

O PROCESSO PARTICIPATIVO NA GESTÃO DO SANEAMENTO À LUZ DOS PRINCÍPIOS DE BOA GOVERNANÇA DE OSTROM

Yuciara Barbosa Costa Ferreira ¹
Yáscara Maia Araújo de Brito ²

INTRODUÇÃO

A problemática socioambiental tornou-se uma preocupação global na sociedade e passou a fazer parte das negociações internacionais. A Organização das Nações Unidas (ONU), formada por quase todos os países do mundo, realizou reuniões para discutir sobre temas importantes para a humanidade e, dentre eles, assuntos relacionados ao meio ambiente. A partir de eventos como, por exemplo, a Conferência de Estocolmo (1972) e a Conferência do Rio de Janeiro (1992), houve a inserção definitiva das análises dos conflitos socioambientais na agenda mundial, “tornando-se indispensável a elaboração de uma matriz econômica que viabilizasse a sustentabilidade ambiental, econômica e social” (BRITO et al., 2011, p. 52).

Nos últimos anos, as cidades cresceram de maneira desordenada e sem o devido planejamento urbano, gerando ambientes insalubres e exclusão social (MOISÉS et al., 2010). Diante disso, surge a necessidade urgente pela universalização do saneamento e por serviços de infraestrutura que viabilizem o desenvolvimento sustentável, garantindo a sobrevivência da biodiversidade e questões prioritárias como o bem-estar da população e a preservação ambiental (BRASIL, 2006).

No Brasil, tem-se um conjunto de bases legais referentes aos princípios da Política de Saneamento Básico, a maior parte deles presente na Lei nº 11.445/2007, que estabelece o planejamento como aspecto fundamental da gestão dos serviços (BRASIL, 2007; LISBOA; HELLER; SILVEIRA, 2013). Essa lei também definiu novas atribuições para os municípios, como titulares dos serviços, dentre elas a implantação da política e a elaboração do Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB). A gestão dos serviços passa a englobar o conjunto das atividades de planejamento, prestação dos serviços, regulação e fiscalização, todas elas acompanhadas e submetidas à participação e ao controle social (PEREIRA; HELLER, 2015).

Diante do exposto, o processo participativo no setor do saneamento é efetivado pela “participação de usuários e não-usuários dos serviços na sua provisão, acompanhamento e fiscalização da sua prestação e, ou, no processo de tomada de decisão sobre políticas e programas” (HELLER, L.; REZENDE; HELLER, P., 2007, p. 39). Segundo Oliveira (2008), o fundamental é provocar reflexões na sociedade, fazendo com que as pessoas se expressem e decidam de forma autônoma sobre os seus problemas relacionados ao saneamento, registrando e comunicando suas decisões aos governantes. São essas ações que fortalecem a confiança mútua, a integração e a cooperação no grupo.

Tendo em vista a urgência de abordagens que garantam o acesso equitativo e que considerem a influência da participação social na gestão sustentável dos recursos, faz-se uso dos princípios de boa governança, também conhecidos como *design principles*, que devem conduzir um adequado sistema de gestão de bens comuns por parte de uma comunidade de usuários, propostos por Elinor Ostrom. Em seus estudos, a autora apresentou um processo

¹ Mestranda em Engenharia Civil e Ambiental na Universidade Federal de Campina Grande - PB, yuciara.barbosa@gmail.com;

² Doutoranda em Recursos Naturais na Universidade Federal de Campina Grande - PB, yascaramaiaa@gmail.com, (83) 3522.3222

eficiente de gestão, assim como os mecanismos que deverão ser implementados para sustentar a cooperação na sociedade.

Nesse contexto, uma maneira de avaliar a aplicabilidade dessa teoria como uma ferramenta de avaliação do planejamento e gestão do saneamento sob a influência do processo participativo, é incorporando-a na efetivação de um PMSB, considerando a observância dos princípios da Constituição Federal, da Lei Nacional de Saneamento Básico, do Estatuto das Cidades e de políticas correlatas. A relevância dessa questão se justifica pelo fato de caso a participação e controle social não forem concretizadas durante a elaboração do Plano, as ações que proporcionam um ambiente equilibrado e serviços de saneamento eficientes não serão efetivadas.

A adaptação dos princípios de Ostrom para a temática do saneamento se dá por meio da similaridade entre a construção de mecanismos de governança. Tendo em vista contribuir no aprofundamento do estudo nessa temática, considerada recente na literatura científica, o presente trabalho objetiva avaliar a aplicabilidade da abordagem de Ostrom na gestão do saneamento, adaptando-a conforme os fundamentos da Política Federal de Saneamento Básico e incorporando-a na dimensão municipal. A partir disso, foi possível identificar os mecanismos de ação coletiva e participação social que garantem a eficácia da implementação dos PMSB. Conclui-se que a teoria da governança dos bens comuns é uma importante ferramenta de avaliação da gestão do saneamento, ressaltando a magnitude do processo participativo como elemento primordial para a implementação adequada dos Planos Municipais de Saneamento Básico.

METODOLOGIA

O método de pesquisa utilizado neste estudo é de natureza exploratória com abordagem qualitativa que “tem como objetivo proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a construir hipóteses” (GIL, 2002, p. 41), baseada na análise documental. Por meio da pesquisa em sítios eletrônicos institucionais, com destaque para o Ministério das Cidades e o Ministério da Saúde, identificou-se o arcabouço legal relativo ao tema de interesse.

Foram considerados integrantes desse conjunto: leis, documentos oficiais como, por exemplo, o Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab) e manuais, termos e guias de referência para a elaboração de um Plano Municipal de Saneamento (PMSB), associados ao exercício da participação e controle social. A análise desse material se deu a partir de uma leitura minuciosa, ancorada em critérios consolidados sob o aspecto do processo participativo para a obtenção de uma gestão eficaz e eficiente. Tais critérios representam os princípios de boa governança dos bens comuns.

Primeiramente, foi estabelecida uma relação de analogia entre a abordagem de Ostrom e os seguintes princípios fundamentais da Política Federal do Saneamento Básico: adoção de métodos e tecnologias apropriadas às peculiaridades locais e regionais; transparência das ações; controle social; articulação com as políticas de desenvolvimento urbano, proteção ambiental e interesse social. Em seguida, foram selecionados três dos oito princípios para serem adaptados, considerando suas aplicações na gestão dos serviços de saneamento numa dimensão municipal. São adotados aqui os seguintes princípios: (i) Princípio 2: definição de regras adequadas às condições locais; (ii) Princípio 3: acordos de decisão coletiva; (iii) Princípio 8: alinhamento e articulação intersetorial na gestão. Posteriormente, relacionou-se cada um deles à gestão do saneamento básico:

- ✓ Elaboração do plano de saneamento considerando as particularidades de cada região (Princípio 2);

- ✓ Mecanismos de participação e controle social (Princípio 3);
- ✓ Integração das políticas de desenvolvimento urbano e proteção ambiental aos serviços de saneamento básico (Princípio 8)

A partir disso, foi possível identificar mecanismos de ação coletiva e participação social nas fases de elaboração e implementação de um Plano Municipal de Saneamento Básico, sendo esse uma importante ferramenta estratégica de gestão no que se refere ao alcance da salubridade ambiental e promoção da saúde pública.

DESENVOLVIMENTO

A discussão excessiva dos diversos problemas ambientais, causados principalmente pelas ações antrópicas, propiciou o surgimento da necessidade de elaboração de sistemas de gestão de recursos que visem não só o crescimento econômico mas também que incentivem a redução da degradação ambiental e a melhoria do bem-estar social das comunidades humanas. A partir de extensos trabalhos de campo e da análise de diversos estudos de caso, Elinor Ostrom apresentou um conjunto de oito princípios observados em comunidades que obtiveram sucesso no gerenciamento dos seus recursos (ANDERIES; JANSSEN; OSTROM, 2004).

Um *design principle* é definido como uma concepção utilizada consciente ou inconscientemente por aqueles que constituem uma associação de indivíduos sobre um princípio geral de organização (OSTROM, 1999). A principal contribuição do trabalho de Ostrom era, portanto, mostrar que quando certas condições são satisfeitas, grupos de pessoas são capazes de gerenciar seus próprios recursos.

Além disso, a tragédia do uso excessivo pode ser evitada quando uma comunidade opta pelo autogoverno dos bens comuns que, segundo a autora, atinge melhores resultados do que quando são objeto de regulamentação externa e de gestão pelos governos. Segundo Cox, Arnold e Tomás (2010), a observação de Ostrom evidenciou que a elaboração das regras tem maior sucesso se for combinada de uma forma cooperativa entre os utilizadores. Cabe ressaltar que o conjunto de princípios não deve ser utilizado como modelo, mas sim como uma ferramenta de diagnóstico e mecanismos inspiradores para as comunidades que pretendam gerir os seus recursos, necessitando apenas dos devidos ajustes para cada realidade.

Ao relacionar a teoria de Ostrom com os princípios que regem a atual Política do saneamento, foi possível identificar se os preceitos que dominam a gestão do setor têm alguma aderência aos princípios de boa governança dos bens comuns. Essa comparação permitiu analisar: a eficiência, eficácia e efetividade das ações do PMSB sob à perspectiva da participação social; e a instituição de mecanismos de participação efetiva dos diversos atores sociais na gestão do saneamento, considerando as fases de elaboração de um PMSB.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Elaboração do plano de saneamento considerando as particularidades de cada região (Princípio 2)

Durante a elaboração do Plano de saneamento de um município, uma das fases mais importantes, é o diagnóstico técnico-participativo da situação dos serviços de saneamento básico, considerado como sendo a base orientadora para a definição dos objetivos, diretrizes e metas, bem como para o detalhamento dos programas, projetos e ações a serem executados para se alcançar a universalização dos serviços de saneamento básico no município. Nessa etapa, é realizada a elaboração do diagnóstico completo do setor de saneamento no enfoque técnico, paralelamente ao diagnóstico participativo com levantamento das percepções sociais sobre o setor de saneamento.

Esses diagnósticos são de caráter setorial (abastecimento de água, esgotamento sanitário, resíduos sólidos e águas pluviais), porém integrado, para todo o território do município, áreas urbanas e rurais. Diante disso, é importante identificar as principais limitações do local para que o planejamento represente a realidade. Do ponto de vista da participação social na elaboração dos diagnósticos, deve-se considerar, principalmente as características locais e a realidade prática das condições econômico-sociais e culturais; as condições de acesso aos serviços e os impactos nas condições de vida da população; as condições atuais do saneamento básico conforme indicadores de eficiência e eficácia da prestação dos serviços; a realidade prática local das condições de saneamento e saúde em complemento às informações técnicas levantadas ou fornecidas pelos prestadores de serviços e as formas de organização social da comunidade local (BRASIL, 2012).

Os mecanismos de participação e controle social para a eficácia da gestão pública e de suas políticas durante a elaboração do diagnóstico do município ocorrem no processo de elaboração do PMSB a partir da mobilização social, onde se inclui a divulgação de estudos e propostas, a discussão de problemas, alternativas e soluções relativas ao saneamento básico, além da capacitação para a participação em todos os momentos do processo e realização de audiências públicas. Considerando, ainda, as particularidades do local, outra fase que pode ser enquadrada nessa discussão é o prognóstico e planejamento estratégico. Os prognósticos e alternativas para a universalização dos serviços de saneamento básico, como parte integrante do PMSB, considera projeções populacionais, a fim de avaliar a evolução de demandas, necessidades gerenciais e de regularização.

Visando garantir a efetiva participação social na fase de elaboração dos prognósticos, deve-se considerar as necessidades reais e os anseios da população para a definição do cenário de referência futuro, assim como o impacto socioambiental e sanitário dos empreendimentos de saneamento existentes e os futuros para a qualidade de vida da população. De maneira geral, para que seja possível obter uma gestão eficiente de um recurso ou setor, é importante observar as peculiaridades locais. Em conformidade com o segundo princípio, a gestão dos serviços de saneamento básico também deve ser fundamentada nessa abordagem.

Mecanismos de participação e controle social (Princípio 3)

Segundo Ostrom, neste princípio de governança os indivíduos participam da elaboração das próprias regras. De maneira análoga, pode-se dizer que na gestão do saneamento básico um fator crucial é a participação efetiva da população na elaboração e implementação de um PMSB. A partir dos princípios de participação e controle social, procurou-se estabelecer mecanismos que possibilitassem a avaliação do cumprimento de metas e da compatibilidade dos gastos, mas também, sobretudo, do impacto causado na qualidade de vida da população.

É importante ressaltar que as ações de saneamento básico são essenciais à vida humana e à proteção ambiental. Por ser uma ação eminentemente coletiva em virtude da extensão dos efeitos de sua ausência, ela se constitui uma meta social, situando-se, assim, no plano coletivo, no qual os indivíduos, a comunidade e o Estado têm papéis a desempenhar. Dada a sua natureza, a sua promoção exige esforços em vários níveis, envolvendo diversos atores. O acesso universal aos benefícios gerados pelo saneamento demanda o envolvimento articulado dos diversos segmentos sociais envolvidos em parceria com o poder público. Isso exige o desenvolvimento de ações que possibilitem a compreensão do enfrentamento dessa questão, ou seja, que a população conheça os diferentes aspectos relacionados ao saneamento.

Por sua vez, a estruturação do mecanismo de participação social vai ao encontro da regulamentação e implantação das diretrizes nacionais, estaduais e municipais para o saneamento básico, com objetivo estratégico de universalização dos serviços de saneamento e a participação efetiva da sociedade no controle social. A gestão municipal deverá ser baseada

na implementação de instrumentos de participação e controle social sobre a prestação dos serviços em nível local, tendo como objetivo maior promover serviços de saneamento justos do ponto de vista social. São exemplos de instrumentos do controle social: audiências, consultas públicas e a conferências municipais de Saneamento Básico.

Integração das políticas de desenvolvimento urbano e proteção ambiental aos serviços de saneamento básico (Princípio 8)

Este princípio representa a ligação entre a gestão de recursos de menor escala com os de maior escala. E, adequando-o para a área de saneamento, esse fato se consolida com o propósito de que o Plano venha a promover o acesso integral ao saneamento básico, por intermédio de alguns fatores: a adequação e integração das propostas do PMSB aos objetivos e diretrizes do Plano Diretor Municipal, no que couber; a integração das propostas do PMSB aos demais planos locais e regionais das políticas de saúde, habitação, mobilidade, meio ambiente, recursos hídricos, prevenção de risco e inclusão social e a compatibilização do PMSB com os Planos das Bacias Hidrográficas onde o município estiver inserido.

Uma abordagem isolada dessas temáticas atrapalha o planejamento efetivo do município e é o caminho para a ineficiência no processo de tomada das decisões. Portanto, os PMSB devem apresentar, de forma satisfatória, os elementos da política de desenvolvimento urbano, do plano diretor e da política habitacional (PEREIRA; HELLER, 2015). Uma prática intersetorial admitiria vincular análises, programas, decisões e ações, onde todas as questões se vivificam e mostram suas interdependências (BRASIL, 2014).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo constatou o vínculo entre os princípios fundamentais da Lei nº 11.445/2007 e a abordagem de uma boa governança, demonstrando a aplicabilidade dos princípios de Ostrom nas etapas de gestão do saneamento e destacando a expansão desses conceitos para diversas áreas. Vale ressaltar que a aplicação da teoria de governança dos bens comuns à temática do saneamento básico impôs algumas adaptações como, por exemplo, a busca de uma correlação que possibilitasse a identificação dos mecanismos de participação social durante algumas fases da elaboração de um PMSB. Portanto, pode-se concluir que o sucesso na implementação do Plano deve ser baseado, principalmente, na efetiva participação da sociedade em todo o seu planejamento. Recomenda-se quem em futuros trabalhos seja realizada a aplicabilidade dos oito princípios em uma comunidade específica a fim de avaliar os conflitos existentes na busca de uma gestão eficiente dos serviços de saneamento.

Palavras-chave: Governança, *Design principles*, Participação social, Saneamento básico.

REFERÊNCIAS

ANDERIES, J. M.; JANSSEN, M. A.; OSTROM, E. A Framework to Analyze the Robustness of Social-ecological Systems from an Institutional Perspective. **Ecology and Society**, v. 9, n. 1, 2004.

BRASIL. FUNASA - Fundação Nacional de Saúde. **Manual de saneamento**. 3. ed. rev. Brasília. 2006.

BRASIL. **Lei nº. 11.445**, de 05 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111445.htm>. Acesso em: 8 jun. 2019.

BRASIL. FUNASA. **Termo de referência para elaboração de planos municipais de saneamento básico**. Brasília: Ministério da Saúde, 68 p., 2012. Disponível em: <http://www.funasa.gov.br/documents/20182/33144/2b_TR_PMSB_V2012.pdf/2c7aacad-5932-42cd-99d3-73c56788d730>. Acesso em: 6 mai. 2019

BRASIL. **Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab)**. Brasília: Ministério das Cidades, 220 p. 2014. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/processos/AECBF8E2/Plansab_Versao_Conselhos_Nacionais_020520131.pdf>. Acesso em: 4 mai. 2019.

BRITO, D. M. C.; BRITO, C. M. C. Conflitos socioambientais no século XXI. **Revista de Humanidades do Curso de Ciências Sociais da UNIFAP Macapá**, n. 4, p. 51-58, dez. 2011.

COX, M.; ARNOLD, G.; VILLAMAYOR TOMÁS, S. A Review of Design Principles for Community-based Natural Resource Management. **Ecology and Society**, v. 15, n. 4, 2010.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

HELLER, L.; REZENDE, S. C.; HELLER, P. G. B. Participação e controle social em saneamento básico: aspectos teórico-conceituais. In: Alceu de Castro Galvão Junior, Marfisa Maria de Aguiar Ferreira Ximenes. (Org.). **Regulação: controle social da prestação dos serviços de água e esgoto**. Fortaleza: ABAR, 2007.

LISBOA, S. S.; HELLER, L.; SILVEIRA, R. B. Desafios do planejamento municipal de saneamento básico em municípios de pequeno porte: a percepção dos gestores. **Engenharia Sanitária e Ambiental**, v. 18, n. 4, p. 341–348, dez. 2013.

MOISÉS, M.; KILGERMAN, D. C.; COHEN, S. C.; MONTEIRO, S. C. F. A política federal de saneamento básico e as iniciativas de participação, mobilização, controle social, educação em saúde e ambiental nos programas governamentais de saneamento. **Ciência & Saúde Coletiva**, 15(5):2581-2591, 2010.

OLIVEIRA, M. T. C. S. Aspectos conceituais e metodológicos da participação e do controle social. **Tema Transversais: plano municipal de saneamento básico: guia do profissional em treinamento: nível 2** / Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (org). – Salvador: ReCESA, 99 p., 2008.

OSTROM, E. **Design principles and threats to sustainable organizations that manage commons**, Center for the Study of Institutions, Population, and Environmental Change, Workshop in Political Theory and Policy Analysis, Indiana University. 1999.

PEREIRA, T. S. T.; HELLER, L. Planos municipais de saneamento básico: avaliação de 18 casos brasileiros. **Engenharia Sanitaria e Ambiental**, v. 20, n. 3, p. 395–404, set. 2015.