Caxias? Em que medida as etapas descritas no texto atendem as determinações das legislações vigentes?

Como Metodologia de pesquisa, temos como embasamento a compreensão de uma análise crítica do discurso fundada a partir do estudo de Fairclough:

“As **práticas sociais inter-relacionadas** de maneira particular constituem a ordem social, como é o caso da atual ordem neoliberal globalizada emergente do novo capitalismo, ou, mais especificamente, a ordem social de educação de uma sociedade específica em um certo período de tempo. O aspecto semiótico de uma ordem social é o que podemos chamar de **ordem de discurso**. É a maneira de os diversos gêneros e discursos estarem inter-relacionados entre si. Uma ordem de discurso é uma estruturação social da diferença semiótica, uma ordenação social particular das relações entre os vários modos de construir sentido, isto é, os diversos discursos e gêneros”. (FAIRCLOUGH, 2012, p. 310)

Esta dissertação está dividida em três capítulos. No primeiro abordaremos a legislação vigente, partindo da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB/88) e prosseguindo pelas demais legislações sobre saneamento: como a Lei 11.445/2007 que institui a Política Nacional do Saneamento Básico, com suas diretrizes; bem como pelo Termo de Referência (TR) criado pela Fundação Nacional de Saúde (FUNASA) e instituído com base nas recomendações previstas nas Leis Lei nº 11.445/2007; a Lei nº 12.305/2010, que estabelece a Política Nacional de Resíduos Sólidos; Lei 10.257/2001, que trata do Estatuto das Cidades e finalmente o Decreto nº 7.217/2010, especificamente em seu art. 23, no qual recomenda que os municípios, como titulares dos serviços, formulem também a sua Política Municipal de Saneamento Básico.

No segundo capítulo examinamos os conceitos de participação, poder local e controle social, com base no trabalho de diversos autores como Dowbor (2017), Barros (2016), Moraes (2009), Oliveira (2006), Heller e Castro (2007), dentre outros.

No terceiro e último capítulo apresentamos os resultados do estudo, trazendo alguns pontos centrais da análise do Plano Municipal de Saneamento Básico de Duque de Caxias, tendo como eixo central a mobilização social e comunicação.

1 SANEAMENTO BÁSICO E ASPECTOS LEGAIS

Neste capítulo apresentaremos os principais marcos legais que estabelecem o saneamento básico como direito, em especial, como direito humano. Nosso objetivo é explorar como este marco legal prevê a participação social como um aspecto inerente às políticas públicas para a garantia do direito à água e ao saneamento. Iniciaremos o capítulo com uma seção sobre a crescente preocupação das agências internacionais com o saneamento básico. Mencionaremos as Resoluções da ONU e o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 6, que visa “assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todas e todos”. Na segunda seção abordaremos o marco regulatório brasileiro, explorando as determinações da Constituição Federal de 1988, as Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico (Lei nº 11.445/07), o Plano Nacional de Saneamento Básico e o Termo de Referência para a Elaboração dos Planos Municipais de Saneamento Básico. Examinaremos como estes documentos preveem a participação social, utilizando-os como aporte para pensar como deveria ser elaborado o Plano Municipal de Saneamento Básico dos municípios brasileiros, como é o caso de Duque de Caxias, foco central desta dissertação.

1.1 Saneamento básico e participação como questão global

O saneamento básico é visto no âmbito do direito internacional como um direito público e fundamental à vida humana, sendo o principal fator do controle de doenças e fonte de bem-estar da vida humana, recebendo a mesma importância e tratamento pelos organismos internacionais que a água, provendo as condições *sine qua nom* para a manutenção da vida humana. Segundo a Organização Mundial da Saúde, o saneamento básico é o meio de controlar os fatores do meio físico da pessoa, que exercem ou podem exercer diretamente efeitos prejudiciais ao homem em relação ao seu bem-estar físico, mental e social.

As Nações Unidas reconhecem o saneamento básico como um direito fundamental da humanidade e distinto dos outros. Segundo o ex-secretário Geral das Nações Unidas Sr. Ban Ki-moon (2010, online): “a água potável segura e o saneamento adequado são fundamentais para a redução da pobreza, para o

desenvolvimento sustentável e para a prossecução de todos e cada um dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio”.

A Assembleia Geral das Nações Unidas, em 28 de Julho de 2010, declarou através da Resolução A/RES/64/292 a água limpa e segura como um direito humano fundamental para usufruir plenamente a vida e todos os demais direitos humanos existentes. E neste contexto, foi fixada a meta do Objetivo de Desenvolvimento do Milênio 7, que estabeleceu que até o ano de 2015, o índice da população mundial sem acesso sustentável a água potável segura e a saneamento básico eficaz deveria cair pela metade (UNW-DPAC - Programa da Década da Água da ONU - Água sobre Advocacia e Comunicação, 2010).

Garantir o acesso à água potável e segura, e ao saneamento básico, como Direitos Humanos, constitui uma importante evolução na qualidade de vida das populações, em especial, as mais carentes. Para as Nações Unidas (2010, online), isso significa que:

- I - O acesso à água potável segura e ao saneamento básico é um direito legal, e não um bem ou serviço fornecido em caráter de caridade;
- II - Níveis básicos e melhorados de acesso devem ser alcançados cada vez mais rapidamente;
- III - Os “pior servidos” são mais facilmente remediados e, por conseguinte, as desigualdades mais rapidamente diminuídas;
- IV - As comunidades e os grupos vulneráveis serão capacitados para participarem nos processos de tomada de decisão;
- V - Os meios e mecanismos disponíveis no sistema de direitos humanos das Nações Unidas serão utilizados para acompanhar os progressos das nações na concretização do direito à água e ao saneamento, de forma a responsabilizar os governos.

Ademais, o Comitê das Nações Unidas para os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais adotou, em novembro de 2002, o seu comentário geral nº 15 acerca do direito à água, ressaltando que: “O direito humano à água prevê que todos tenham água suficiente, segura, aceitável, fisicamente acessível e a preços razoáveis para usos pessoais e domésticos”. Neste sentido, reforça ainda que o fornecimento universal ao saneamento básico é “não apenas fundamental para a dignidade humana e a privacidade, mas também um dos principais mecanismos de proteção da qualidade” dos recursos hídricos. Em abril de 2011, o Conselho dos Direitos Humanos da ONU, adotou por meio da Resolução 16/2, o acesso a água potável segura bem como ao saneamento, como um direito humano: “um direito à vida e à

dignidade humana” (UNW-DPAC - Programa da Década da Água da ONU-Água sobre Advocacia e Comunicação, 2010, online). As diretrizes estabelecidas pela Organização Mundial da Saúde para a qualidade da água potável constituem um parâmetro para o desenvolvimento de regras nacionais que, sendo efetivamente implementadas garantirão a segurança da água potável.

O Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 6 indica que é preciso “assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todas e todos”. Estabelece que até 2030 deve-se “alcançar o acesso universal e equitativo a água potável e segura para todos”. No item 6.2, prevê o seguinte:

6.2 Até 2030, alcançar o acesso a saneamento e higiene adequados e equitativos para todos, e acabar com a defecação a céu aberto, com especial atenção para as necessidades das mulheres e meninas e daqueles em situação de vulnerabilidade;

Neste objetivo fica demonstrada a preocupação com o alcance do saneamento básico e a higiene adequada a todas as pessoas, no que tange a disponibilidade de recursos e infraestruturas adequadas para a higiene pessoal, especialmente para as necessidades das mulheres e meninas. Ainda prevê no objetivo 6.3, em particular, trata da qualidade da água e nos apresenta o comando e as diretrizes para assegurar uma água de qualidade a todas as pessoas, dentro do prazo estabelecido pelos ODS.

6.3 Até 2030, melhorar a qualidade da água, reduzindo a poluição, eliminando despejo e minimizando a liberação de produtos químicos e materiais perigosos, reduzindo à metade a proporção de águas residuais não tratadas e aumentando substancialmente a reciclagem e reutilização segura globalmente;

O corpo do objetivo nos esclarece que as águas devem estar despoluídas e sem o risco de contaminação por dejetos, produtos químicos e materiais perigosos, podendo englobar até os de caráter radioativo, de modo que a mesma possa passar pelo seu ciclo de utilização e retornar para a natureza para reuso sem afetar substancialmente o ecossistema e o meio ambiente.

Podemos observar no objetivo 6.4 a preocupação em aumentar a capacidade do uso da água, assegurando a universalização do serviço, o combate ao desperdício, o uso inadequado deste recurso natural, a desertificação dos lugares e conseqüentemente a escassez total ou parcial de água.

6.4 Até 2030, aumentar substancialmente a eficiência do uso da água em todos os setores e assegurar retiradas sustentáveis e o abastecimento de água doce para enfrentar a escassez de água, e reduzir substancialmente o número de pessoas que sofrem com a escassez de água;

6.5 Até 2030, implementar a gestão integrada dos recursos hídricos em todos os níveis, inclusive via cooperação transfronteiriça, conforme apropriado;

O objetivo 6.5, por sua vez, prevê a implementação de todos os níveis da gestão de recursos hídricos, considerando a água como um elemento essencial do saneamento básico, e abrangendo a cooperação adequada dos países de fronteira. Por fim, temos o teor do objetivo 6.6, que estabelece a obrigação da proteção e restauração dos ecossistemas relacionados à água, neste sentido temos os rios, aquíferos, lagos, zonas úmidas, e também incluindo as florestas e montanhas nesse contexto.

6.6 Até 2020, proteger e restaurar ecossistemas relacionados com a água, incluindo montanhas, florestas, zonas úmidas, rios, aquíferos e lagos;

6.a Até 2030, ampliar a cooperação internacional e o apoio à capacitação para os países em desenvolvimento em atividades e programas relacionados à água e saneamento, incluindo a coleta de água, a dessalinização, a eficiência no uso da água, o tratamento de efluentes, a reciclagem e as tecnologias de reuso;

6.b Apoiar e fortalecer a participação das comunidades locais, para melhorar a gestão da água e do saneamento.

Concluindo os objetivos pelas alíneas “a” e “b”, que orientam a cooperação internacional, ou seja, a soma de esforços e cooperação para o desenvolvimento e capacitação dos países em desenvolvimento em atividades relacionadas ao saneamento básico no que se refere a métodos de captação de água, dessalinização e eficiência no uso da água, o tratamento dos efluentes, a reciclagem e as tecnologias de reuso. E por derradeiro o fortalecimento como fator de inclusão participativa das políticas públicas da comunidade no sentido de melhorar a gestão pública sobre a água e especialmente o saneamento.

1.2 Saneamento básico e participação no planejamento brasileiro

A República Federativa do Brasil, por meio de seus governos, comunidade acadêmica e parte da sociedade civil, têm empenhado esforços no sentido de solucionar os graves problemas resultantes da falta ou ineficiência em matéria de

saneamento básico. Contudo, apesar dos preceitos e diretrizes estabelecidos pela nossa carta maior, nossa realidade ainda está muito distante dos resultados desejados pelo pela nossa Constituição Federal de 1988 e demais legislações vigentes. Isso se dá especialmente por questões políticas, normalmente associadas aos interesses governamentais que colocam o tema em segundo plano de prioridades, e culturais por parte de nossa população que demonstra pouco ou nenhum interesse pelo assunto, se não provocado pela gestão pública, especialmente pela implementação dos Planos de Mobilização, Comunicação, Controle e Participação Social. Sendo este mecanismo uma relevante ferramenta de aproximação do cidadão e da sociedade por meio de seus representantes para a atuação e participação na criação de critérios e na implementação de ações e do serviço propriamente dito.

1.2.1 O Saneamento básico na Constituição Federal

O saneamento básico é tratado pela Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB/88) e pela Lei 11.445/2007 (Política Nacional de Saneamento Básico), sendo complementada inicialmente pela Medida Provisória MP 844/2018, que incorpora os preceitos constitucionais, na qual atualmente se encontra em fase de atualização por meio do Projeto de Lei nº 3.261/19, de autoria do Senador Tasso Jereissati (PSDB/CE) que, após a devida aprovação substituirá complementarmente a norma citada.

O Art. 6º de nossa carta maior versa sobre os direitos sociais como garantias fundamentais a todas as pessoas, nacionais ou estrangeiras que se encontrem em território brasileiro.

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

Os direitos sociais são intransmissíveis, irrenunciáveis, imprescritíveis, impenhoráveis, irredutíveis e inegociáveis. Embora não façam qualquer menção à expressão “água”, tampouco ao “saneamento básico”, cabe observar que as garantias à “saúde” “alimentação” e “proteção à maternidade e a infância” assim

como a assistência aos desamparados, dependem dos benefícios trazidos pelo saneamento básico, como garantidor da saúde das pessoas, diretamente, e por conseguinte, a manutenção dos demais benefícios do artigo.

Há também o artigo 21 (vinte e um) da CF/88, acerca da competência da União, destacando o inciso XX, no qual determina a instituição de diretrizes para o desenvolvimento urbano quanto ao saneamento básico, bem como a habitação e o transporte urbano, a saber:

Art. 21 – Compete à União:

XX – instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos. (BRASIL, Constituição da República Federativa)

Neste aspecto, ainda sobre a competência para regulamentar e executar os serviços sobre a matéria, temos o Art. 23, que estabelece a promoção dos programas de construção de moradias, bem como, atrelado a este benefício, a melhoria das condições de saneamento básico para tais residências. Vejamos:

Art. 23 – É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

IX – promover programas de construção de moradia e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico. (BRASIL, Constituição da República Federativa)

As normas contidas no art. 30 e seus incisos, especificamente o inciso V, atribui ao Município a competência para legislar sobre os assuntos de interesse locais, e neste âmbito se insere a questão do saneamento básico, no que se refere a organização e prestação de forma direta ou ainda, sob a forma de concessão ou permissão, estes serviços públicos de interesse coletivo, *in verbis*:

Art. 30 – Compete aos Municípios:

I – legislar sobre os assuntos de interesse local;

V – organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluindo o de transporte coletivo, que tem caráter essencial. (BRASIL, Constituição da República Federativa).

No tocante ao dispositivo contido no art. 182, referente à política de desenvolvimento urbano, que será executada pelo Poder Público municipal, esta sendo mais uma competência própria do mesmo e em conformidades com as diretrizes gerais fixadas por meio de lei própria de cada região, tendo ainda como

objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais de cada cidade, garantindo o bem-estar da população local, vejamos:

Art. 182 – A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.
Parágrafo primeiro – O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana. (BRASIL, Constituição da República Federativa).

Ainda sobre o Art. 182, o seu parágrafo único, conceitua e nos revela uma importante característica acerca do Plano Diretor, sendo o mesmo o instrumento fundamental que assegura e cria as diretrizes para o desenvolvimento e expansão urbana, devendo ser aprovado pelo poder legislativo municipal (Câmara Municipal) para os municípios com população superior a 20.000 (vinte mil) habitantes.

Prosseguindo a descrição dos artigos constitucionais sobre a matéria do saneamento básico, temos o art. 196 da CF/88, que reconhece o dever do Estado na garantia deste direito por meio de políticas sociais e econômicas, objetivando a redução dos riscos de doenças e de outras consequências, assegurando ainda a todos o acesso universal e igualitário às ações e serviços destinados à sua promoção, proteção e recuperação, partimos ao texto legal:

Art. 196 – A saúde é um direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação. (BRASIL, Constituição da República Federativa).

Não divorciando do art. 196, trazemos em continuidade a regra elencada no art. 198 da CF/88, sobre a mesma diretriz legislativa, esclarecendo acerca das referidas ações e serviços públicos mencionadas no artigo anterior, sendo definidas como um sistema único e hierarquizado sendo organizado política e juridicamente em conformidade com três diretrizes fundamentais, tais como a descentralização da ação, sendo dirigida individualmente em cada esfera de governamental, a integralidade do atendimento, priorizando as atividades e ações preventivas além das assistenciais e por fim, porem não menos importante, preconizando a participação social da comunidade como forma de integralização na soma dos

esforços ou mesmo a observação popular sobre a qualidade e eficácia do serviço público prestado. Partimos para a análise do dispositivo:

Art. 198 – As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:

I – descentralização, com direção única em cada esfera de governo;
 II – atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais;
 III – participação da comunidade.

(BRASIL, Constituição da República Federativa)

E por derradeiro, chegamos ao art. 200 da CF/88, que trata pelo aspecto constitucional de uma das diversas atribuições do Sistema Único de Saúde – SUS, em que destacamos o reconhecimento do saneamento básico por meio, não só da CF, mas inclusive pelas legislações que normatizam o Sistema Único de Saúde, como um direito fundamental e um serviço essencial para a manutenção e qualidade da vida humana. Assim, o art. 200 da CF, em seu *caput*, determina a competência e atribuição do SUS, elencando em seus artigos cada diretriz normativa e analisando o inciso IV, inserindo a participação do SUS na formulação da política e da efetiva execução do saneamento básico, Vejamos:

Art. 200 – Ao sistema único de saúde compete, além de outras atribuições nos termos da lei:

IV – participar da formulação da política e da execução das ações de saneamento básico; (BRASIL, Constituição da República Federativa).

Assim, verificamos os aspectos constitucionais do saneamento básico, sob a ótica dos direitos humanos princípio basilar preconizado por nossa legislação maior, na qual posiciona-se firmemente como diretriz para as demais legislações e normas sobre a matéria. Neste sentido, as legislações pertinentes ao saneamento básico estabelecem e determinam as diretrizes específicas e especializadas sobre o estudo, todavia, não seria possível estabelecer qualquer ensinamento ou comando legal sem a devida e indispensável orientação de nossa carta magna conforme estudamos neste tópico.

1.2.2 Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico

O conceito mais atualizado sobre o saneamento básico foi instituído com o advento da Lei nº 11.445/07, Diretrizes Nacionais de Saneamento Básico, que é o

instrumento legislativo devidamente atualizado que conceitua amplamente este serviço, estabelecendo os eixos e suas respectivas definições, especialmente no tocante à universalização do serviço sobre o saneamento básico.

Este instrumento legal estabeleceu também certas competências quanto à coordenação e atuação dos inúmeros entes e agentes envolvidos no planejamento e execução da Política de Saneamento Básico no país. No bojo do Art. 52, o dispositivo legal atribui ao Governo Federal, sob a coordenação do Ministério das Cidades, a responsabilidade pela elaboração do Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab).

Já o *caput* da Lei apresenta sua finalidade legal e seus instrumentos operacionais para o alcance efetivo do benefício, bem como atualiza a legislação vigente acerca da matéria em questão. A mesma redação compõe o artigo inicial da Lei (Art. 1º), dando início a esta estrutura legislativa, vejamos:

Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico, cria o Comitê Interministerial de Saneamento Básico, altera a Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, a Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990, a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, e revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978. (Redação dada pela Medida Provisória nº 844, de 2018)
 Art. 1º. Esta Lei estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico e para a política federal de saneamento básico. (planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/11.445)

Tomando como ponto de partida o teor do Art. 2º, buscamos através do mesmo compreender em seu bojo os princípios basilares do saneamento básico, passando a uma análise sistematizada do mesmo, *in verbis*:

Art. 2º. Os serviços públicos de saneamento básico serão prestados com base nos seguintes princípios fundamentais:
 I - universalização do acesso;
 II - integralidade, compreendida como o conjunto de todas as atividades e componentes de cada um dos diversos serviços de saneamento básico, propiciando à população o acesso na conformidade de suas necessidades e maximizando a eficácia das ações e resultados;
 III - 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;
 IV - 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;
 V - adoção de métodos, técnicas e processos que considerem as peculiaridades locais e regionais;
 VI - articulação com as políticas de desenvolvimento urbano e regional, de habitação, de combate à pobreza e de sua erradicação,

de proteção ambiental, de promoção da saúde e outras de relevante interesse social voltadas para a melhoria da qualidade de vida, para as quais o saneamento básico seja fator determinante;

- VII - eficiência e sustentabilidade econômica;
- VIII - utilização de tecnologias apropriadas, considerando a capacidade de pagamento dos usuários e a adoção de soluções graduais e progressivas;
- IX - transparência das ações, baseada em sistemas de informações e processos decisórios institucionalizados;
- X - controle social;
- XI - segurança, qualidade e regularidade;
- XII - integração das infraestruturas e serviços com a gestão eficiente dos recursos hídricos;
- XIII – adoção de medidas de fomento à moderação do consumo de água.

O artigo 2º traz em seu *caput* os princípios fundamentais do saneamento básico iniciando pelo inciso primeiro (I) que fala da “universalização do acesso” como sendo o objetivo principal da Lei, ou seja, assegurar a todos os cidadãos o acesso ao saneamento básico. O alcance a todas as moradias deste serviço através de todos os seus eixos: fornecimento de água, coleta de esgotos, limpeza urbana e captação e destinação das águas pluviais.

Partindo para o inciso segundo (II), este assegura a integralidade do saneamento básico em seus quatro eixos. Estes são entendidos como o conjunto de atividades inerentes ao saneamento básico, garantindo à população a máxima eficácia da qualidade dos serviços prestados, uma vez que haveria deficiência do serviço em função de sua não totalidade na ausência de qualquer um dos eixos compreendidos na Lei.

Ainda dentro do art. 2º e suas definições primárias e principais sobre o saneamento básico, temos o inciso IV, que determina a disponibilidade do serviço em todas as áreas urbanas, dos serviços de drenagem e de manejo das águas pluviais adequados à saúde pública e à segurança da vida e do patrimônio público e privado. E não divorciando dos ensinamentos elencados nos dispositivos anteriores, o inciso V estabelece a adoção de métodos, técnicas e processos adequados que considerem as peculiaridades locais e regionais.

Seguindo as orientações elencadas no inciso anterior, temos a determinação do inciso VI, que estabelece e determina uma articulação com as políticas de desenvolvimento urbano e regional, de habitação, de combate à pobreza e de sua erradicação, bem como de proteção ambiental, de promoção da saúde e também outras de relevante interesse social voltadas para a melhoria da qualidade de vida,

para as quais o saneamento básico seja fator determinante. Dentro desse contexto, tem-se como parâmetro para a realização destes preceitos a eficiência e sustentabilidade econômica, conforme apontado pelo inciso VII, do referido diploma legal.

Nota-se a propriedade doutrinária do artigo segundo, e igualmente como a estrutura deste sistema legal é bem amarrada, tendo como referencia o teor do inciso VIII, que estabelece e orienta a utilização de tecnologias apropriadas, considerando a capacidade de pagamento dos usuários e a adoção de soluções graduais e progressivas, e no comando do inciso IX, devendo-se aplicar prioritariamente a transparência das ações, baseada em sistemas de informações e processos decisórios institucionalizados.

Ademais, temos a diretriz elencada no inciso X, referente ao controle social, podendo ser interpretada como uma participação da sociedade no sentido de fiscalização e acompanhamento de todo o processo de planejamento e execução do serviço. E como critério de finalidade deste serviço e a garantia da universalidade do mesmo, temos as diretrizes elencadas no inciso XI, no que se refere à segurança, qualidade e regularidade.

Por fim, vislumbramos no inciso XII a integração das infraestruturas e serviços, com a gestão eficiente dos recursos hídricos, sendo este comando um esforço conjunto e integrado das duas políticas públicas com o objetivo comum de fornecer água segura e constante, bem como a devida coleta e tratamento do esgoto, de forma universalizada e ininterrupta.

Por derradeiro, o comando do inciso XIII, nos traz como parâmetro a adoção de medidas de fomento à moderação do consumo de água, como forma de educação para o consumo consciente e seguro deste recurso fundamental, controlando e evitando o desperdício por parte dos usuários e também por ocasião de redes de águas antigas e mal conservadas, observando igualmente quanto às ameaças das ligações clandestinas.

A Política Nacional de Saneamento Básico, no Art. 3º destaca a “universalização do acesso”, que vem claramente especificada no inciso primeiro do referido artigo. Tal dispositivo, aqui exposto na forma de comando legal, tem suma importância no contexto jurídico e social, visto que a universalização é preceito de que todos têm direito ao saneamento básico, compreendendo este em seus eixos,

atendendo às prerrogativas fundamentais de disponibilidade, segurança, qualidade e preços acessíveis.

A Lei também orienta quanto à prestação regionalizada de serviços públicos de saneamento básico, que se caracteriza pela possibilidade de prestação do serviço por um único prestador, atendendo vários municípios ou não, bem como a uniformidade de fiscalização e regulação dos serviços, inclusive de sua remuneração, a compatibilidade de planejamento, no qual trataremos com mais profundidade adiante, neste trabalho, em relação aos efeitos da lei em seus aspectos regionais.

Transcrevo abaixo os eixos definidos pela Política Nacional de Saneamento Básico (Lei 11.445/2007), complementados e atualizados pela nova redação definida por meio da Medida Provisória MP 844/2018, no qual estabelece os seguintes conceitos acerca deste serviço, a saber:

- I) Abastecimento de água potável, constituído pelas atividades, pela disponibilização, pela manutenção, pela infraestrutura e pelas instalações necessárias ao abastecimento público de água potável, desde a captação até as ligações prediais e os seus instrumentos de medição;
- II) Esgotamento sanitário, constituído pelas atividades, pela disponibilização e pela manutenção de infraestrutura e das instalações operacionais de coleta, transporte, tratamento e disposição final adequados dos esgotos sanitários, desde as ligações prediais até a sua destinação final para a produção de água de reuso ou o seu lançamento final no meio ambiente;
- III) Limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, constituídos pelas atividades, pela infraestrutura e pelas instalações operacionais de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destino final dos resíduos sólidos domiciliares e dos resíduos de limpeza urbanas; e
- IV) Drenagem e manejo das águas pluviais urbanas, constituídos pelas atividades, pela infraestrutura e pelas instalações operacionais de drenagem de águas pluviais, de transporte, detenção ou retenção para o amortecimento de vazões de cheias, tratamento e disposição final das águas pluviais drenadas, contempladas a limpeza e a fiscalização preventiva das redes;

Compreendemos que estes eixos/diretrizes são a espinha dorsal da Política Nacional de Saneamento Básico. Embora o saneamento básico seja compreendido como um serviço e um direito distinto do direito à água potável, no operacional e legislativo, ambos estão intimamente ligados e dependem tecnicamente um do outro. Se não temos água potável, não cumprimos uma das diretrizes da PNSB, sem ela é impossível a alimentação, a dessedentação de pessoas e animais e, é pela mesma que cuidamos de nossa higiene pessoal e habitacional, prevenindo a

contaminação e transmissão de doenças. Assim, falar em água potável é falar em saneamento e vice versa.

O saneamento básico é um fator indispensável ao desenvolvimento econômico e social de qualquer país, a boa execução dos serviços de tratamento da água, da coleta e tratamento dos esgotos melhoram a qualidade de vida das populações, especialmente no que se refere a saúde infantil, redução os riscos de mortalidade nesta fase da vida, melhorando a educação, aumentando a saúde do trabalhador e conseqüentemente a sua capacidade de auferir renda, valorização de imóveis e logradouros habitacionais, por meio da despoluição dos rios e preservação dos recursos hídricos, e por fim, aumentando a qualidade dos recursos naturais, fator este que influencia especialmente o ramo do turismo.

A Política Nacional de Saneamento Básico estabelece no Capítulo II, “Do Exercício da Titularidade”, em seu artigo 9º que “o titular dos serviços formulará a respectiva política pública de saneamento básico, devendo, para tanto”, como define o inciso I, “elaborar os planos de saneamento básico, nos termos desta Lei”. No Capítulo IV, que trata sobre o Planejamento, apresenta o artigo 19, com cinco incisos e nove parágrafos:

Art. 19. A prestação de serviços públicos de saneamento básico observará plano, que poderá ser específico para cada serviço, o qual abrangerá, no mínimo:

I - diagnóstico da situação e de seus impactos nas condições de vida, utilizando sistema de indicadores sanitários, epidemiológicos, ambientais e socioeconômicos e apontando as causas das deficiências detectadas;

II - objetivos e metas de curto, médio e longo prazos para a universalização, admitidas soluções graduais e progressivas, observando a compatibilidade com os demais planos setoriais;

III - programas, projetos e ações necessárias para atingir os objetivos e as metas, de modo compatível com os respectivos planos plurianuais e com outros planos governamentais correlatos, identificando possíveis fontes de financiamento;

IV - ações para emergências e contingências;

V - mecanismos e procedimentos para a avaliação sistemática da eficiência e eficácia das ações programadas.

§ 1º Os planos de saneamento básico serão aprovados por ato dos titulares e poderão ser elaborados com base em estudos fornecidos pelos prestadores de cada serviço. ([Redação dada pela Medida Provisória nº 868, de 2018](#))

§ 2º A consolidação e compatibilização dos planos específicos de cada serviço serão efetuadas pelos respectivos titulares.

§ 3º Os planos de saneamento básico deverão ser compatíveis com os planos das bacias hidrográficas em que estiverem inseridos.

§ 4º Os planos de saneamento básico serão revistos periodicamente, em prazo não superior a 4 (quatro) anos, anteriormente à elaboração do Plano Plurianual.

§ 5º Será assegurada ampla divulgação das propostas dos planos de saneamento básico e dos estudos que as fundamentem, inclusive com a realização de audiências ou consultas públicas.

§ 6º A delegação de serviço de saneamento básico não dispensa o cumprimento pelo prestador do respectivo plano de saneamento básico em vigor à época da delegação.

§ 7º Quando envolverem serviços regionalizados, os planos de saneamento básico devem ser editados em conformidade com o estabelecido no art. 14 desta Lei.

§ 8º Exceto quando regional, o plano de saneamento básico deverá englobar integralmente o território do ente da Federação que o elaborou.

§ 9º-A Os Municípios com população inferior a vinte mil habitantes poderão apresentar planos simplificados com menor nível de detalhamento dos aspectos previstos nos incisos I ao V do **caput**, conforme regulamentação do Ministério das Cidades.

[\(Incluído pela Medida Provisória nº 868, de 2018\)](#)

Art. 20. (VETADO).

Parágrafo único. Incumbe à entidade reguladora e fiscalizadora dos serviços a verificação do cumprimento dos planos de saneamento por parte dos prestadores de serviços, na forma das disposições legais, regulamentares e contratuais.

O controle social das ações de saneamento é previsto em vários artigos da Política Nacional de Saneamento Básico. Já no Artigo 2º, inciso IV, a lei define controle social, como:

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 com os serviços públicos de saneamento básico; (Redação dada pela Medida Provisória nº 868, de 2018).

A existência do controle social é uma das condições para a validade dos contratos que tenham por objeto a prestação de serviços públicos de saneamento básico, como estabelecer o Artigo 11. Há também um Capítulo da PNSB especialmente dedicado à participação de órgãos colegiados no controle social, que visibilizam a centralidade da mobilização social para as políticas de saneamento.

CAPÍTULO VIII

DA PARTICIPAÇÃO DE ÓRGÃOS COLEGIADOS NO CONTROLE SOCIAL

Art. 47. O controle social dos serviços públicos de saneamento básico poderá incluir a participação de órgãos colegiados de caráter consultivo, estaduais, do Distrito Federal e municipais, assegurada a representação:

- I - dos titulares dos serviços;
 - II - de órgãos governamentais relacionados ao setor de saneamento básico;
 - III - dos prestadores de serviços públicos de saneamento básico;
 - IV - dos usuários de serviços de saneamento básico;
 - V - de entidades técnicas, organizações da sociedade civil e de defesa do consumidor relacionadas ao setor de saneamento básico.
- § 1º As funções e competências dos órgãos colegiados a que se refere o caput deste artigo poderão ser exercidas por órgãos colegiados já existentes, com as devidas adaptações das leis que os criaram.
- § 2º No caso da União, a participação a que se refere o caput deste artigo será exercida nos termos da Medida Provisória no 2.220, de 4 de setembro de 2001, alterada pela Lei no 10.683, de 28 de maio de 2003.

1.2.3 Plano Nacional de Saneamento Básico

O Plano Nacional de Saneamento Básico – PNSB, foi devidamente instituído por meio da Lei 11.445 de 2007, de caráter obrigatório cuja responsabilidade pela sua elaboração e coordenação cabe exclusivamente ao Ministério das Cidades.

Em seu bojo, o PNSB traz as diversas metas e objetivos a serem alcançados, incluindo os respectivos tempos para o devido cumprimento que podem ser de curto, médio e longo prazo. Apresenta igualmente projetos, programas e tarefas necessárias ao cumprimento de tais metas, bem como identifica as respectivas fontes financiadoras das ações mencionadas.

Ademais, o PNSB informa os respectivos procedimentos de avaliação periódica anual de seu cumprimento, devendo ser reavaliado em um período de cada quatro anos.

O Estatuto das Cidades traz define no art. 2º, incisos I e XVIII, que é dever do Estado: “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

- I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações; (CIDADES, Lei nº 10.257/01)
- XVIII - tratamento prioritário às obras e edificações de infraestrutura de energia, telecomunicações, abastecimento de água e saneamento,” (CIDADES, Lei nº 10.257/01)

Cabe destacar também o Art. 3º, inciso III, que transfere a competência à União, além de outras atribuições de interesse da política urbana,

[...] promover, por iniciativa própria e em conjunto com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, programas de construção de moradias e melhoria das condições habitacionais, de saneamento básico, das calçadas, dos passeios públicos, do mobiliário urbano e dos demais espaços de uso público. (CIDADES, Lei nº 10.257/01)

Figura 1 - Participação e controle social como princípio fundamenta do Plano Nacional de Saneamento Básico.



Fonte: Plano Nacional de Saneamento Básico (2019, p. 17).

Ainda sobre os princípios que dão relevante fundamento ao planejamento e gestão sobre o serviço de saneamento básico diz respeito à democratização desta gestão dos referidos serviços por meio da “Participação, Comunicação e do Controle Social”. Tradicionalmente a gestão de serviços de saneamento básico está atrelada a uma atmosfera técnico-administrativa, estando ainda virtualmente isolado de processos políticos e socioeconômicos que legislam, estruturam e estabelecem o modo de operação e organização destes serviços.

Neste sentido, estabelecer relações entre o cidadão como indivíduo, a população como um todo e o poder público é um procedimento notadamente complexo, trabalhoso e longo, uma vez que estes se situam em posições de

extremidade tendo como centro e linha de conexão a esfera técnica mediando os contrapontos existentes de cada lado.

Para se concretizar a materialidade ao princípio em questão e a sua aplicabilidade ao processo de elaboração do Plansab, são estabelecidas diversas diretrizes em conformidade com a necessidade, tempo e as características locais. Estas diretrizes são subdivididas em processos que tem como etapas reuniões, discussões, consultas populares dentre outras. No Plansab, por exemplo chegou-se a divisão em quinze macrodiretrizes, destacando-se a Participação e controle social, objeto deste estudo como veremos agora.

O Plano Nacional de Saneamento Básico, ou Plansab, determina em seu texto a exigência de da estruturação de mecanismos e ferramentas de participação e controle social na incorporação das ações de políticas públicas sobre saneamento básico. Esta exigência já estava preceituada pela Constituição Federal de 1988, sendo ainda consolidada pelo texto da Lei no 11.445/2007, que regula as Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico.

Vale ressaltar que a participação e Controle social são maneiras distintas de atuação da sociedade e do cidadão perante as Políticas públicas e normalmente estes procedimento geram confusão por se assemelharem, contudo, a Participação refere-se ao elemento de aproximação, debate e debate entre o cidadão e demais representantes da sociedade com o Estado, devendo ser parte integrante do processo de elaboração das políticas, bem como do processo de decisão fazendo uso dos recursos necessários para agregar o maior numero de componentes, de acordo com as características locais e fazendo uso de variadas tecnologias adequadas para este fim específico.

Já o controle social trata-se de uma forma de atuação popular cujo objetivo é estabelecido no acompanhamento e fiscalização da gestão pública, como também das ações governamentais e dos entes públicos envolvidos. Para tanto, normalmente exige-se um grau mais elevado de formação e conhecimento dos seus mecanismos.

Sobre esse ponto, lembremos que o saneamento básico como setor, possui desde suas origens enormes e variadas dificuldades no que se refere a implementação dos mecanismos de participação e controle social, por diversos motivos: desconhecimento da população pelo tema; ausência de uma cultura sólida de participação da sociedade; desigualdades sociais e regionais, e como agravante

interesses corporativos e a supervalorização da dimensão técnica e por fim, as características e ritmos diferentes de cada região.

A última versão revisada e atualizada do Plansab apresenta o elemento da participação e do controle social no setor saneamento num contexto histórico, traçando uma comparação com os dados e informações disponíveis e levantados ao tempo da revisão com as mesmas informações obtidas ao tempo da edição da versão original do Plano, tendo como objetivo perceber a dinâmica e o desenvolvimento desta dimensão. Vale informar ainda que o cenário da participação e do controle social se modificou muito desde a publicação do Plansab. De acordo com a Munic 2017, podemos notar que são poucos os municípios brasileiros cujo os mecanismos de participação e controle social não estão implementados, o estudo acredita que esse fenômeno se dá por causa de uma possível desorganização da prestação dos próprios serviços.

Quatro anos após a publicação da Lei no 11.445/2007, mais exatamente no ano de 2011, existiam no território brasileiro somente 195 conselhos municipais sobre saneamento básico. No ano de 2017 pode-se constatar um aumento significativo do número de conselhos, chegando a 958, ou seja, um crescimento de aproximadamente cinco vezes se comparado ao número de conselhos no período de 2011. Este relevante aumento de conselhos com a finalidade de atuar no controle social da prestação de serviços de saneamento pode ser atribuído ao Decreto no 7.217/2010, que estabeleceu em seu texto o ano limite de 2014, para acesso e recebimento de recursos federais, para a elaboração por parte dos responsáveis pelos serviços, bem como, de entidades colegiadas com finalidade ao controle social.

Ademais, se consideramos a no Brasil temos 5.570 municípios, este número nos parece baixo, distante do ideal em termos de nação, todavia, são inúmeros conselhos que inserem o saneamento básico entre suas prioridades, em especial os conselhos de saúde, meio ambiente e desenvolvimento urbano. Para corroborar, no ano de 2011 já se contavam em torno de 3.582 e no ano de 2017 estes passaram para 3.650, isso sem mencionar os próprios conselhos municipais de saneamento. Por esta análise, a Munic 2017 deduz que a maneira mais prática e célere encontrada por alguns titulares dos serviços para implementar o controle social nas atividades de saneamento acabou sendo o de estender as competências e atribuições dos conselhos já existentes e implementados. Tal procedimento foi útil,

em particular, na região Nordeste. Assim, o estudo conclui que a institucionalização destes conselhos está presente e bastante consolidada em grande parte dos municípios brasileiros, contudo, necessita-se de um acompanhamento destes indicadores para fazer uma análise mais criteriosa sobre o efetivo funcionamento dos conselhos existentes.

Outro dado relevante trazido pela Munic 2017 é que a macrorregião Sul é a que proporcionalmente possui um maior número de conselhos de saneamento no país, em contrapartida a Nordeste é a que possui o menor número, outrossim, no que se refere aos conselhos transversais, existe um equilíbrio maior entre as macrorregiões, estando todas com índice de mais de 60%. E por fim, a Munic esclarece ainda que dentre os conselhos sobre saneamento estabelecidos no ano de 2017, 16,1% eram, concorrentemente de caráter normativo, deliberativo e fiscalizador e apenas 83,9% como sendo consultivos. Por fim esta distribuição da atuação em matéria de saneamento básico entre os diversos conselhos existentes é demonstrada na Tabela 4.34. do referido documento, onde podemos observa-se que os Conselhos Municipais de Saneamento e de Saúde concentram regional e nacionalmente a participação no setor. Abaixo, uma tabela demonstrando os Municípios com Conselho atuantes em Saneamento Básico:

| Brasil/Macrorregião | Municípios com Conselho de Saneamento (%) | | Municípios com conselhos transversais que atuam em saneamento básico (%) | |
|---------------------|---|------|--|------|
| | 2011 | 2017 | 2011 | 2017 |
| Norte | 1,3 | 8,4 | 60,1 | 63,7 |
| Nordeste | 1,2 | 8,4 | 63,3 | 60,1 |
| Sudeste | 2,2 | 16,3 | 61,7 | 66,1 |
| Sul | 9,1 | 33,9 | 70,2 | 72,0 |
| Centro-Oeste | 4,2 | 20,1 | 66,5 | 69,1 |
| Brasil | 3,5 | 17,2 | 64,3 | 65,5 |

Tabela 4.34. Distribuição da atuação em saneamento entre diversos conselhos.

| Brasil/Macrorregião | Conselho Municipal da Cidade e/ou do Desenvolvimento Urbano | | Conselho Municipal de Saúde | | Conselho Municipal de Meio Ambiente | | Outro(s) conselho(s) | |
|---------------------|---|-------------|-----------------------------|-------------|-------------------------------------|-------------|----------------------|-------------|
| | 2011 | 2017 | 2011 | 2017 | 2011 | 2017 | 2011 | 2017 |
| Norte | 18,2 | 16,7 | 91,9 | 84,7 | 11,0 | 60,2 | 9,3 | 8,7 |
| Nordeste | 14,3 | 10,8 | 90,8 | 84,0 | 36,9 | 40,3 | 7,0 | 11,2 |
| Sudeste | 12,9 | 11,7 | 76,7 | 63,5 | 66,4 | 70,6 | 9,1 | 10,0 |
| Sul | 26,7 | 21,9 | 80,4 | 69,6 | 26,7 | 66,0 | 12,6 | 11,9 |
| Centro-Oeste | 12,3 | 15,5 | 85,5 | 75,9 | 50,3 | 60,6 | 13,9 | 13,0 |
| Brasil | 16,9 | 14,6 | 83,9 | 73,7 | 53,5 | 58,9 | 9,7 | 11,0 |

Ainda segundo a Munic 2017, existem alguns mecanismos de participação, que estão menos consolidados, neste sentido, somente 45,6% dos municípios utilizaram algum mecanismo de participação não sendo colegiado em período relativo de um ano, contando com audiências públicas, debates e consultas públicas, ou ainda realizaram alguma conferência das cidades dentro de um período de quatro anos até 2017.

Ademais, além dos mecanismos citados anteriormente, destacamos ainda dois mecanismos que tiveram relevante atributo tanto no aspecto da participação quanto do controle social. Primeiramente referimo-nos a participação da população na criação dos planos de saneamento, tornada obrigatória pelo advento da Lei no 11.445/2007, bem como do Decreto no 7.217/2010 que regulamenta a mesma.

E em segundo são os Conselhos das Cidades, estabelecidos no ano de 2004, sendo os mesmos integrados à estruturação do Ministério das Cidades, então existentes à época, com característica consultiva e deliberativa, e cuja finalidade, dentre outras, é a de elaborar e acompanhar a implementação e execução da política nacional de desenvolvimento urbano no aspecto geral e a do saneamento básico em sentido mais direto.

Ademais, sobre o Conselho das Cidades, este foi bastante participativo no setor até o ano de 2017, resultando na totalidade de cinquenta e cinco reuniões (ordinárias e extraordinárias), sendo cenário de debates calorosos entre os principais atores envolvidos no tema saneamento, a elaboração de dezenas de resoluções acerca dos mais variados assuntos inerentes às políticas executadas sob a égide do então existente Ministério das Cidades, sendo especialmente por meio destas reuniões do Comitê Técnico de Saneamento Ambiental (CTSA). Por

derradeiro, desejamos que uma futura Conferência Nacional das Cidades seja realizada ainda no ano de 2019, de acordo com o estabelecido pelo Decreto no 9.076/2017.

1.2.4 Termo de Referência para a elaboração dos Planos Municipais de Saneamento Básico

Neste contexto, a norma insere o saneamento básico como um dos critérios e objetivos a serem observados e atendidos, uma vez que considerando as dimensões existentes no conceito de saneamento. Assim, em conjunto com as determinações contidas no Plano Nacional de Saneamento Básico, aplicam-se paralelamente as regras determinadas pelo Estatuto das Cidades. Neste sentido, foi elaborado pela Fundação Nacional da Saúde (FUNASA), um Termo de Referência para a elaboração de Planos Municipais de Saneamento Básico, visando apoiar as equipes como veremos na seção a seguir.

O Termo de Referência (TR) é um importante documento, de caráter norteador, cuja finalidade é oferecer aos entes federados, especialmente os municípios, as orientações e diretrizes necessárias para a elaboração dos seus Planos Municipais de Saneamento Básico - PMSB, obedecendo às determinações e parâmetros estabelecidos pela Lei nº 11.445/2007, que trata das Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico e a Política Federal de Saneamento Básico, bem como, pela Lei nº 12.305/2010, que regula a Política Nacional de Resíduos Sólidos. Este documento tem caráter indispensável e propõe uma abordagem participativa para a elaboração dos Planos Municipais de saneamento Básico, ou seja, estimula a atuação direta, tanto dos órgãos públicos envolvidos no desenvolvimento, como também da sociedade civil, por meio de representantes, ONGs e outros. Assim, o Termo de Referência objetiva dar o fundamento metodológico e legislativo, orientando os municípios a elaboração dos seus respectivos Planos Municipais de Saneamento Básico, visando alcançar resultados estabelecidos em Lei, como a inclusão social, a universalização do saneamento básico e a sustentabilidade.

Assim, o Termo de Referência recomenda a todos os municípios que igualmente elaborem suas respectivas políticas municipais de saneamento básico, que de acordo com o Decreto 7217/2010, deverá ser procedido com a participação

popular em consonância com o Estatuto das Cidades (Lei nº 10.257/2001). Art. 23 do Decreto nº 7.217/2010, segundo o qual:

O titular dos serviços formulará a respectiva política pública de saneamento básico, devendo, para tanto: I – elaborar os planos de saneamento básico, observada a cooperação das associações representativas de vários segmentos da sociedade (conforme previsto no art. 2º, inciso II, da Lei nº 10.257/2001) e da ampla participação da população [...].

Considerando isso, o Plano Municipal de Saneamento Básico torna-se o principal instrumento para a concretização da política pública Municipal, conforme nos enuncia o Decreto 7.217/2010. Deste modo, esta política carrega a missão e o dever de organizar, estabelecer e estruturar o saneamento básico municipal levando-se em conta as funções de gestão, desde o planejamento até a efetiva prestação do serviço estando às mesmas submetidas à regulamentação, fiscalização e controle social.

Para facilitar a compreensão das etapas da elaboração do Plano, o Termo de Referência vem dividido em 07 (sete) capítulos, além das considerações finais, tendo como preceitos, fundamentações legais, bem como a metodologia que dão suporte a elaboração dos Planos Municipais possui um caráter participativo tendo como elemento filosófico um pacto social. No primeiro capítulo temos a introdução ao documento e a apresentação dos seus pilares legais, conceitos e parâmetros metodológicos os quais que orientarão e sustentarão o processo de planejamento e elaboração dos PMSB, assim como sua proposição como um pacto social, ou seja, uma proposta que possui como filosofia e objeto a participação social na elaboração do futuro documento, Estabelece que o PMSB deverá ser elaborado conforme 03 (três) recortes: o substantivo, o territorial e o temporal, tendo como objetivo central a obediência aos princípios fundamentais elencados na Lei nº 11.445/2007, sendo o principal deles a universalização do acesso aos serviços de saneamento básico. O documento menciona também as dimensões de gestão (medidas estruturantes) e infraestrutura (medidas estruturais). O primeiro capítulo se encerra com a descrição minuciosa das etapas de elaboração do PMSB, bem como de seus produtos, respectivamente, sistematizando em uma tabela a sequência lógica e o cronograma das obrigações que deverão ser cumpridas pelo município, tendo o apoio da Fundação Nacional de Saúde-Funasa, a saber:

A primeira etapa de elaboração do PMSB é designada como Atividades Iniciais, tendo como produto relacionado o “**Produto A**”, que contém:

- Portaria de nomeação do Comitê Executivo
- Mapeamento dos atores locais Proposta de Composição do Comitê de Coordenação
- Proposta com a Definição dos Setores de Mobilização (SM)
- Relatório de Acompanhamento das Atividades

A segunda etapa é a Elaboração da estratégia de mobilização, participação social e comunicação do PMSB, que possui o “**Produto B**”, contendo:

- Decreto de nomeação do Comitê de Coordenação e respectivo regimento interno Relatório da Estratégia de Mobilização, Participação Social e Comunicação, prevendo todos os eventos participativos, tendo sido aprovada por deliberação do Comitê de Coordenação.
- Relatório de Acompanhamento das Atividades informando qual sistema de informação será adotado na elaboração do PMSB

A próxima etapa de elaboração do PMSB é a construção do diagnóstico técnico-participativo, dos serviços de saneamento básico, englobando os 4 (quatro) componentes, com base no enfoque técnico em diálogo permanente com a população, realizado por meio dos eventos previstos na estratégia participativa do PMSB, que possui o “**Produto C**”, tendo em seu bojo:

- Relatório do Diagnóstico Técnico-Participativo e apresentação do Quadro com o Resumo Analítico do Diagnóstico do PMSB.
- Relatório de Acompanhamento das Atividades.

Ademais temos a etapa de elaboração do prognóstico do saneamento básico no município: tratando-se da escolha do Cenário de Referência para a Gestão dos Serviços, definição dos Objetivos e Metas, indicação das Prospectivas Técnicas para cada um dos 4 (quatro) Componentes, trazendo o “**Produto D**”, com o seguinte conteúdo:

- Relatório do Prognóstico do PMSB: cenário de referência para a gestão dos serviços; objetivos e metas; prospectivas técnicas para abastecimento de água, esgotamento sanitário, manejo de águas pluviais e manejo de resíduos sólidos
- Relatório de Acompanhamento das Atividades.

Continuando as etapas, temos a Proposição de programas, projetos e ações do PMSB, aplicação da metodologia de hierarquização das propostas do PMSB e

definição da programação da execução do PMSB, no qual traz o “**Produto E**”, com a seguinte descrição:

- Relatório com a proposição dos Programas, Projetos e Ações do PMSB e respectivo Quadro 3 com as Propostas do PMSB
- Quadro 4 com o resultado da aplicação da Metodologia para Hierarquização das Propostas do PMSB
- Programação da Execução do PMSB com apresentação do Quadro 5.
- Relatório de Acompanhamento das Atividades

Por conseguinte, temos a elaboração da proposta de indicadores de desempenho do PMSB, com o “**Produto F**”, que contém:

- Proposta de Indicadores de Desempenho do PMSB
- Relatório de Acompanhamento das Atividades

Finalizando as etapas temos a consolidação dos produtos do PMSB, elaboração da minuta do projeto de lei para aprovação do PMSB e elaboração do resumo executivo do PMSB com seu respectivo “**Produto G**”, contendo:

- Documento Consolidado do PMSB, com a incorporação das contribuições pactuadas na audiência pública (ou conferência municipal) e por deliberação do Comitê de Coordenação. Devem ser disponibilizadas 2 (duas) cópias para o município, sendo uma digital para publicação na página eletrônica da Prefeitura e outra impressa, e para a Funasa apenas a cópia digital
- Minuta do Projeto de Lei para aprovação do PMSB, tendo o Documento Consolidado do PMSB como Anexo Resumo Executivo do PMSB, de acordo com o escopo mínimo estabelecido nesse TR
- Relatório de Acompanhamento das Atividades, com registro completo da audiência pública realizada para aprovação do PMSB.

Sobre os Relatórios de Acompanhamento das Atividades estes deverão obrigatoriamente conter o relato de tudo que foi desenvolvido dentro do período equivalente, apontando principalmente os resultados obtidos, bem como os as possíveis dificuldades encontradas em cada processo. Complementando essa descrição mais analítica, os relatórios deverão apresentar as listas de presença de todos os eventos organizados e realizados, bem como os respectivos registros fotográficos, dos levantamentos de campo e das visitas de prospecção técnica realizadas.

No segundo capítulo, o Termo de Referência trata da política de saneamento básico no município baseando-se na legislação que regulamenta o setor, elucida a diferença entre o plano e a política, colocando de forma clara e objetiva as

recomendações da Funasa quanto ao processo de elaboração destes documentos distintamente.

Assim, colocando de forma simplificada, pode-se conceituar as políticas públicas como um conjunto de projetos, planos, programas e ações implementadas por diferentes instâncias de governamentais, ou seja, municipal, estadual e federal, cujo objetivo é melhorar a qualidade de vida da população ou em determinados grupos sociais; levando em conta sempre as realidades socioeconômicas e culturais locais. Desta forma, possuem um caráter universalizante ou estão direcionadas à garantia de direitos para determinados segmentos sociais que apresentem características frente a condições de como, por exemplo, as dimensões relacionadas a etnia, gênero, geracionais e de inserção produtiva.

Assim, para que seus resultados sejam efetivamente alcançados, as políticas públicas devem contar com a total participação social, por meio dos principais instrumentos de representação da sociedade civil que são os conselhos de políticas públicas. Complementando, as conferências setoriais, qual seja, as Cidades, Saúde, Educação e Cultura, Meio Ambiente e Resíduos Sólidos, dentre outras, em suas diferentes escalas, Nacional, estadual e municipal, também atuam como importantes locais e espaços de informação e consulta aos diferentes segmentos populacionais definindo as diretrizes para a elaboração das políticas públicas. Esta participação da sociedade na elaboração, acompanhamento e diagnóstico das políticas públicas é, em alguns casos, respaldada pela própria lei que as institui.

O segundo capítulo traz uma explicação sobre a gestão dos serviços, incluindo nestes as atividades de planejamento, regulação, fiscalização, prestação e controle social, que perpassa todo o ciclo, ressaltando ainda o papel do município como principal ator do processo de elaboração do PMSB, bem como responsável por sua devida implementação, acompanhamento, avaliação e, finalmente, revisão. O capítulo finaliza com todos os procedimentos que deverão ser adotados pelo município para a devida aprovação do seu PMSB.

Ainda tratado sobre a política pública, o texto estabelece de forma didática e importante à diferença entre a política pública e o PMSB, desmistificando que a Política é um instrumento bem mais abrangente, pois trata de diretrizes e, por isso, idealmente deverá preceder o PMSB. Assim, a diferença entre um e outro fica mais evidente quando se analisa o conteúdo, pois, o processo de elaboração, tanto da Política, quanto do Plano, deverá observar a participação social.

A Política deverá estabelecer que tipo de modelo jurídico-institucional do saneamento básico a ser adotado em nível municipal, o que equivale às modalidades de como serão aplicadas as funções de gestão dos serviços de saneamento básico, desde a elaboração, a regulação, a fiscalização, bem como a prestação dos serviços até a atividade de controle social. Ademais, o teor da Política abarca as condições para a efetiva prestação direta, ou sua delegação dos serviços; no qual define a regulamentação e a fiscalização, bem como os procedimentos para sua execução; a adoção de critérios adequados ao atendimento indispensável à saúde pública; as devidas informações acerca dos direitos e os deveres dos usuários dos serviços; a adoção de mecanismos de controle social; a estruturação das informações acerca do saneamento e a produção dos indicadores; e, finalmente, as hipóteses e critérios para o poder municipal intervir e retomar a operação dos serviços delegados, por meio de indicação de uma entidade reguladora, nos casos específicos com previsão em e nos respectivos documentos contratuais.

Já em relação ao **PMSB**, este compreende o diagnóstico de como os serviços estão sendo executados para a população, por meio de da análise de indicadores sanitários, ambientais, epidemiológicos e socioeconômicos; o apontamento da respectiva indicação de objetivos e metas para o alcance do objetivo da universalização do acesso como um dos eixos fundamentais do Plano e respectiva apresentação de programas, projetos e ações, inclusive os relacionados aos de emergência e contingência, bem como o estabelecimento dos indexadores mínimos para aferir a atuação dos prestadores de serviços; e, por fim, a conceituação dos mecanismos para o supervisionamento, avaliação dos resultados alcançados e avaliação do PMSB.

Um aspecto interessante trazido no texto do termo de Referência e que vale ressaltar neste trabalho é o que existe em comum entre a Política e o Plano, no caso, vai além da participação social, tendo também a ver com todo o processo no qual prevê algumas estratégias de envolvimento por parte do Poder Legislativo Municipal. Assim, reforçamos que a Política e o Plano devem ser respectivamente transformados em leis municipais para fundamentar e respaldar a legitimidade e as decisões referentes a gestão dos serviços de saneamento básico, bem como os investimentos a serem aplicados e realizados, objetivando alcançar as metas estabelecidas junto a sociedade.

No que se refere ao terceiro capítulo, este em especial, traz as diretrizes de elaboração da Estratégia de Mobilização, Participação Social e Comunicação, cuja temática será mais abordada ao longo deste trabalho. Esta estratégia deve ser devidamente adotada e cumprida dentro do processo de elaboração do PMSB, seguindo as orientações e diretrizes do Termo de Referência, bem como da Legislação vigente a que este se refere. Na prática, isso significa a elaboração e criação de dois comitês de trabalho, específicos para o assunto sendo um comitê técnico e um comitê de participação social. O Termo de Referência reafirma que a participação social é fator preponderante para a confecção do PMSB, pois este é um efetivo instrumento de transformação da realidade local. Deste modo, o documento investe de forma eficaz no preparo e na participação dos Comitês do PMSB, trazendo em seu bojo suas diretrizes metodológicas para orientar o município na elaboração e construção das Estratégias de Participação social.

O quarto capítulo aborda a construção de um referencial, ou diagnóstico técnico-participativo para o Plano Municipal, que deve incluir “a caracterização territorial do município; o atual quadro institucional da política e da gestão dos serviços de saneamento básico; bem como o diagnóstico de cada serviço – abastecimento de água, esgotamento sanitário, manejo de águas pluviais, manejo de resíduos sólidos”. O Termo de Referência possui um quadro esquematizado de diagnóstico do PMSB, que deverá ser devidamente preenchido pelos municípios, pois tem a finalidade de servir de base para as outras etapas do processo de produção.

Os demais capítulos do Termo de Referência, no caso, capítulos cinco, seis e sete, respectivamente, abordam a perspectiva propositiva do PMSB. No capítulo cinco, estipula uma tarefa que consiste na elaboração de um prognóstico do PMSB, incluindo nele a escolha do cenário que servira de referência para a gestão dos serviços, bem como a definição das metas e objetivos das perspectivas técnicas para os quatro eixos que compõem o saneamento básico municipal.

O capítulo seis aborda a formulação de propostas do PMSB, elaborando e organizando a proposição de projetos, programas e ações especificadas em uma tabela síntese e também a aplicação das metodologias adequadas para hierarquização das propostas do PMSB.

Por fim, o capítulo sete trata da implementação propriamente dita, e do acompanhamento do PMSB, abarcando toda programação e execução do referido PMSB, listando os Indicadores de desempenho do PMSB. Por derradeiro, temos a conclusão do TR, onde são tecidas as considerações finais acerca do processo de elaboração do Plano Municipal de Saneamento Básico, bem como a sua eficácia e relevância para a melhoria da qualidade de vida da população local.

Nesta dissertação temos especial interesse nos processos de mobilização e participação social previstos no Termo de Referência. Vejamos a seguir mais detalhes sobre as orientações do Termo de referência para a promoção e participação social.

1.3 Saneamento básico e participação nos Planos Municipais

O Termo de Referência prevê que a efetiva elaboração dos PMSB exige uma estratégia de mobilização e participação social, bem como comunicação. Esta estratégia deve assegurar a atuação da sociedade civil, qual seja, moradores, associação de moradores, empresas privadas, organizações não governamentais e outras.

Neste sentido, o TR define como primeiro ato a elaboração, organização e constituição de 02 (dois) grupos de trabalhos denominados de Comitê Executivo e Comitê de Coordenação, respectivamente, devendo os mesmos serem criados formalmente através de ato do poder público municipal. O primeiro comitê a ser criado por ato público deverá ser o comitê executivo, formado necessariamente por uma equipe multidisciplinar de caráter técnico e tendo como atribuição e responsabilidade fazer o mapeamento dos atores participantes da vida social do município e, posteriormente, fundado no Termo de Referência-TR, organizar e definir a composição do Comitê de Coordenação. Além dessa atividade o Comitê Executivo é o responsável direto pela elaboração do futuro plano. Assim, executa todas as tarefas previstas no TR bem como prepara os produtos submetendo, porém, o material à avaliação e aprovação por parte da Comissão de Coordenação, observando para tanto os prazos previstos no cronograma previamente designado.

O Comitê Executivo (CE) deverá ser composto por uma equipe com perfil multidisciplinar e caráter predominantemente técnico. Esta equipe deverá ser composta preferencialmente por servidores municipais efetivados e que atuam como profissionais em órgãos e demais entidades do município na área de saneamento básico e também em secretarias relacionadas ao serviço, tais como, Secretaria de Urbanismo, de Serviços Públicos, de Obras, de Saúde, Assistência Social, de Educação, Meio Ambiente, Planejamento e Desenvolvimento Econômico, dentre outras por ventura existentes na Prefeitura Municipal e que, contribuam direta ou indiretamente para a execução do serviço, incluindo também, os representantes técnicos dos prestadores de serviços, como as autarquias municipais, concessionárias estaduais, operadores privados, dentre outros, que operem o serviço de manejo de resíduos sólidos e o serviço de manejo de águas pluviais, incluído neste a drenagem urbana, bem como, de profissionais responsáveis pelo assessoramento técnico, como aqueles disponibilizados pela Fundação Nacional de Saúde (Funasa), Universidades ou empresa de consultoria.

O Comitê executivo poderá contar ainda com profissionais destacados pelos órgãos da administração direta e indireta de outros entes federativos. Assim, deve-se igualmente ser buscada a integração e participação dos conselheiros municipais que representam a sociedade civil local nos conselhos de políticas públicas (de saúde, de assistência social, de habitação e de interesse social, de educação, de meio ambiente, dentre outros), Deve haver uma Portaria de nomeação para definir a composição da equipe mínima do Comitê, bem como suas respectivas atribuições, as devidas representações de cada membro nomeado, o tipo de vinculação, esclarecendo também os suplentes de cada representante.

No que se refere ao Comitê de Coordenação (CC), este deriva do Comitê Executivo e é elaborado e organizado pelo mesmo atendendo as recomendações trazidas do TR e da Lei, cuja organização e composição deverá obrigatoriamente atender a alguns requisitos. O referido Comitê de Coordenação deve ser necessariamente formado por representantes da sociedade civil local e do poder público, devendo ser garantido o nivelamento e igualdade na representação das duas esferas. No que se refere à sociedade civil, esta poderá ser representada por lideranças comunitárias e organizações sociais locais, ou seja, associações de moradores, grupos de mulheres ou de jovens, religiosos, culturais, entre outros, No que refere-se às entidades profissionais, seus representantes podem ser

selecionados nos órgãos ou conselhos de classe profissionais, tais como Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), Conselho Regional de CREA, CAU, dentre outras, do mesmo modo às entidades empresariais locais que poderão ser representadas através do Clube de Dirigentes Lojistas (CDL) ou qualquer associação empresarial existente na localidade, e por fim, destacamos a presença dos dirigentes sindicais dos trabalhadores em serviço de saneamento, dos movimentos sociais com atuação no município e na região, como, por exemplo, os movimentos de moradia, de pequenos agricultores, dos “sem terra”, ou de cidadãos “atingidos por barragens de mineradoras”, dentre outros, além de associações/cooperativas de catadores de materiais recicláveis, de associações rurais, de organizações não governamentais (ONGs). Incluem-se também as instituições de ensino, compreendendo as públicas ou privadas, dentre outras representações sociais existentes no município.

Quanto ao decreto de nomeação do Comitê de Coordenação, este deverá obrigatoriamente trazer além dessa composição inicial, as suas respectivas competências na tarefa a ser desenvolvida, as representações de cada membro nomeado, e por fim, esclarecendo ainda sobre os suplentes de cada representante. Uma observação importante, é que para os dois Comitês do PMSB deve-se evitar que as representações estejam em duplicidade.

Cumpra-se informar, qual é o papel e as atribuições da Funasa nesse processo. Assim, o Núcleo Intersetorial de Cooperação Técnica (NICT) trata-se do agente interlocutor da Funasa junto ao município. Sua função principal é a de fazer o acompanhamento técnico com caráter orientativo, não devendo o mesmo participar das decisões com direito a voto. O Coordenador do Comitê de Coordenação será o principal responsável pela interlocução do município junto à Funasa.

Estando devidamente criado e instituído, o Comitê de Coordenação, procederá a criação de um regimento interno, no qual estabelecerá os parâmetros de seu funcionamento. Assim, através destes dois comitês o município efetivará o processo de mobilização, participação social e comunicação, cujo objetivo é informar a população sobre a elaboração do PMSB, para que a mesma tome conhecimento, bem como tenha a possibilidade de discutir sobre os resultados parciais, apreciar e validar os diagnósticos, prognósticos e as propostas de ações estabelecidas, incorporando ao documento do PMSB suas importantes contribuições surgidas e pactuadas ao longo desse complexo processo.

Para se efetivar o processo que consiste na estratégia de mobilização, é necessário estabelecer uma Diretriz Metodológica, que deverá ser elaborada e implementada pelos dois comitês do PMSB e posteriormente adotada pelo município com os seguintes critérios:

- I – **Participativa:** no que se refere às lideranças comunitárias e aos agentes sociais com representatividade nas instâncias colegiadas da participação popular e do controle social durante todo o processo;
- II – **Promotora de integração com as demais políticas públicas:** Para os quais o saneamento básico seja um fator e tema determinante, desde o diagnóstico até a implementação dos projetos e ações do PMSB;
- III – **Interativa:** esta refere-se ao comprometimento e capacitação do corpo técnico-político municipal que é responsável pela gestão dos serviços públicos de saneamento básico e de políticas públicas referentes a mesma.

A construção da referida “Estratégia de Mobilização, Participação Social e Comunicação” ocorrerá sempre na fase inicial do processo. Nela, serão planejados todos os procedimentos e as atividades a serem executadas ao longo de todo o período de planejamento e construção do PMSB, objetivando assegurar a máxima participação da sociedade. Assim, a Estratégia Participativa do PMSB não recria nem reinventa nada, pelo contrário, ela deve se articular e conjugar com outros processos participativos já existentes como o orçamento participativo, fóruns ou reuniões que discutem a agenda de desenvolvimento da localidade, conferências setoriais como, por exemplo, as de saúde, moradia e o meio ambiente, como também dos conselhos municipais de políticas públicas.

Quanto à convocação para a participação nas reuniões de trabalho e discussão, esta deverá ser a mais ampla possível, fazendo uso de todos os meios de comunicação que estiverem ao alcance dos gestores seja por meio dos canais oficiais do Município, sites dos demais entes participantes já citados no texto (OAB, CREA, CAU, CDL, etc...), bem como, dos telefones, aplicativos de celular e até redes sociais das lideranças comunitárias, grupos de mulheres, grupos jovens e ONGs. Assim, nesse momento de estruturação da Estratégia Participativa, acredita-se que estejam participando do Comitê de Coordenação do PMSB os diversos segmentos organizados da população do município, por meio de sua representatividade em comunidades urbanas e rurais, nelas inseridas, se for o caso as comunidades indígenas e quilombolas, como também nos movimentos sociais, setor empresarial/comercial, setores públicos e de outras tarefas governamentais, assim

como os outros poderes como o Poder Judiciário, Ministério Público (MP), Defensoria Pública (DP), juntamente com o município, mais particularmente, do Poder Legislativo Municipal. Nesse contexto, a representação e participação dos segmentos sociais, especialmente das associações de moradores a representação e participação das associações de moradores, bem como dos agentes públicos municipais de saúde são fundamentais, especialmente na tarefa do diagnóstico, trazendo e elucidando para o PMSB as necessidades concretas existentes para melhorar as condições na qualidade de vida.

Destacamos que a estratégia participativa que consiste numa metodologia que deverá ser adotada para viabilizar na prática o que está elencado na lei sobre participação e controle social. Assim, para colaborar na montagem da estratégia participativa o Termo de Referência aponta algumas orientações de como o município pode conjugar procedimentos, mecanismos e atividades para assegurar a mobilização, participação social e comunicação entre os setores e agentes da sociedade durante a elaboração do PMSB, são eles:

I - Sensibilização sobre a relevância do PMSB e a mobilização da população local: que se procede por meio de informes nos conselhos municipais; materiais gráficos e na mídia convencional, como programas de rádio; além de atividades lúdicas e recreativas em espaços públicos (enquetes teatrais, música, gincana, mutirão de limpeza, exibição de vídeos sobre o saneamento, etc.);

II – Amplo acesso à informação: este se dá por diversos meios, desde aos mais antigos e convencionais como os quadros de avisos em locais públicos, como escolas e postos de saúde, até os sites e mídias sociais, podendo alcançar, especialmente dentre as lideranças comunitárias, os aplicativos de conversas e chamadas pelo celular.

III – Qualificação da participação social: Que ocorre através de diversas oficinas de capacitação dos comitês de elaboração do PMSB, trazendo a representação do que existe no município no que se refere à organização social que podem construir um diálogo mais aproximado e sólido entre o conhecimento técnico e o conhecimento empírico popular;

IV – Participação de segmentos sociais organizados: é neste eixo que a estratégia participativa deve buscar atribuir robustez ao processo, bem como, uma participação mais aprimorada com as associações de moradores, grupos empresariais, educadores, trabalhadores de materiais recicláveis, movimento de moradia, entre outros.

V – A participação da população em geral – Inserido neste contexto também está o cidadão e a cidadã comum que não fazem parte necessariamente de algum grupo social organizado, ou ainda através de uma consulta pública, e pelo envio de críticas e sugestões pelos canais de internet; proporcionando à população em geral o

direito de acesso às informações e a efetiva participação, através de seminários, conferências municipais e/ou audiência pública.

Sobre as audiências públicas são geralmente adotadas como eventos para análise e validação do PMSB pela população local, e para posteriormente deliberação pelo Comitê de Coordenação. Referente às conferências municipais, estas estão relacionadas com o processo de formulação e aprovação da política pública municipal de saneamento básico.

Segundo o Termo de Referência o primeiro evento efetivo da estratégia participativa deverá ser a população do município. Esse evento tem como principal objetivo a divulgação do processo de elaboração do PMSB, em suas etapas, bem como sua estratégia participativa que, contará com a efetiva participação dos atores sociais. Além destes eventos setoriais, o Termo de Referência - TR recomenda a realização de **reuniões temáticas**, cujo objetivo é contemplar a representação de movimentos sociais específicos que podem contribuir com a pauta de elaboração do PMSB trazendo questões importantes que interessam a todos os membros da sociedade. A possibilidade de inclusão das reuniões temáticas na estratégia participativa, bem como a quantidade de encontros que deverão ser realizados dependerá igualmente do mapeamento dos atores locais, até porque, sua realização só se justifica se, no Município, houver movimentos ou grupos sociais que se organizam tematicamente. Contudo, mister salientar que a definição dos setores de mobilização social e do número de eventos setoriais que entrarem na Estratégia Participativa, a serem criados e realizados durante o planejamento e estruturação do PMSB possui reflexo direto no orçamento do Plano e no Município, e que sua realização esteja garantida no campo prático, não ficando tão somente como uma ideia ou intenção.

2 PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL NO PLANEJAMENTO DA POLÍTICA PÚBLICA MUNICIPAL DE SANEAMENTO

A compreensão e constituição de uma política de saneamento básico exige o necessário entendimento dos fatores políticos, sociais e econômicos, além de outros, que estabelecem o modo de atuação estatal na seara das políticas públicas e sociais em sua conjuntura histórica. Estas percepções sociais de mundo, em sua

respectiva época, a correlação de poder entre as nações, a conjuntura econômica, o nível de organização e poder de influência da sociedade civil e o caráter e conteúdo do saber produzido, formam uma complexa estrutura que influencia a ação do Estado (MORAES, 2009).

Nesta perspectiva, para analisar a dimensão da mobilização social no Plano Municipal de Saneamento Básico de Duque de Caxias, pareceu-nos importante explorar os conceitos de participação, poder local e controle social.

2.1 Participação e poder local

Um dos autores que nos auxilia a compreender a relação entre participação e poder local é Ladislau Dowbor. No livro “O que é poder local?” (2017), ele argumenta que a participação da comunidade gera uma transformação do paradigma cultural administrativo, embora seja um processo trabalhoso. Segundo o autor, a capacidade de descentralizar progride gradualmente e tais exigências devem atender a capacidade real de execução. O poder local seria um sistema organizado de consensos da sociedade e limitado em um espaço acarretaria, todavia, alterações na estruturação da informação e capacidade administrativa, através de um amplo trabalho de formação de informação na estrutura administrativa como na comunidade em si.

Um detalhe muito importante trazido pelo autor é que, antes de tudo, não existe um modelo de organização da participação comunitária. Assim, cada município, de acordo com suas características, seja ela urbana ou rural, industrializado ou agrícola, terá um processo diferenciado, sendo igualmente diferenciados os equilíbrios políticos bem como os níveis de consciência da população.

Acrescenta ainda o autor que “uma ação organizativa, deve se adaptar à realidade local e responder a um profundo conhecimento da dinâmica política do município”. Assim, por meio de formas organizativas pauta-se a finalidade maior de reinserir dignamente a população excluída pelos modelos econômicos elitistas no contexto de desenvolvimento econômico e político local. Assim, onde existe impacto social, deve haver um controle social, ou seja, atividades que melhoram e transformam as condições de vida da comunidade devem ser levadas em conta de

maneira ampla, realocando-os a economia local e restabelecendo a qualidade de vida. Desta forma, para humanizar o desenvolvimento econômico e social local e a gradativa humanização das esferas governantes devem necessariamente passar pela participação popular nas decisões econômicas, sendo que para tal, necessita de um sistema de informação efetivo ao cidadão, bem como de instrumentos práticos para a participação nas respectivas decisões.

Dowbor (2017) nos informa ainda que um “instrumento chave dessa participação é o planejamento descentralizado”, ou seja, trata-se de, segundo o autor, de “propostas ordenadas e submetidas à comunidade significam a possibilidade de os indivíduos se pronunciarem antes das decisões serem tomadas, em vez de se limitarem a protestar diante de fatos já consumados”. Assim, segundo o entendimento do autor, isso significa respeito à liberdade individual.

No mesmo sentido, um significativo avanço desta participação pode-se ocorrer por meios educacionais e científicos, assim, de modo amplo, pode-se imaginar um centro de estudos municipal ou algo equivalente que possibilite mobilizar as potencialidades científicas locais ao redor da resolução dos problemas gerais enfrentados pela região municipal, podendo perfeitamente serem mobilizadas para atividades mais abrangentes que simplesmente o ensino.

E esse nível de organização, na perspectiva de Dowbor (2017), poderá em estudos demográficos, estudos da posse de utilização do solo, além de estudos da própria história municipal, desenvolvendo um núcleo capacitado para conhecer o município e os seus problemas mais importantes, além de transmitir esses conhecimentos ao poder público local. Esse trabalho pode ser desenvolvido por meio de diversas iniciativas como assistências às escolas, possibilitando que os alunos possam desenvolver estudos sobre a realidade local e concreta do município.

Segundo o autor, seria perfeitamente possível implementar uma disciplina no ensino médio sobre o desenvolvimento municipal objetivando que os futuros cidadãos possam despertar o senso crítico e desenvolver uma outra visão que não a dos discursos oficiais. A partir deste preceito, a criação de um centro de estudos municipais apoiar o desenvolvimento dematerial didático sobre as questões municipais.

No mesmo sentido, o autor propõe a possibilidade de se desenvolver uma reorientação dos estudos universitários, acrescentando-se ao currículo das universidades uma ampla pesquisa sobre a realidade local, possibilitando formar

pessoas interessadas na realidade municipal se baseando em uma divisão espacial correta do município, reduzindo assim, a tendência para a emigração de quadros dinâmicos.

Neste sentido, segundo Dowbor (2017), “é preciso ordenar o espaço municipal de acordo com a sua lógica demográfica, condições de vida, elos comunitários”. Assim, é necessário repensar a demarcação por bairros e pelas zonas rurais, organizando a participação segundo o real sentimento de identidade da localidade da população. Os bairros específicos possuem problemas específicos, assim, há os que são carentes de água, os que não têm asfalto, e assim por diante. Deste modo, esse nível organizacional, segundo Dowbor, possibilita a participação ao redor dos problemas de infraestrutura social e urbanização, além de outros que têm intensa vinculação ao local de moradia.

Outro parâmetro defendido pelo autor é a criação de instrumentos de representatividade por regiões, ou melhor, bairros, assegurando um espaço físico para debates e reuniões que possibilitem discutir as atribuições das verbas, bem como definir as prioridades e debater as próprias formas de participação popular na tomada de decisões. Neste sentido, deve-se tomar cuidado com a representação das localidades rurais, considerando que há uma forte tendência a exagerar o peso do setor urbano, e isso se reflete, na prática, na dificuldade do trabalho dos comitês dos bairros cujas reivindicações são asfalto, praças, esgoto e iluminação, contudo sem a visão dos investimentos a longo prazo da gestão municipal como um todo.

Ademais, um outro nível de participação está nos corpos organizados do município, este são as associações, as representações e os sindicatos, bem como as organizações da sociedade civil: os sindicatos, as representações profissionais, as associações, as organizações da sociedade civil. Por outro lado, consideram-se grupos de pressão que já possuem uma tradição reivindicatória ou participativa. Por fim, deve-se ordenar de forma gradativa essa participação por meio da criação de canais regulares de expressão e consulta sobre os mais relevantes problemas municipais.

Dowbor (2017) entende que esta participação pode ser efetuada de forma setorial, a saber, por meio de profissionais da saúde como médico e enfermeiros municipais que podem, por exemplo, organizar reuniões e campanhas de conscientização e esclarecimento sobre condutas sanitárias, construindo nos postos de saúde um meio de comunicação independente, criando um elo com o cidadão

sobre os benefícios e os problemas relacionados ao saneamento básico ou a falta deste.

Ademais, estes organismos de participação do município podem ser coordenados através de uma espécie de conselho de desenvolvimento, que reuniria grupos estruturados e representativos. Os vereadores locais, por sua ostensiva vinculação político-corporativa, quase sempre não conseguem preencher a função de um organismo amplo destinado a mediar consensos sobre as orientações de médio e longo prazo nos municípios. Ainda sobre as reuniões, podem-se organizar diferentes reuniões para debater as questões em particular dos bairros, ou de forma mais amplas sobre problemas mais relevantes dos municípios, inclusive na forma de pequenos plebiscitos, tendo como consequência uma maior participação das comunidades nas decisões sobre as formas de se utilizar os recursos dos municípios, melhorando a política, descentralizando o poder dos grandes grupos econômicos e adequando o desenvolvimento aos processos democráticos locais.

Segundo o autor, este exemplo de discussão pública sobre orçamentos municipais é de grande valia em outros países, sendo usado regularmente. Estas experiências com êxito revelam a importância de organizar parcerias entre os diversos atores do município buscando somar esforços, sendo importante criar instrumentos de representação por bairro e assegurar espaços de reunião e debates para discutir formas de participação popular, verbas e prioridades, bem como a atribuição das mesmas definindo a participação nas decisões. O autor esclarece que

o poder local, com os seus instrumentos básicos que são a participação comunitária e o planejamento descentralizado, constitui, nesse sentido, um mecanismo de ordenamento político e econômico que já deu as suas provas e é, sem dúvida, o grande recurso subutilizado no país.

Barros (2016), autora do livro “O controle social no Brasil”, publicado pelo Tribunal de Contas do Estado do Ceará, traz uma outra perspectiva sobre participação e poder local. Segundo ela, este estaria vinculado às ações de controle social, que por vezes assumem uma “função administrativa, que monitora e avalia as atividades e resultados alcançados para assegurar que o planejamento, a organização e a direção sejam bem-sucedidos” (BARROS, 2016, p. 84). Esclarece que a configuração do controle institucional se manifesta pela sociedade ou por sistemas e mecanismos criados pela mesma sociedade dentro da estrutura

administrativa do poder público, dando origem ao que se conhece como *controle institucional*.

A autora define que a participação social está diretamente relacionada a capacidade de influenciar os indivíduos na organização e estruturação de uma sociedade, tendo como princípio diversos modos de integração dos ambientes sociais e a discussão de temas relacionados ao controle e monitoramento das ações públicas. Esclarece que a falta de instrumentos de fiscalização, bem como, a falta de controle cria dificuldades para a verificação das ações efetivadas pela administração pública. Conceitua controle social como “a participação do cidadão na gestão pública de forma efetiva, monitorando, fiscalizando e controlando as ações governamentais, ampliando assim, o seu papel de cidadão”. Ainda segundo a autora, no Brasil, o maior obstáculo para o exercício do papel de controle e fiscalização por meio da sociedade é o vasto território e a descentralização geográfica dos órgãos públicos, ressaltando ainda que tais ações devem ser edificadas em todos os níveis federativos, ou seja, União, Estados, Municípios e Distrito Federal.

No mesmo sentido, aperfeiçoando os conceitos expostos, o texto traz informações relevantes sobre o marco legal do controle social no Brasil. Enfatiza o papel da Constituição Federal de 1988, também denominada como “Carta Cidadã”, que possui como característica na sua elaboração a participação social, inclusive no que se refere as emendas populares, atuando nas propostas de elaboração das mesmas, em especial nas áreas de política urbanas e sociais.

A autora informa que o aperfeiçoamento do sistema legal se deu efetivamente por meio da Lei de Acesso à Informação – LAI (Lei. 12.527/2011), regulamentando o acesso a informações públicas como previsto na CF/88, de origem de todos os órgãos e entidades públicas que possam ser ofertados ao cidadão. A autora também distingue duas formas de transparência:

Transparência Passiva: quando o estado fornece informações específicas solicitadas por pessoas físicas ou jurídicas;”

Transparência Ativa: quando o Estado concede proativamente amplo acesso a informações de interesse coletivo geral, divulgando-as, principalmente, em seus sítios eletrônicos na internet”.

A autora destaca que o desenvolvimento do papel do cidadão na participação da gestão pública se traduz em atitudes participativas e democráticas, que se

manifestam como ações individuais ou coletivas de observação, análise, fiscalização, monitoramento e controle dos atos administrativos, dos recursos públicos, bem como dos administradores e demais agentes públicos. Neste caso, a tecnologia favoreceria a participação política e o controle das ações públicas.

2.2 Planejamento participativo e saneamento básico

Segundo Moraes (2009) vale ressaltar que a natureza jurídica das ações de saneamento básico a elevam ao status de essencial à vida humana e à proteção do meio ambiente, se tratando de um conjunto de ações de natureza coletiva, e diante da repercussão da sua ausência, constituindo-se, todavia em uma meta social. Assim, como uma meta social, esta situada em um plano coletivo, no qual os indivíduos, a comunidade e o Estado possuem papéis a serem desempenhados. Considera-se ainda a sua natureza, ou seja, o seu aspecto de monopólio natural, o esforço para o seu desempenho deve-se efetivar vários níveis e também envolvendo diversos atores. Assim as ações de saneamento básico, além de serem primordialmente de saúde pública, colaboram diretamente para a proteção ambiental, o bem-estar coletivo o direito a cidadania e os direitos humanos fundamentais como fonte e dever do Estatal.

Assim, os serviços públicos de saneamento básico necessitam estar submetidos a uma política pública de Saneamento Básico, elaborada e estruturada por meio da participação social, tendo como parâmetro os princípios e diretrizes que respaldam as aspirações sociais e governamentais no que se refere à regulamentação, ao planejamento e a execução, assim como da operação, regulação, fiscalização e da avaliação desses serviços públicos (MORAES, 1994).

O autor argumenta que a política de saneamento deve ser observada e praticada como um processo de decisão (participação) político-social e não apenas como um produto de natureza técnica. Desta forma, o planejamento dependerá de informações concretas e precisas, além de transparência, ética, debate de opiniões diversas, a vontade de transigir e negociar e em busca de soluções conjuntas que sejam adequadas para toda a sociedade (OLIVEIRA, 2006).

Assim, o planejamento é uma ação política, representando uma forma da sociedade exercer o poder sobre o seu futuro. Deste modo o planejamento trata-se de procedimento dinâmico e prático ao lidar com conflitos de interesse, e de

reflexão, e análise para escolha de métodos e alternativas que possibilitem alcançar o futuro planejado. Assim, pode ser conceituado como uma valorosa ferramenta de trabalho, utilizando-se para a tomada das decisões, marcadas pelas percepções sociais de mundo, bem como, organizar as ações de forma coerente, lógica e racional, assegurando os melhores resultados e a execução dos objetivos constantes em uma sociedade (BUARQUE, 1999). Ademais, o planejamento pode servir para o desenvolvimento humano, identificando as vocações e estabelecendo estratégias e políticas.

Este planejamento participativo remete a uma reestruturação do posicionamento dos parâmetros técnicos na definição das prioridades e da necessidade de um planejamento, estruturação, participação e mobilização social para a tomada de decisões que, por fim, contará com a devida colaboração da reflexão técnica. Desta forma o planejamento participativo poderá constituir um projeto de coletividade com o reconhecimento da sociedade local, contando com o apoio e do compromisso dos atores/protagonistas sociais, que são as lideranças de movimentos sociais, dirigentes sindicais, empresários, ONGs, políticos eleitos, mídia, dentre outros, bem como, dos agentes públicos, a saber, os gestores, técnicos e demais servidores administrativos. O planejamento, quando realizado de forma participativa, pode firmar um processo de decisão, tecnicamente fundamentado e politicamente sustentado, a respeito das medidas necessárias e adequadas à garantia e promoção do desenvolvimento humano nas referidas unidades político-administrativas.

Heller e Castro (2007 apud MORAES, 2009, p. 39) sugerem que para a sua melhor formulação, compreensão e aplicação, os planos devem ser organizados, como sugerem, segundo os princípios e as finalidades das políticas públicas, qual sejam: universalidade, equidade, integralidade, qualidade, acesso, sustentabilidade, e assim, também, os meios para sua efetiva implementação, titularidade municipal ou fortalecimento do poder local, intersetorialidade, e, tanto como final, como ao longo de todo processo e aplicação, a participação e controle social.

Ainda pela lição de Heller e Castro (2007 apud MORAES, 2009, p. 39), as referidas políticas públicas de Saneamento Básico estão compreendidas em dois patamares de formulação e implementação: um é o da política pública propriamente dita, sendo considerada como a que o estado exerce os atos políticos, legais e institucionais; o outro é o nível da gestão, no que se refere aos atos de

planejamento, regulação, prestação dos serviços e fiscalização, podendo se realizar em domínio local ou não, dependendo do modelo adotado. Segundo nos esclarece (CKAGNAZAROFF; MELO; CARVALHO, 2005 2007 apud MORAES, 2009, p. 40).

Ainda segundo Moraes (2009, p. 40) os instrumentos de gestão municipal podem ser divididos em 04 (quatro) grupos principais, a saber: 1) planejamento; 2) taxaço; 3) suporte financeiro e; 4) administrativos, sendo neste contexto o plano diretor, o plano plurianual, os planos, programas e projetos setoriais, as diretrizes orçamentárias, o orçamento anual e os planos de desenvolvimento econômico e social, como valerosos instrumentos do planejamento municipal. Em sendo assim, os planos são, importantes ferramentas do sistema de planejamento e gestão do município.

A cidade deve ser entendida neste contexto como o fruto da sociabilidade e da organização humana, tendo diversas estruturas e formas políticas legítimas para garantir a sua organização e o desenvolvimento de seus moradores. O espaço urbano deve ser respeitado, não devendo somente ser visto como um espaço/função, mas como o *lócus* onde os cidadãos deveriam legitimar e respeitar a sua cidadania, ou seja, seus direitos e deveres, Assim, a cidade possui uma função social de sua própria natureza, pois deve ser um lugar construído para propiciar aos seus habitantes, desta e das próximas gerações, uma qualidade de vida justa e salutar (SILVA, 2008). Para tanto, é preciso contar e se respaldar em instrumentos de planejamento e gestão municipal.

2.3 Plano Municipal de Saneamento Básico: instrumento de planejamento integrado

O Plano Municipal de Saneamento Básico é um importante instrumento de participação social, conforme já conceituado em linhas anteriores, além de um dos eixos de garantia e acesso democrático do exercício do bem-estar e da saúde das populações. Assim, o PMSB não deve ser tratado apenas como um produto eminentemente técnico, de complexa elaboração e compreensão para leigos, além de algo inalcançável em alguns setores da sociedade. Esta visão meramente tecnocrática do planejamento deve ser rechaçada. Assim, o Plano como instrumento de planejamento deve ser oriundo de um processo de decisão participativo no

contexto político-social, devendo-se ter a devida cautela em não transformá-lo em material objetivamente técnico, elaborado para atender demandas locais.

Deve ser fruto de um criterioso processo de planejamento integrado, de uma construção colaborativa e coletiva, e sua visão como processo anseia pela incorporação de uma perspectiva estratégica, que possibilita transformá-lo em ação efetiva. Assim, torna-se indispensável que o PMSB seja estruturado utilizando uma linguagem clara e acessível para que todos possam participar de sua elaboração. De tal modo, para que o processo seja transparente e público é importante a construção de estratégias eficazes de comunicação, fazendo uso dos mais variados e diversos meios de comunicação, tais como, jornais, rádio, televisão, internet, cartazes e cartilhas, materiais importantes para a garantia da mobilização da população e a respectiva divulgação das informações e propostas.

Ademais, sobre os meios de informação, as redes sociais estabelecidas na sociedade civil organizada, formada por associações de moradores, escolas e cursos, ONGs, sindicatos, entidades profissionais, entidades de classe, igrejas e outras, que podem ser envolvidas para a sua divulgação. Tais documentos para consulta devem estar disponibilizados em locais públicos e de conhecimento da população.

Ao referirmos ao início da elaboração do PMSB podemos seguramente dizer que trata-se de um momento estratégico em que deve-se instalar na localidade municipal um fórum permanente de discussão sobre as questões de Saneamento Básico, assim, podemos dizer que o mesmo se configura como o embrião de Conselho da Cidade ou de Conselho Municipal de Saneamento Básico ou equivalente, caso no município ainda não exista.

Para entendermos o controle social, Barros (1992, p.15) o conceitua como sendo a “capacidade que a sociedade tem de influir sobre a gestão pública com o objetivo de banir as práticas fisiológicas e clientelísticas que conduziram à privatização da ação estatal no Brasil”. Já Silva (1992, p.4) coloca que o controle social desejado nada mais é que a “permanente prestação de contas dos gastos públicos à sociedade e o envolvimento desta, de forma sistemática, e não apenas conjuntural, com o trato da administração de bens e serviços públicos”.

Cabe lembrar que o Estatuto da Cidade estabelece a gestão democrática como um dos pilares da participação social. Assim, esclarece a autora que controle social é uma característica de compartilhamento do poder de decidir sobre a política

exercido entre o estado e a comunidade, para garantir que tais políticas sejam mais eficazes e atendam as necessidades locais.

Contudo, segundo SILVEIRA (2014?), para que tal procedimento seja possível, é necessário que as lideranças tenham uma opinião clara a respeito das políticas públicas a serem discutidas, e conforme enumera o art. 34 do Decreto 7.217/2010, o controle social poderá ser instituído por meio dos seguintes mecanismos, a saber:

- I - debates e audiências públicas;
- II - consultas públicas;
- III - conferências das cidades; ou
- IV - participação de órgãos colegiados de caráter consultivo na formulação da política de saneamento básico, bem como no seu planejamento e avaliação (BRASIL, 2010).

Ademais, prossegue a Silveira (201?), devem ser assegurados por meio dos órgãos colegiados de controle social a disponibilidade a quaisquer dados, informações e documentos elaborados pelos órgãos ou entidades de fiscalização ou regulação, podendo inclusive solicitar a elaboração e estudos com a finalidade de corroborar as tomadas de decisões (BRASIL, 2010). Assim, em conformidade com o art. 36 do mesmo Decreto 7.217/2010, fica assegurado a todos os usuários dos serviços saneamento básico:

- I - conhecimento dos seus direitos e deveres e das penalidades a que podem estar sujeitos; e
- II - acesso:
 - a) a informações sobre os serviços prestados;
 - b) ao manual de prestação do serviço e de atendimento ao usuário, elaborado pelo prestador e aprovado pela respectiva entidade de regulação; e
 - c) ao relatório periódico sobre a qualidade da prestação dos serviços (BRASIL, 2010).

Ainda sobre o controle social, a autora citando Conceição (2010), nos esclarece que:

O exercício do controle social também deve incidir sobre os Orçamentos Públicos, já que a implementação dos serviços demanda a disponibilidade de recursos financeiros que são, por vezes, arrecadados da população através de impostos, taxas e contribuições.

Reforça seu pensamento conceituando que o controle social é um instrumento indispensável no controle institucional efetuado pelos órgãos públicos, contribuindo

para a fiscalização no emprego correto da aplicação e utilização dos recursos públicos prevenindo a corrupção e fortalecendo o exercício da cidadania (CGU, 2011). Desta forma, esclarece que uma das medidas aplicadas para consolidar os Municípios no planejamento e a elaboração de uma Política Municipal de Saneamento é através da participação democrática (BRASIL, 2005).

Acompanhando este raciocínio a autora cita Édis Milaré (2004), no sentido de que a participação pressupõe o exercício do direito à informação, considerando que a população somente poderá participar das decisões se tiverem acesso amplo as informações, contudo, tal informação só será eficaz se assimilada e compreendida pela sociedade.

Com base nestes pensamentos a autora afirma que se pode constatar que “a transparência nas decisões e o direito à informação se constituem como um instrumento democrático que serve de pressuposto ao controle social”. Sendo essencial para a participação social em todas as etapas do planejamento do PMSB, e citando Platt Neto (2004), no qual menciona Conceição (2010), explica que a transparência tem por presunção três eixos: a publicidade, a compreensibilidade e a utilidade para decisões.

Neste sentido, segundo a autora, para garantir a eficácia da participação social no processo de elaboração do PMSB é indispensável construir um Plano de Mobilização Social, no qual deverá conter as medidas necessárias para assegurar as atividades de mobilização social, citando: Oficinas, reuniões, debates, conferências, seminários e audiências públicas, devendo haver um planejamento de locais propícios para a execução destas atividades, considerando ainda de acordo com a FUNASA (2012), o mínimo de três eventos em locais e setores distintos admitidos como minimamente razoáveis.

Ademais, esclarece a autora que em conformidade com o ‘Termo de Referência para a Elaboração de PMSB’ elaborado pela Fundação Nacional de Saúde (FUNASA), para que haja a mobilização social esta deve ser desenvolvida baseando-se na identificação e apoio dos atores sociais da localidade; criação de programas de educação em saúde; disponibilização de uma infraestrutura adequada para a realização dos eventos; divulgação dos eventos e da elaboração do PMSB através de impressos (convites, folders, faixas, cartazes...) e demais meios de comunicação local (rádio, jornal, etc.), além de mídias eletrônicas; e a criação de instrumentos didáticos nas referidas reuniões utilizando uma linguagem acessível,

abordando por meio de um através de um cronograma de atividades, sobre o saneamento básico. Assim, em todas as etapas de elaboração do PMSB, a mobilização social deve se pautar:

I – Envolver a população na discussão das potencialidades e dos problemas de salubridade ambiental e saneamento básico, e suas implicações;

II – Sensibilizar a sociedade para a importância de investimentos em saneamento básico, seus benefícios e vantagens, e para a responsabilidade coletiva na preservação e na conservação dos recursos naturais

III – Sensibilizar os gestores e técnicos municipais para a promoção das ações de educação ambiental e mobilização social, de forma permanente, com vistas a apoiar os programas, projetos e ações de saneamento básico a serem implantadas por meio do PMSB;

IV – Estimular a prática permanente da participação e mobilização social e a criação de novos grupos representativos da sociedade sensibilizados e com conhecimentos mínimos de saneamento básico para acompanhar e fiscalizar a execução do PMSB (FUNASA, 2012).

Por derradeiro o trabalho se encerra com o tópico 3.5., sobre o tema Educar para o Exercício do Controle Social, onde a autora afirma que a “informação assume um papel cada vez mais relevante e a educação ambiental”, representando a possibilidade de sensibilizar e motivar os cidadãos, exercendo uma função de propiciar o desenvolvimento da consciência ambiental, proporcionando que a população participe de forma mais atuante no processo de decisão, bem como respaldando e fortalecendo a sua corresponsabilidade e, relação à fiscalização e o controle dos agentes responsáveis pela degradação ambiental.

2.4 Mobilização social, planejamento e conscientização

Ademais, esclarece que a Lei nº 9.795/99, que normatiza a Política Nacional de Educação Ambiental, conceituando em seu art.1º, a educação ambiental como:

[...] “os processos por meio dos quais o indivíduo e a coletividade constroem valores sociais, conhecimentos, habilidades, atitudes e competências voltadas para a conservação do meio ambiente, bem de uso comum do povo, essencial à sadia qualidade de vida e sua sustentabilidade” (BRASIL, 1999).

Por fim, a autora cita Antunes (2013), conceituando que é através da educação ambiental que o mais importante princípio do Direito Ambiental, o da prevenção, pode ser eficazmente aplicado. Assim sendo, uma poderosa ferramenta para a proteção do meio ambiente, evitando os danos ambientais. Neste diapasão a autora, fazendo menção a Bugarin (2003), citado por Conceição (2010), elucida que “o período escolar é o mais oportuno para que as pessoas compreendam seu papel no controle social, uma vez que o aluno está inclinado à construção de conhecimentos na escola”. Conclui ressaltando a necessidade da elaboração do Plano Municipal de Saneamento Básico, como um instrumento legislativo local para o planejamento e execução dos serviços de saneamento dentro dos eixos definidos pela lei 1.445/2007 que dispõe sobre a política Nacional de Saneamento Básico. Neste interim, o trabalho apresenta a importância da participação e do controle social como fator de gestão pública democrática, possibilitando aos cidadãos colocar sua voz diante da administração pública, bem como entender os problemas e soluções planejadas para o tema saneamento básico. Ressalta, por fim, a necessidade da comunicação aos membros da sociedade possibilitando a participação mais efetiva dos mesmos, e tendo como parâmetro, o princípio salutar da transparência no qual, dentre outras questões, tem-se a ideia que todas as informações devem estar disponíveis aos cidadãos, assim como, as mesmas devem ser claras e divulgadas de modo que qualquer pessoa tenha capacidade de assimilar e compreender os dados contidos nos sistemas de informação. E finalmente elucida a educação ambiental como um dos meios mais importantes de despertar a consciência ambiental.

3 MOBILIZAÇÃO SOCIAL NO PLANO MUNICIPAL DE SANEAMENTO BÁSICO DE DUQUE DE CAXIAS

A elaboração do Plano de Saneamento Básico de Duque de Caxias era uma pauta governamental com previsão de verba desde 2011, quando o município foi incluído no Programa Estadual do Pacto pelo Saneamento, uma política concebida pela Secretaria de Estado do Ambiente – SEA, instituída por meio do Decreto nº 42.930, de 18 de abril de 2011, cujo principal objetivo era universalizar o acesso ao saneamento básico em todo o estado do Rio de Janeiro. Este pacto envolvia três

programas: Lixão Zero, Guanabara Limpa e Rio+Limpo. Este último possuía como meta “coletar e tratar 80% do esgoto de todo o estado do Rio de Janeiro até 2018 – já tendo sido investidos cerca de R\$ 500 milhões, de 2006 a 2010, com a ampliação de 20% para 30% do percentual de esgoto tratado”.

Dentre as ações do programa Rio+Limpo, destacaram-se as iniciativas de apoio à elaboração dos planos de saneamento básico de 67 municípios fluminenses, que foram coordenadas pela Secretaria de Estado do Ambiente (SEA) e Instituto Estadual do Ambiente (INEA). Somente a Resolução CERHI-RJ, n. 59, de 16 de março de 2011, aprovou a aplicação de recursos financeiros no montante de R\$ 2.250.000,00 (dois milhões duzentos e cinquenta mil reais) que deveriam ser destinados para a elaboração dos planos de saneamento básico dos municípios da Região Hidrográfica da Baía de Guanabara, incluindo Duque de Caxias.

Figura 1 – Previsão de aplicação dos recursos do Fundo Estadual de Recursos Hídricos do Estado do Rio de Janeiro, para a elaboração dos Planos Municipais de Saneamento Básico, segundo Resolução CERHI-RJ, n. 59, de 16 de março de 2011.

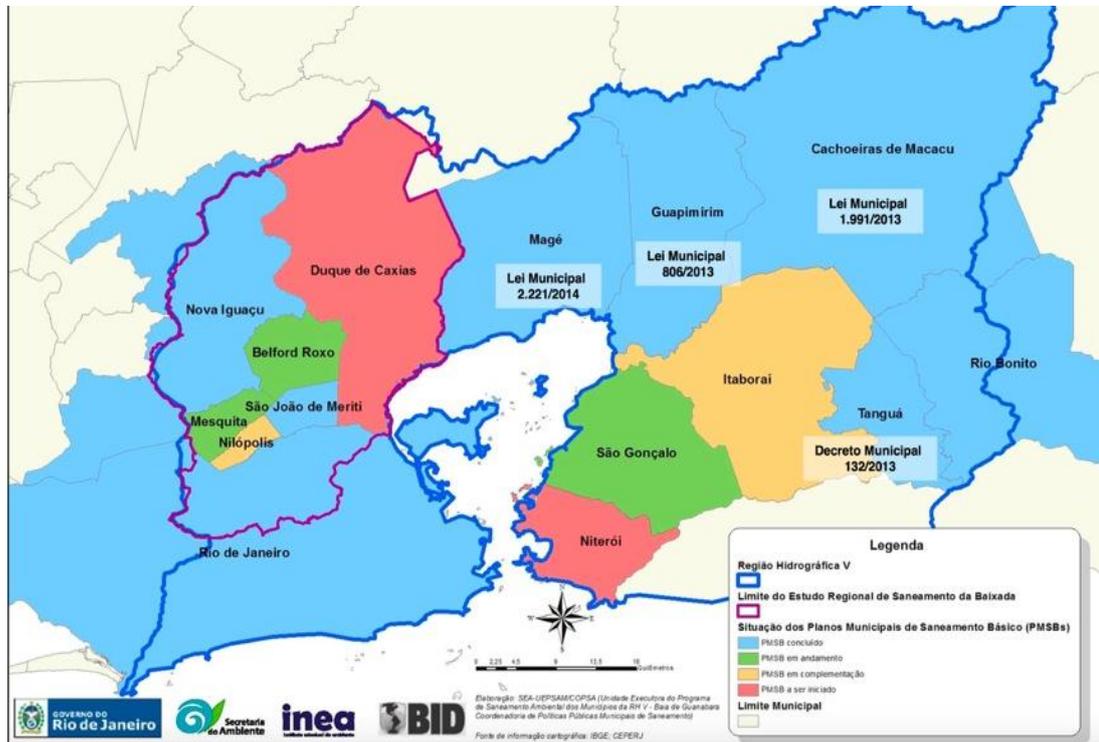
| Ações | Executor | Valor (R\$) |
|---|--------------------|---------------------|
| Elaboração dos planos municipais de saneamento – segmentos: água e esgoto, contemplando os municípios Belford Roxo, Cachoeiras de Macacu, Duque de Caxias, Guapimirim, Magé, Mesquita, Nilópolis, Nova Iguaçu, Rio Bonito, São Gonçalo, São João de Meriti e Tanguá | SEA | 2.250.000,00 |
| | Total (R\$) | 2.250.000,00 |
| Saldo em 31/12/2010 | | 7.098.744,50 |
| Previsão da receita da cobrança em 2011 | | 3.720.349,06 |
| Saldo disponível FUNDRHI em 14/03/2011 (SIAFEM-RJ) | | 7.773.119,44 |
| Saldo comprometido | | |

Fonte: Resolução CERHI-RJ, n. 59, de 16 de março de 2011, Anexo I, p. 2.

O Programa de Saneamento Ambiental dos Municípios do Entorno da Baía de Guanabara (PSAM) tinha como principal fonte de recursos o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) - US\$ 451,980 milhões - e estabelecia o valor de US\$ 187,570 milhões como contrapartida do Governo do Estado do Rio de Janeiro (<http://www.psam.eco.br/o-que-e-o-psam/>). Este programa visava atender 15 municípios localizados no entorno da Baía de Guanabara. Em 2014, apenas os

municípios de Duque de Caxias e Niterói ainda não haviam iniciado a elaboração do PMSB, como podemos observar na Figura x.

Figura 2 – Situação dos Planos Municipais de Saneamento Básico da Região Hidrográfica da Baía de Guanabara.



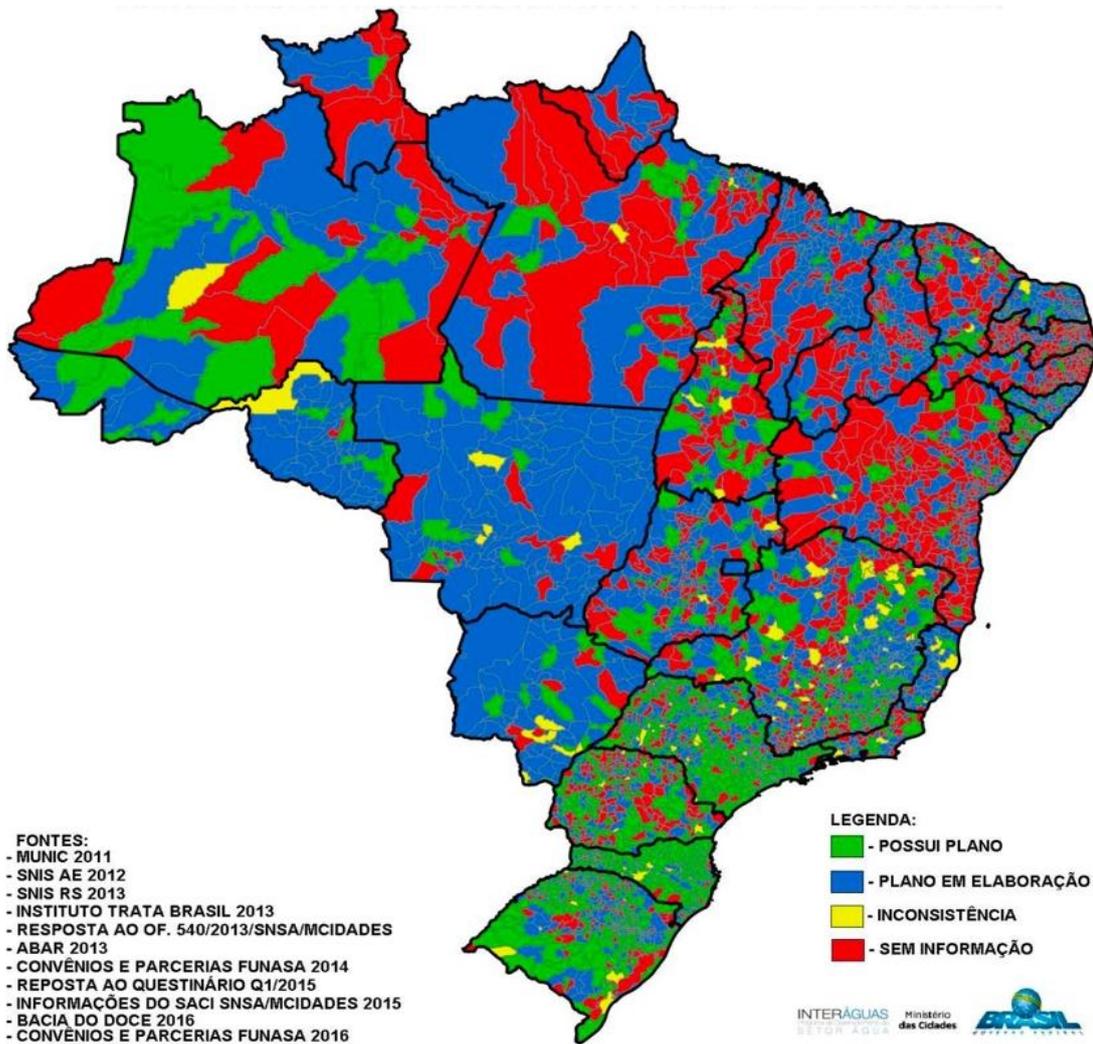
Fonte: Eloísa Torres, PMSB e ERSB, 2014. Disponível em:
https://pmsbguanabara.files.wordpress.com/2014/09/prestacao_de_contas_agosto_2014.pdf.
 Acesso em: 01 de junho de 2019.

Apesar da existência do programa e da previsão orçamentária para o custeio do PMSB em Duque de Caxias, pouco se avançou até 2017. O governo municipal, por não observar os prazos, perdeu a oportunidade de utilizar os recursos disponíveis pelo PSAM e recorreu ao Fundo Municipal de Conservação Ambiental, vinculado à Secretaria Municipal de Meio Ambiente, utilizando mais de R\$ 1.0000,00 (um milhão de reais) dos cofres municipais para a elaboração do plano, que ficou sob a responsabilidade do consórcio SERPEN/COBA, com início no primeiro semestre de 2017.

Naquele momento a situação de Duque de Caxias se assemelhava a de outros municípios brasileiros, que em 2017 ainda estavam elaborando seus planos ou sequer haviam começado. Segundo o Panorama dos Planos Municipais de

Saneamento Básico no Brasil (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2017, p. 39) dos 5570 municípios informados, 1692 possuíam o PMSB, 2091 estavam com o plano em elaboração (situação de Duque de Caxias), 1667 não disponibilizaram informação e, para 120, as informações foram inconsistentes, como ilustra a Figura x.

Figura 3 – Panorama dos Planos Municipais de Saneamento Básico.

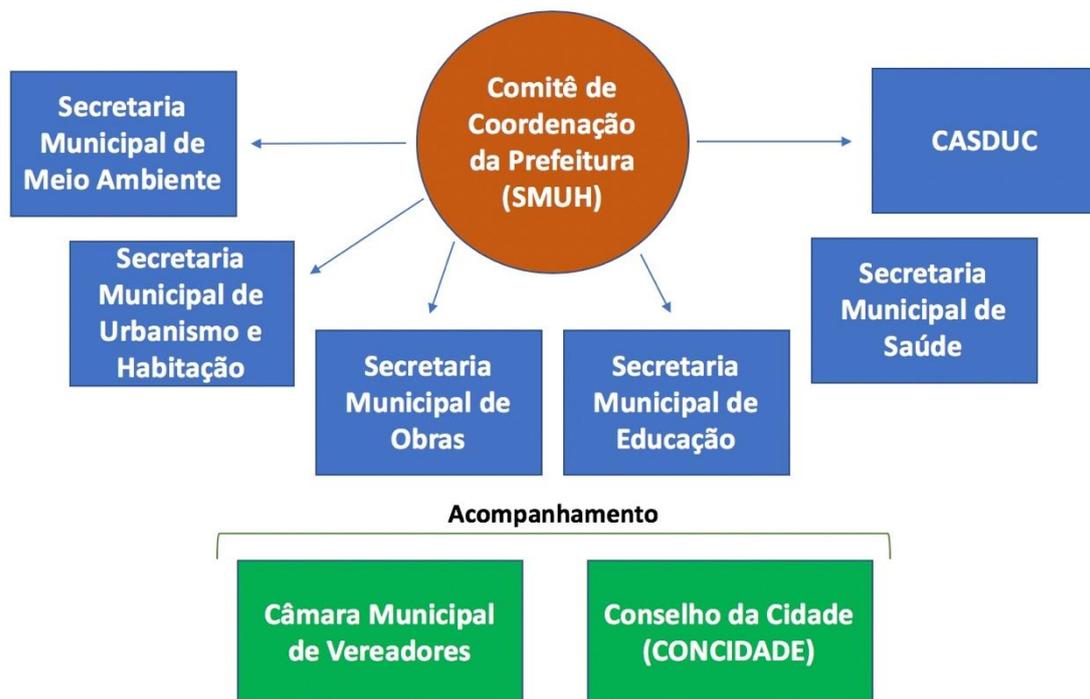


Fonte: Panorama dos Planos Municipais de Saneamento Básico no Brasil (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2017, p. 38)

O texto do PMSB de Duque de Caxias indica que a coordenação e elaboração do Plano de Mobilização Social ficou a cargo de um Comitê de Coordenação da Prefeitura, que envolveu além da equipe técnica responsável pela coordenação geral, da Secretaria de Urbanismo e Habitação, representantes das seguintes secretarias municipais: Meio Ambiente, Obras, Educação e Saúde, bem

como um representante da Central de Águas e Saneamento de Duque de Caxias (CASDUC). Estava ainda prevista uma equipe de acompanhamento com membros da Câmara Municipal de Vereadores e do Conselho Municipal de Desenvolvimento da Cidade de Duque de Caxias – CONCIDADE. A Figura x ilustra a organização da equipe responsável pelo plano.

Figura 4 – Composição do Comitê de Coordenação do Plano de Mobilização Social do PMSB de Duque de Caxias.



Fonte: elaborado pelo autor.

A elaboração do PMSB de Duque de Caxias estava atrasada, tendo em vista que o prazo estabelecido pela Lei nº 11.445/2007 era dezembro de 2013, prorrogado pela primeira vez, em março de 2014, com o novo prazo sendo o fim de 2015. Novas prorrogações ocorrerão posteriormente para dezembro de 2016 e dezembro de 2017, quando foi votado e aprovado o PMSB da cidade. Percebe-se no texto que a elaboração do documento veio principalmente para cumprir esta exigência legal, como descrito na página 14, onde se lê:

A nova gestão municipal assumiu no início de 2017 a missão de retomar os trabalhos para a elaboração do Plano Municipal de Saneamento Básico de Duque de Caxias (PMSB - DC), buscando cumprir assim a agenda nacional de saneamento e também habilitar

o município junto ao Governo Federal no recebimento desimpedido de recursos.

O caráter eminentemente burocrático do plano, elaborado principalmente para cumprir uma exigência, parece justificar sua execução neste curto espaço de tempo. Ironicamente, após a aprovação do PMSB em dezembro de 2017, a Confederação Nacional de Municípios (CNM) conseguiu que fosse publicado o Decreto 9.254/2017, que regulamenta a Lei 11.445/2007, ampliando para 31 de dezembro de 2019 o prazo para que os municípios elaborassem seus Planos Municipais de Saneamento Básico (PMSB).

Não obstante, do ponto de vista financeiro, parece significativo que o município tenha aprovado o PMSB em 2017. Segundo o “Panorama dos Planos Municipais de Saneamento Básico no Brasil”, publicado pelo Ministério das Cidades em janeiro de 2017, a existência de um plano é requisito para que o município possa ter acesso aos recursos da União “ou por ela administrados, quando destinados a serviços de saneamento básico, como estabelece o §2º, do art. 26, do Decreto 7.217/2010”. O documento destaca que os municípios que quisessem solicitar recursos federais deveriam “elaborar o seu plano de saneamento básico até 31 de dezembro de 2017, contando com o *órgão colegiado já instituído para exercer o controle social*” (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2017, p. 6-7, *grifo nosso*).

Percebe-se no Plano de Duque de Caxias a preocupação em atender ao prazo indicado na Lei de forma célere, assegurando o direito de requisição dos recursos. Entretanto, do ponto de vista da comunicação e participação social, esta preocupação com o prazo pode ter tido como revés o aligeiramento dos processos necessários à convocação e mobilização dos cidadãos do município, de diversos segmentos, que deveriam acompanhar as etapas de elaboração do plano.

Segundo o Ministério das Cidades (2017, p. 7-8), o plano deve ser objeto de construção de um *pacto social*, pois há “interesses, forças a favor e forças contrárias à mudança do *status quo*, disputa em torno dos recursos disponíveis, necessidade de fortalecimento do capital social e da capacidade técnica”, cujo reconhecimento e compreensão são essenciais para que os agentes locais apreendam a complexidade do jogo político envolvido em processos dessa natureza. Questionamos a partir da análise do texto do PMSB de Duque de Caxias, se um período de apenas seis

meses foi possível para produzir efetivamente o pacto social do qual se refere o documento do Ministério das Cidades. Nesta perspectiva, devido a brevidade e urgência de aprovação, parece-nos que o documento acaba assumindo um caráter mais técnico do que político.

3.1 Plano de Mobilização Social

Para a elaboração e execução do Plano de Comunicação e Mobilização Social foram estabelecidas 03 (três) etapas. A primeira dedicada à consolidação do plano de trabalho, quando foram planejadas e, segundo o documento, realizadas reuniões técnicas de caráter introdutório, com a finalidade de fazer um levantamento de dados das regiões distritais, objetivando ainda o aperfeiçoamento das etapas seguintes, que contam com a participação popular. A segunda etapa, chamada de diagnóstico, dedicou-se à realização de cinco “oficinas participativas”, como veremos melhor a seguir; a terceira etapa recebeu a denominação de “propositiva”, quando ocorreram 2 (duas) “audiências públicas com os quatro distritos reunidos, sendo uma delas em audiência programada e convocada oficialmente na Câmara Municipal de Vereadores após uma apresentação em reunião interna introdutória e preparatória sobre o PMSB-DC para os mesmos antes da audiência oficial” (DUQUE DE CAXIAS, 2017, p. 16). Cabe ressaltar que as reuniões foram organizadas pela Prefeitura Municipal de Duque de Caxias, por meio da Secretaria de Urbanismo e Habitação, com a participação da Secretaria de Obras, Secretaria de Meio Ambiente, Secretaria de Saúde, CASDUC e da CEDAE (Concessionária Estadual de Águas e Esgoto), esta última, por ora mencionada no plano, nos parece não ter tido uma atuação participativa de destaque, tendo comparecido a poucas reuniões e sendo mais mencionada nos questionários disponibilizados à população e às lideranças comunitárias que responderam pela qualidade do serviço e da água disponibilizada para cada distrito. As informações contidas no plano de ação elaborado pela UFRJ e publicados no PMSB trazem, além dos distritos em si, a densidade populacional e sua respectiva distribuição no que se refere às áreas urbanas e rurais.

As reuniões que compuseram a etapa diagnóstico foram realizadas entre os meses de setembro a dezembro de 2017, prazo muito curto e bem próximo do término do período de elaboração, aprovação e implementação do PMSB, em obediência à legislação vigente. Esta situação vem explicitamente relatada na página dezesseis, demonstrando uma certa preocupação com a agilidade em função do tempo e prestando ainda de justificativa para futuras falhas ou omissões no documento a ser elaborado de forma rápida. Ademais, tais reuniões foram abertas ao público e ocorreram nos quatro Distritos (Duque de Caxias, Campos Elíseos, Imbariê e Xerém).

Acompanhando esta análise o plano menciona de forma explicativa cada passo dos roteiros das oficinas participativas definidos na etapa diagnóstico e realizadas em cada um dos quatro distritos do município anteriormente relacionados, a metodologia adotada foi a de formulação e aplicação de um questionário com perguntas referentes aos eixos contido nos conceitos de saneamento básico definidos pela legislação que foram respondidos pelos participantes interessados, cidadãos e lideranças comunitárias. Acrescentamos que o referido questionário foi elaborado pela equipe técnica da UFRJ, por ocasião contratada da SERPEN Engenharia Ltda.

Figura 7 – Etapas da elaboração do Plano de Mobilização Social do PMSB.



Analizamos que, a respeito das oficinas o plano esclarece que tendo em vista que foi realizada apenas uma oficina por distrito, ou seja, apenas um encontro na localidade, uma vez que na etapa seguinte, fase propositiva, os encontros aconteceram na sede da Prefeitura municipal e na Câmara de Vereadores de Duque de Caxias. Assim, entendemos que cada oficina ocorreu em data única e não houve uma segunda convocação por distrito. Acrescentamos também que cada oficina participativa teve duração de aproximadamente 04 (quatro) horas, durante as quais a equipe técnica organizou e distribuiu o tempo na apresentação pessoal de cada membro, os objetivos da reunião, a apresentação do Plano Municipal de saneamento Básico, a finalidade e os efeitos do plano na qualidade de vida das pessoas em cada distrito visitado, a demonstração e instrução do questionário formulado pela equipe técnica da UFRJ e, por fim a efetiva aplicação do mesmo.

Neste sentido, o plano expõe de maneira simples e objetiva cada passo das oficinas participativas realizadas na etapa diagnóstica, explicando cada um, além de um pequeno gráfico onde é possível visualizar a divisão dos temas abordados no questionário em que os mesmos são classificados em “Espaços Temáticos” com três ou quatro subtópicos por eixo /espaços. Lembramos que tais atividades (oficinas/audiências públicas) envolvidas de mobilização foram desenvolvidas em parceria direta entre a Prefeitura municipal e as lideranças locais da sociedade em geral, conforme expresso no Plano.

No **Primeiro Passo (1)**, foi a apresentação do PMSB-DC, onde foi debatido por cerca de vinte minutos, conforme descrito no Plano, perguntas como: O que é? Quais os objetivos? Qual a importância do mesmo? Neste primeiro encontro também foi apresentado a equipe técnica e a dinâmica das atividades das oficinas. No **Passo Dois (2)**, ocorreu a divisão dos participantes em três grupos iniciais, estando cada grupo posicionado em três espaços, respectivamente, onde cada espaço foi denominado conforme os eixos do saneamento básico: Abastecimento de água, Esgotamento Sanitário e Drenagem e Manejo das Águas Pluviais. Observamos em primeiro momento que não foi abordado o eixo “limpeza urbana” como componente da oficina e discussões. Em cada grupo/espaço participaram dois membros da equipe técnica atuando na orientação e mediação dos debates.

Posteriormente, conforme informado no Plano de Mobilização, segundo os participantes desta primeira atividade, o número de componentes dobrou, havendo

uma nova divisão de grupos com a chegada destes novos participantes e subdividindo igualmente os componentes da equipe técnica no qual, daquele momento, permaneceu apenas um membro por grupo, mantendo-se a mesma função de orientar e mediar a compreensão dos temas e os debates entre os moradores que participaram da atividade.

Como **Terceiro Passo (3)**, ficou estabelecido que cada grupo permaneceria em média trinta minutos em cada espaço/tema no qual foi alocado no início e onde debateu as questões apresentadas pelo mediador sobre o tema (Abastecimento de água ou Esgotamento Sanitário e Drenagem ou Manejo das Águas Pluviais), pertinente ao espaço, conforme exposto acima. Ao término de trinta minutos em que cada grupo permaneceu nos espaços, ocorreu uma mudança de posição dos grupos, um tipo de rotatividade no qual, cada grupo chegando ao espaço diferente do anterior debate e responde igualmente aos questionamentos propostos pelo mediador da equipe técnica, também pelo tempo de aproximadamente 30 minutos, e assim, novamente e sucessivamente até que cada grupo tenha ocupado e debatido cada uma das três áreas temáticas propostas na oficina.

Figura 8 – Metodologia para abordagem dos temas relativos ao saneamento em Duque de Caxias.

| | 1º BLOCO DE 30 MIN. | 2º BLOCO DE 30MIN | 3º BLOCO DE 30MIN |
|---|--------------------------------|------------------------------|------------------------------|
| ABASTECIMENTO DE ÁGUA | GRUPO 1 | GRUPO 3 | GRUPO 2 |
| ESGOTAMENTO SANITÁRIO | GRUPO 2 | GRUPO 1 | GRUPO 3 |
| DRENAGEM E MANEJO DAS ÁGUAS PLUVIAIS | GRUPO 3 | GRUPO 2 | GRUPO 1 |

Após os debates em grupos, ficou definido como passo quatro em uma apresentação, suponha que simples, por parte dos representantes dos grupos divididos sobre os principais resultados obtidos para aquele distrito tratado na oficina. Segundo o Plano, este quarto passo teve duração aproximada de uma hora. Outrossim, identificamos uma divergência entre as informações contidas no passo quatro em comparação ao passo três, uma vez que no passo anterior foi exposto que ao longo da oficina o número de participantes dobrou, de modo a acarretar a divisão também dos membros da equipe técnica que anteriormente eram dois por

grupo/tem e passou a um para cada grupo. E no **Passo Quatro (4)** informa que os representantes dos três grupos fizeram a referida apresentação. Assim, esta pequena contradição nas narrativas dos passos de cada etapa, não deixa claro a exata quantidade de participantes desta oficina diagnóstica, possibilitando uma margem de dúvidas ao leitor ou estudioso do Plano.

Por fim, chegamos ao **Passo Cinco (5)** que nos apresenta as questões preliminares norteadoras por Área Temática (em conformidade com os assuntos estabelecidos), que foram debatidas, respondidas e apresentadas pelos representantes de cada grupo. Reforçamos, mais uma vez, que as questões apresentadas aos componentes versaram sobre três eixos do saneamento básico (Abastecimento de Água ou Esgotamento Sanitário e Drenagem ou Manejo das Águas Pluviais), excetuando-se a eixo “limpeza urbana” que não foi tratado com profundidade pelo Plano de Mobilização e Participação Social do PMSB-DC.

De acordo com os gráficos constantes na página dezessete do Plano de Mobilização e Participação Social as figuras “2.3” e “2.4” demonstram a dinâmica das discussões em grupos conforme as áreas temáticas nas oficinas (2.3) e os respectivos assuntos que foram debatidos em cada espaço temático, equivalente aos eixos do saneamento já mencionados. Abaixo, apresentamos uma tabela representando a figura 2.3, da página 17, do Plano, discriminando a organização das reuniões em blocos de trinta minutos, com a divisão dos grupos por temas, bem como a forma em que ocorreu a rotatividade dos mesmos, vejamos:

Concluimos a descrição do quinto passo com uma análise breve das principais questões preliminares conforme os temas/espacos definidos, que foram apresentadas pelos componentes da equipe técnica aos participantes (membros da sociedade) durante as oficinas, que foram divididos em grupos e que destacamos como mais relevantes neste estudo.

Informamos inicialmente que alguns assuntos/espacos foram repetidos, contudo, notamos uma sutil diferença nas questões elaboradas e pertinentes ao tema tratado ainda que repetidas. Passamos a reprodução das questões (página 18).

Abastecimento de Água

- Você sabe de qual rio vem a água que chega na sua casa e como ela é transportada de lá até sua torneira?
- A falta d'água é um problema recorrente para você ou vizinhos? Quantas vezes por semana você recebe água em sua residência?
- Você já teve problemas com a qualidade da água fornecida? Você acompanha a qualidade da água que chega à sua casa?

- Quais impactos à sua saúde você acredita que o consumo de água de baixa qualidade ou advindo de fontes alternativas com controle de citário podem ter?
- Quantos litros de água você imagina que sejam consumidos por dia em sua casa? A conta que você paga reflete o seu consumo? Você tem hidrômetro?
- Você procura evitar desperdício de água? O que você acha que pode ser feito? Você sabia que os vazamentos e roubos acabam aumentando o preço da tarifa?
- Você comunica casos de vazamentos de água na rua? Sabe quem deve procurar? E quando tem alguma interrupção de fornecimento, problema com a conta ou qualidade da água?
- De modo geral, você está satisfeito com o serviço de abastecimento de água prestado?

Esgotamento Sanitário

- Você sabe quais problemas o lançamento de esgotos in natura nos rios, córregos, valas etc. pode ocasionar ao meio ambiente, à sua saúde, bem como à economia da sua cidade?
- Você sabe para onde vai o esgoto gerado na sua residência? Sabia que ele precisa não só ser coletado, mas também tratado?
- Você já teve problemas com retorno de esgotos em sua residência ou extravasamento na rua, sobretudo após chuvas?
- Quantos litros de esgoto você imagina que sejam gerados por dia em sua casa? Você paga pelo serviço de esgotamento sanitário em sua conta de água? Você acha importante pagar por esse serviço?
- Como você acha que poderia baratear a sua conta de água no que tange ao serviço de esgotamento sanitário?
- Você comunica casos de vazamentos de esgoto na rua? Sabe quem deve procurar?
- De modo geral, você está satisfeito com o serviço de esgotamento sanitário prestado?

Manejo de Águas Pluviais

- Você já teve problemas com alagamentos, enchentes ou mesmo deslizamentos devido a chuvas intensas em seu bairro?
- Você sabe por que esses alagamentos acontecem? Será que é apenas devido à chuva forte ou você acha que algo pode ser feito para evitá-los? O quê?
- As ruas pavimentadas em seu bairro possuem também calçamento, meio e boca de lobo?
- Você sabia que tais alagamentos, além de trazerem perdas materiais, podem prejudicar a sua saúde, sobretudo quando o serviço de esgotamento sanitário é deficiente?
- Você sabe como funciona o sistema de drenagem urbana e quem é o responsável em seu município por geri-lo?
- Como você acha que poderia colaborar para diminuir as inundações e suas consequências? (Lixo, ligações clandestinas, reservatório de água de chuva, impermeabilização do terreno etc.). E o que você acha que o poder público poderia fazer no seu bairro?
- Há áreas de ocupação de risco em seu bairro, que já sofreram ou podem sofrer com deslizamentos?
- De modo geral, você está satisfeito com as condições do seu bairro de resposta frente a chuvas intensas?

Perguntas norteadoras de cada Eixo Temático – Versão Final utilizada durante as 04 (quatro) Oficinas Participativas (1/ distrito)

Abastecimento de Água

- De onde vem a água que você utiliza (CEDAE, poço, nascente ...)?
- A falta d'água é um problema constante para você ou vizinhos?
- Quantas vezes por semana você recebe água em sua residência?
- Qual tipo de problema você já teve com a água fornecida (cheiro, sabor, cor)? Você concorda com a qualidade da água que chega à sua casa?
- Você identifica algum problema de doença relacionado a água que você consome?
- Quanto em média você paga pelo consumo de água? É justo o valor? Você tem hidrômetro?
- Havendo problemas de vazamentos de água na rua, interrupção de fornecimento, cobrança indevida ou qualidade da água ruim, você sabe com quem reclamar?

Esgotamento Sanitário

- Você sabe para onde vão os esgotos gerados na sua residência?
- Há valas negras ou valões de esgotos perto de sua residência? Em caso afirmativo, o que mais te incomoda em relação aos esgotos sanitários?
- Você sabe a diferença entre a rede de esgotos e a rede de drenagem pluvial (chuva)?
- Você já teve problemas com retorno de esgotos em sua residência, sobretudo após chuvas?
- Você paga pelo serviço de esgotamento sanitário em sua conta de água? Você acha importante pagar por esse serviço?

Manejo de Águas Pluviais

- Você já teve problemas com alagamentos e enchentes em seu bairro?
- Há algum valão ou rio perto de sua casa que frequentemente transborde?
- Você já teve problemas com extravasamento de esgotos na rua, sobretudo após chuvas?
- As ruas em seu bairro possuem calçamento, meio fio e boca de lobo (bueiro)?
- Em sua opinião, quais as principais causas para a ocorrência de inundações ou enchentes em sua rua?
- Você sabe quem é o responsável por gerir o sistema de drenagem pluvial em seu município?

Estes questionamentos foram apresentados aos participantes das comunidades pertencentes a cada distrito. A duração de cada oficina de debates foi de aproximadamente 04 (quatro) horas em cada um dos Distritos em que aconteceu.

As audiências públicas foram oportunidades que o poder público teve de encontrar e conhecer as entidades e setores representativos da sociedade do município de Duque de Caxias. Acrescentamos ainda que no decorrer das oficinas, exatamente após a audiência ocorrida no segundo distrito Campos Elíseos, a equipe técnica concluiu que havia uma necessidade de aprofundar mais as questões discutidas, assim, para a obtenção de um melhor resultado. Contudo, tal percepção tornou-se inviável de se concretizar considerando o fato de que os horários

agendados para as reuniões no referido distrito ocorreram em horários pela manhã, inviabilizando uma participação mais numerosa e atuante por parte dos interessados, impedidos por suas funções laborais, impossibilitando os mesmos de comparecerem ao compromisso agendado pela Comissão organizadora. Ademais, cumpri-nos salientar que a referida reunião/oficina foi realizada dentro das dependências da ASSECAMPE (Associação das Empresas de Campos Elísios), o que causou bastante desconforto e certo constrangimento pela população presente, especialmente as lideranças populares por se tratar de um ambiente exclusivamente empresarial, cujas forças se unem contrariamente em relação ao interesse social pelo uso em especial da água.

Já para a 2ª Oficina/Audiência pública foi reformulada e realizada sobre uma perspectiva mais pedagógica e metodológica de oficina participativa. Desta forma, todas as demais oficinas nos distritos foram realizadas sob essa nova ótica sendo acompanhadas pelos representantes do Conselho Municipal da Cidade – CONCIDADE.

Partimos a análise da Etapa Propositiva do Plano de Mobilização e Participação Social, conforme colocado em linhas mais acima, no qual teve a participação atuante da Prefeitura Municipal de Duque de Caxias, representada pela Secretaria de Urbanismo e Habitação que, por meio das redes sociais e em parceria com a imprensa na divulgação das atividades agendadas nesta etapa, bem como com a participação do CONCIDADE (Conselho Municipal da Cidade), cuja atribuição era a de fazer o acompanhamento social e monitoramento do PMSB-DC.

Nesta etapa específica, como Roteiro metodológico foram impressos aproximadamente 120 mapas em tamanho A3, contemplando detalhadamente cada bairro e/ou distritos, em função dos três eixos definidos na etapa anterior (diagnóstica), ou seja: **Abastecimento de Água, Esgotamento Sanitário e Drenagem ou Manejo das Águas Pluviais.**

Salientamos a importante colaboração da Universidade do Grande Rio – Professor José de Souza Herdy – UNIGRANRIO, nesta fase inicial da etapa prognóstica, que cedeu gentilmente o seu auditório onde foram afixados os mapas por toda extensão das quatro paredes, bem como onde no mesmo auditório se realizou a primeira Audiência Pública Geral, comportando todos os quatro distritos no mesmo amplo e confortável espaço.

Acrescentamos ainda que a metodologia do roteiro foi elaborada e desenvolvida pela SERPEN engenharia Ltda. e complementada pela equipe técnica da Universidade federal do Rio de Janeiro – UFRJ, responsável igualmente pela elaboração do PMSB-DC. Tal Processo participativo foi inspirado no modelo utilizado no Estado do Ceará (CE), pela Companhia de Gestão de Recursos Hídricos do Ceará – COGERH, que debateu anteriormente naquele estado acerca da alocação de água dos reservatórios.

Assim, foram estabelecidos cinco passos do roteiro metodológico da fase propositiva no qual passamos a analisar sistetizadamente cada um deles para melhor compreensão desta etapa, vejamos:

- **Passo 1:** A impressão de mapas temáticos sobre os três eixos referidos por bairro e distrito, listando cada bairro por nome para melhor identificação dos participantes no local.
- **Passo 2:** A fixação dos mapas na parede do Auditório da UNIGRANRIO obedeceu a seguinte ordem de sequencia e exposição: I – Mapa geral do município, em tamanho A1, demarcando a divisão geográfica dos distritos/bairros objetivando melhor identificação e compreensão dos participantes; II – A fixação de seis mapas de territoriais, em tamanho A3, referentes ao manejo, macro e micro drenagem das águas pluviais. III – A identificação e colagem sequencial de pranchas de Abastecimento de água e de esgotamento sanitário, totalizando aproximadamente 124 pranchas em formato A3.
- **Passo 3:** Apresentação do conteúdo técnico pelo Prof. Isac Volchan, Coordenador Geral da equipe técnica da UFRJ a respeito das metodologias e dinâmicas a serem adotadas nas audiências.
- **Passo 4:** Ocorreu a divisão da equipe técnica junto dos mapas pela para esclarecer e explicar dúvidas sobre as localidades indicadas nos mapas.
- **O Passo 5:** Por derradeiro, foi a etapa de conclusão e fechamento dos debates da etapa propositiva e a apresentação de diversos trabalhos com os identificadores da hierarquização das etapas conforme os anseios populacionais dentre os dados técnicos elaborados e apresentados pelos profissionais da UFRJ

A Coordenação do Acompanhamento/Monitoramento do PMSB-DC teve como diretriz para aperfeiçoar o acompanhamento da elaboração do PMSB-DC,

atendendo aos preceitos e determinações da Política Nacional de Saneamento Básico-PNSB, por meio do Decreto lei Federal nº 7.217/2010, cujo prazo foi fixado em até 31 de dezembro de 2017, por meio do Decreto nº 8211/2014, e para tanto, atendendo a Lei Complementar nº 01 de outubro de 2006 que instituiu o Plano Diretor Urbanístico de Duque de Caxias.

Assim, o Conselho Municipal da Cidade – CONCIDADE, se reuniu durante todo o período do ano de 2017 para analisar e debater o PMSB-DC, dentre outros assuntos pertinentes ao tema. Nestas reuniões participaram também vários setores e entidades da sociedade civil organizada, bem como, concessionárias, empresas e lideranças regionais, com o objetivo de ampliar o campo e a temática das discussões e descentralizar o acompanhamento e monitoramento do PMSB-DC na esfera do CONCIDADE.

Cabe ressaltar que, em relação à participação dos Comitês da Bacia, esclarecemos que o município de Duque de Caxias pertence ao Comitê da baía de Guanabara que, a época das referidas reuniões ainda se encontrava em fase de estruturação de sua agência de águas. Outrossim, o referido Comitê era constantemente convidado a integrar e participar dos eventos/audiências, bem como terem o seu apoio e participação requisitados na divulgação e implementação das referidas ações.

3.2. Plano de Comunicação Social e Sistema Municipal de Informação de Saneamento Básico

O Plano de Comunicação Social e Sistema Municipal de Informação de Saneamento Básico, constante no item 2.3, página 21 do Plano, teve como primeiro passo para a elaboração e estruturação da estratégia de comunicação do PMSB-DC, buscar por mídias de fácil acesso com linguagem acessível objetivando manter informados os participantes das etapas de elaboração do PMSB-DC de todas as atividades definidas e realizadas. O referido Plano de Comunicação Social e Sistema Municipal de Informação compreende a sistematização de todas as atividades de elaboração, organização e produção das propagandas, bem como os resultados obtidos no processo de planejamento e mobilização social. Neste sentido, sua finalidade é a de reportar atividades de propaganda, armazenar e manipular os dados correspondentes aos resultados acerca do Plano de Mobilização Social. Para tanto foram criadas diretrizes a serem desenvolvidas:

- I – Criar estruturas do Sistema Municipal de Saneamento, com ferramentas de divulgação e propagação dos conteúdos diagnósticos e resultado dos estudos preliminares;
- II – Estocagem e organização dos dados e informações acerca do acompanhamento da implementação e evolução do PMSB-DC e suas resultantes sociais.
- III – A criação de um banco de dados de divulgação dos eventos para assegurar o alcance de tais informações ao maior número de cidadãos possíveis. Para tanto foram levantadas informações de contatos eletrônicos (e-mails) das lideranças locais, associações de moradores, ONGs, representantes comunitários, alguns moradores do município, entidades da sociedade civil organizada, Concessionárias de serviço de saneamento, entidades técnicas e profissionais e integrantes do CONCIDADE cedidos pela Prefeitura Municipal de Duque de Caxias.

Por fim, o Plano de Mobilização e Participação Social, como parte integrante do Plano Municipal de Saneamento Básico de Duque de Caxias, traz em seus anexos, partindo da página 22, o Registro do Material de Divulgação, nele inseridos nestes dados o Sistema Municipal de Informações de Saneamento Ambiental, conforme exposto anteriormente acima, que teve como procedimentos a criação e atualização do site do PMSB-DC, da página da rede social da Prefeitura de Duque de Caxias e a disponibilização dos site eletrônico: www.planodesaneamentobdc.org, tendo sido ainda criado canais neste site na forma de Fóruns para o recebimento de sugestões, avaliações e críticas, por parte dos usuários sendo assegurado as respostas a todos os contatos e diálogos realizados naquela plataforma virtual.

Ademais o sistema disponibiliza dados e comunicados sobre as agendas de reuniões, estratégia de difusão das atividades envolvidas, como também disponibiliza material informativo utilizado, tais como: Mapas, fotos, cartilhas de educação ambiental e outros documentos. Ademais, o Plano apresenta a intenção do Município em implementar possivelmente um Plano de Educação Ambiental para Saneamento, com prazo para efetiva aplicação dentre os próximos 20 (vinte) anos, contudo, não informa quais seriam os públicos alvos, se estudantes do ensino fundamental, do ensino médio, ensino superior ou todos os estudantes da rede pública e particulares em parceria com o poder público municipal.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho teve como escopo a análise do Plano de Mobilização e participação Social, a luz do Plano Municipal de Duque de Caxias, observando a efetiva realização dos procedimentos previstos na legislação e sua devida aplicabilidade no processo de elaboração do documento em questão. Antes de mais nada, cabemos ressaltar que o Plano de Mobilização e Participação Social é uma importante ferramenta de integração da sociedade junto ao poder público em matéria de saneamento básico. Trata-se, contextualmente como um dos critérios fundamentais para a elaboração e implementação dos Planos Municipais de Saneamento Básico, cujo fundamento encontra-se no texto da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB/88), sendo relevantemente tratado como uma das diretrizes e garantias fundamentais trazidas pelo texto maior. Partindo da norma constitucional como fonte principal e primária de toda legislação vigente sobre o tema, temos ainda as legislações derivadas e pertinentes a matéria como a Lei 11.445/2007 que estabelece o Plano Municipal de Saneamento Básico (Plansab), a Lei nº 12.305/2010, que regula a Política Nacional de Resíduos Sólidos, a Lei 10.257/2001 que trata do Estatuto das Cidades o Decreto nº 7.217/2010, e por fim, o Termo de Referência (TR), cujo instrumento advém do Plansab e possui caráter norteador, cujo objetivo é as orientações e diretrizes aos Municípios e Estados para a correta elaboração dos seus respectivos Planos de Saneamento.

Tratamos deste tema, enfatizando a importância do Plano de Mobilização e Participação Social como um dos critérios de aproximação e democratização do acesso do cidadão, ou de seus representantes populares ao exercício da gestão pública, bem como de seus gestores por meio e pelas garantias estipuladas pelo Termo de Referência. Neste sentido, verificamos que o Plano de Mobilização e Participação Social é implementado pelo modelo que, futuramente será o Plano Municipal de Saneamento e, posteriormente, dentro do próprio texto da Lei, vem trazendo relevantes informações de como se procedeu todos os critérios trazidos pelas diretrizes do TR, no que se refere à comunicação e efetiva participação da sociedade na elaboração do Plano. Para tanto, o Plano de Mobilização tem em sua

estrutura duas etapas fundamentais, subdivididas em ações, cada uma isoladamente estabelecida e cumprida dentro de um cronograma específico agendado pelo poder público local. Outrossim, cada etapa possui os seus atores específicos responsáveis pela correta implementação, execução e elaboração de um texto analítico que futuramente integrará o Plano de Saneamento enriquecendo suas informações com os dados ali inseridos. Sobre as etapas, estas são classificadas em etapa diagnóstica e etapa prognóstica ou propositiva.

Cumpre-nos salientar que em ambas as etapas possuem, ou devem possuir, a participação popular, contudo, a primeira etapa (diagnóstico) é a que contém um maior número de encontros e participantes, sejam cidadãos ou representantes locais e membros da sociedade civil, fato este devido a dimensão das convocações, no qual são convidados a discutir a qualidade das águas, os esgotos e a gestão dos serviços públicos sobre o tema. Ademais, esta participação se dá, primeiramente, pela comunicação por parte da gestão pública aos cidadãos e membros da população para a realização de Audiências públicas, ou ainda denominadas pelo texto como, oficinas/debates onde se toma conhecimento da qualidade dos serviços públicos locais especialmente de suas deficiências, como se trata igualmente das legislações existentes sobre saneamento básico, a qualidade dos serviços, a importância deste benefício na saúde da população e a apresentação do PMSB propriamente dito. Todavia, importante também frisar que, mesmo com todas as diretrizes preconizadas pelo Termo de Referência (TR) para a elaboração dos Planos Municipais de Saneamento Básico, ficou evidente a enorme dificuldade de se cumprir com perfeição tais recomendações em função do curto tempo, associado aos horários agendados para as reuniões considerando a dificuldade de deslocamento e até os custos pela população. Por fim, fica estabelecido com a participação social a estratégia de elaboração e implementação do Plano em si.

A outra etapa (Prognóstica/Propositiva) embora estabeleça a participação social em encontros na Câmara Municipal, auditório da Prefeitura, ou de Universidades como o caso da Unigranrio, em Caxias, por ocasião da elaboração do Plano daquele Município, nesta etapa ressalta-se mais a participação das equipes técnicas compostas por profissionais de diversas áreas afins ao tema que se debruçam em analisar os dados e todas as dinâmicas envolvidas, como também as

características locais e efetivar a elaboração do texto do Plano a ser votado pela população e membros do poder público em dia, hora e local estabelecidos para este fim. Fica assim então, ao menos inicialmente, concluída a mobilização social, cuja sociedade tomara partido na fiscalização da implementação e execução do referido plano como homenagem ao preceito da participação democrática na gestão político-administrativa da cidade.

No que se refere ao Município de Duque de Caxias, alvo de nosso estudo e análise cumpre-nos salientar que o referido Plano Municipal de Saneamento Básico do município em questão possui em seu item 02 (dois) a descrição detalhada do Plano de Mobilização e Participação Social. Todavia, conforme o PMSB trata, tudo e todas as etapas foram feitas a “toque de caixa”, considerando o prazo muito curto e a quantidade de tarefas determinadas pelo Termo de Referência em consonância com a legislação pátria e demais legislações vigentes. Ainda sobre o Plano de Mobilização de Duque de Caxias, observamos que o documento tem uma boa gama de informações, além de gráficos, fotos, e planilhas sobre os eventos e seus participantes.

REFERENCIAS

AMBIENTAL, Política Nacional de Educação. Lei nº 9.795/1999. BRASIL. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9795.htm.

BARROS, Ana Cristina. O Controle Social no Brasil. Fundação Demócrito Rocha – Tribunal de Contas do Estado do Ceará. 2016.

BÁSICO, Política Nacional de Saneamento. Lei nº 11.445/2007. BRASIL. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L11445.htm.

BIOLOGIA, Planeta. O que é saneamento básico - importância - tudo sobre. Matéria. Disponível em: <https://planetabiologia.com/o-que-e-saneamento-basico-importancia-tudo-sobre/>, Capturado em: 06/09/2018.

BRASIL, Constituição da República Federativa do. Lei nº Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm.

BRASIL. Ministério da Saúde do. Sistema Único de Saúde. Lei nº 8.080/90. BRASIL. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8080.htm.

BRASIL, OPAS/OMS. OPAS/OMS Brasil - OMS: 2,1 bilhões de pessoas não têm água potável em casa e mais do dobro não dispõem de saneamento seguro. Disponível em https://www.paho.org/bra/index.php?option=com_content&view=article&id=5458:oms-2-1-bilhoes-de-pessoas-nao-tem-agua-potavel-em-casa-e-mais-do-dobro-nao-dispõem-de-saneamento-seguro. Capturado em 30/08/2018.

BRASIL. Senado Federal. Projeto de Lei nº 3261/19. BRASIL. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8080.htm.

BRASILEIROS, Problemas. Revista, ano 55, nº 447, Fecomercio-SP, ago/set 2018.

CAXIAS, CMDC/Câmara Municipal de Duque de. História de Duque de Caxias. Matéria. Disponível em: http://www.cmdc.rj.gov.br/?page_id=1155. Obtido em: 20/10/2018.

CIDADES, Estatuto das. Lei nº 10.257/2001. BRASIL, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L10257.htm

DOWBOR, Ladislau. O que é o Poder Local? Edição revista e atualizada. Ética. MA. 2016.

FAIRCLOUGH, Norman. Análise Crítica do Discurso como método em pesquisa social científica. Artigo. *Methods of critical discourse analysis*. 2012. MEYER, Wodak e . 2ª ed. Londres: Sage, 2005. P. 121-128.

FAZENDA, Ivani Catarina Arantes. Interdisciplinaridade e Transdisciplinaridade na Formação de Professores, Artigo, Ideação – Revista do Centro de Educação e Letras – Unioeste, v.10, nº 1, P. 93-103. PR, 2008.

GUERRA, Sidney; Direito Internacional Ambiental: Breve Reflexão. Revista Direitos Fundamentais & Democracia.

GOMES, Eduardo Biacchi Gomes e BULZICO, Bettina Bulzico. 2010, p. 57. Heller e Castro (2007 *apud* MORAES, 2009, p. 39). In Política e Plano Municipal de Saneamento Básico: Aportes conceituais e metodológicos. Lei Nacional De Saneamento Básico: Perspectivas Para As Políticas E A Gestão Dos Serviços Públicos – Instrumentos das políticas e da gestão dos serviços públicos de Saneamento Básico. LIVRO I. Brasil. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. Brasília. 2009.

MORAES, Luiz Roberto Santos. Política e Plano Municipal de Saneamento Básico: Aportes conceituais e metodológicos. Lei Nacional De Saneamento Básico: Perspectivas Para As Políticas E A Gestão Dos Serviços Públicos – Instrumentos das políticas e da gestão dos serviços públicos de Saneamento Básico. LIVRO I. Brasil. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. Brasília. 2009.

MORAES, Guilherme Peña. Curso de Direito Constitucional. 8ª ed. Gen/Atlas. 2016.

[Nacoesunidas.org/assembleia-geral-da-onu-reconhece-saneamento-como-direito-humano-distinto-do-direito-a-água-potavel/](https://acoesunidas.org/assembleia-geral-da-onu-reconhece-saneamento-como-direito-humano-distinto-do-direito-a-agua-potavel/). Disponível em <https://acoesunidas.org/assembleia-geral>. Publicado e atualizado em 04/01/2016. Capturado em 30/08/218

JANEIRO, Observatório Legislativo da Intervenção Federal na Segurança Pública do Rio de. Desigualdade na Baixada Fluminense. Matéria, disponível em: <http://olerj.camara.leg.br/retratos-da-intervencao/desigualdade-na-baixada-fluminense>. Obtido em 20/10/2018.

SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. Ed. Malheiros, RJ, 2014.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. Manual de Direito Ambiental, 8ª ed., 2010, SP, Saraiva.

TORRES, Eloísa. PMSB e ERSB, 2014. Disponível em: https://pmsbguanabara.files.wordpress.com/2014/09/prestacao_de_contas_agosto_2014.pdf. Acesso em: 01 de junho de 2019.

UNW-DPAC - Programa da Década da Água da ONU-Água sobre Advocacia e Comunicação. Disponível em ONU-Brasil.com

VELASCO, Clara. Saneamento avança, mas Brasil ainda joga 55% do esgoto que coleta na natureza, diz estudo. Matéria. Disponível em <https://g1.globo.com/economia/noticia/saneamento-avanca-mas-brasil-ainda-joga->

55-do-esgoto-que-coleta-na-natureza-diz-estudo.ghtml. Publicado em 18/04/2018, Capturado em 30/08/2018.

ZORZI, Lorenzo; TURATTI, Luciana e MAZZARINO, Jane Márcia. O direito humano de acesso à água potável: Uma análise continental baseada nos Fóruns Mundiais da Água. Artigo. *Ambiente & Água - An Interdisciplinary Journal of Applied Science*. Centro Universitário UNIVATES, Lajeado, RS, Brasil. Received: 11 Feb., 2016; Accepted: 11 Jul. 2016, Rev. Ambient. Água, vol. 11, nº. 4, Taubaté, Oct. / Dec. 2016.