

**PARTICIPAÇÃO SOCIAL EM POLÍTICAS PÚBLICAS: O CASO DO PLANO DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA DA REGIÃO METROPOLITANA DE SALVADOR, SANTO AMARO E SAUBARA - PARMS.**

**Alessandra Ferreira Bitencourt<sup>(1)</sup>**

Engenheira Mecânica, consultora social pela InMana Consultoria e Treinamento, especialista em Gestão pela Fundação Getúlio Vargas. e-mail: [alessandra@inmana.com.br](mailto:alessandra@inmana.com.br)

**Tônia Maria Dourado Vasconcelos**

Filósofa, Especializada em Gestão Pública e Ambiental, Coordenadora do Programa de Comunicação Social do PARMS pela Secretaria de Infraestrutura Hídrica e Saneamento (SIHS). e-mail: [tonia.dourado@sihs.ba.gov.br](mailto:tonia.dourado@sihs.ba.gov.br)

**Maria Carolinna Amorim Peixoto Tosta**

Assistente Social, consultora social pela InMana Consultoria e Treinamento, e especialista em Gestão Sustentável e Responsabilidade Social Corporativa pela UNIFACS. e-mail: [carolinnamorim@gmail.com](mailto:carolinnamorim@gmail.com)

**Samanta Ribeiro Oliveira**

Engenheira Sanitarista e Ambiental pela empresa Geohidro. e-mail: [samanta@geohidro.com.br](mailto:samanta@geohidro.com.br)

**Renata Ramos Pinto**

Engenheira Sanitarista e Ambiental pela empresa Geohidro. e-mail: [renata@geohidro.com.br](mailto:renata@geohidro.com.br)

**RESUMO**

O Plano de Abastecimento de Água da Região Metropolitana de Salvador e municípios de Santo Amaro e Saubara (PARMS) está em elaboração pela Secretaria de Infraestrutura Hídrica e Saneamento (SIHS) e tem sido realizado de forma participativa com públicos dos 15 municípios da região de abrangência. Este artigo relata como se deu o processo de participação e controle social, descrevendo as estratégias e métodos adotados a partir dos princípios do Programa de Educação Ambiental e Mobilização Social em Saneamento (PEAMSS). O desenvolvimento das atividades participativas demonstrou a efetividade deste referencial teórico nas discussões técnicas envolvendo diversidade de públicos e interesses. A atuação multidisciplinar das equipes envolvidas foi fundamental para a adaptação adequada das ferramentas, sistematização dos resultados e aproximação entre as linguagens técnica e empírica utilizadas em alguns instrumentos participativos. O processo sugere que a qualidade da participação é maior quando se alcança o público alvo, representado numa quantidade menor de pessoas. No que concerne ao abastecimento de água, de acordo com a avaliação dos participantes, o fortalecimento dos espaços de participação social e a melhoria na gestão do sistema de abastecimento de água são as duas variáveis mais influentes na solução dos problemas ou na redução de seus efeitos.

**PALAVRAS-CHAVE:** Abastecimento de água, participação social, políticas públicas.

## **INTRODUÇÃO**

A participação e controle social na elaboração, implantação e fiscalização de políticas públicas no Brasil é legitimada pela Constituição Federal de 1988 e o seu exercício tem crescido e se consolidado, inicialmente, por meio dos conselhos e conferências, seguido de outros espaços que ampliaram a presença e influência da sociedade nos processos decisórios de interesse coletivo, consolidando a democracia participativa e fortalecendo o controle social sobre a gestão pública. O Brasil se transformou ao longo do século XX em um dos países com o maior número de práticas participativas (AVRITZER, 2008).

Um plano de abastecimento de água é um instrumento público que estabelece planos e medidas viáveis para garantir o fornecimento de água em quantidade e qualidade satisfatórias aos diversos usos. Enquanto política pública e considerando-se a importância de suas definições e os seus impactos sobre a população, deve ser, portanto, elaborada de forma participativa, envolvendo e implicando os públicos de interesse para uma governança integrada e descentralizada, como prevê a Política Nacional de Recursos Hídricos, expressa na Lei 9.433/97. Ressalta-se que a água tem se tornado um tema conflituoso, objeto de estudo e preocupação das agendas nos níveis locais e globais. Devido a sua distribuição desigual e escassez, a gestão da água exige considerar um cenário de complexidade e incertezas, que por sua vez, requer esforços de conciliação dos envolvidos sobre as proposições alternativas, seus riscos e benefícios (RABELO, 2013).

O Plano de Abastecimento de Água da Região Metropolitana de Salvador e municípios de Santo Amaro e Saubara (PARMS), está em fase final de elaboração e tem sido gerido pela atual pela Secretaria de Infraestrutura Hídrica e Saneamento - SIHS, criada pela Lei Estadual nº 13.204, de 11 de dezembro de 2014. O PARMS realizou estudos de diagnóstico da situação atual do abastecimento de água na RMS, Santo Amaro e Saubara, a partir dos quais está indicando um conjunto de ações de natureza técnica, operacional, de gestão, etc. para assegurar o abastecimento de água dos municípios da região de abrangência para os próximos 25 anos. Adicionalmente, para o Sistema Integrado de Abastecimento de Água (SIAA) de Salvador, Simões Filho e Lauro de Freitas, o PARMS foi subsidiado pela Avaliação Ambiental Estratégica (AAE), que confere ao mesmo, informações voltadas a sustentabilidade ambiental, econômica e social. Desta forma, a elaboração do PARMS desenvolveu-se numa abordagem local direcionada aos municípios alvo e numa abordagem estratégica, direcionada ao SIAA.

Para a promoção da participação e controle social no PARMS, a estratégia de comunicação social previu a realização de reuniões locais envolvendo o público alvo para debate e contribuições ao diagnóstico e às alternativas apresentadas. Considerando-se o caráter estratégico da AAE, foi criado o Fórum Técnico da AAE, espaço participativo envolvendo representantes da Contratada, da SIHS e atores institucionais estratégicos, cuja formação técnica e atuação pública contribuísssem para uma análise crítica dos resultados desta ferramenta. Após as etapas de discussões nos espaços participativos locais e no Fórum Técnico, disponibilizou-se uma Consulta Pública por meio da internet e um Seminário de Consolidação será realizado para divulgar os resultados finais do PARMS.

Os resultados produzidos serão apresentados neste artigo e são avaliados positivamente porque mostraram-se eficientes quanto à participação social e ao mesmo tempo, quanto à promoção de aprendizados que podem ser replicados em experiências futuras, quando poderão também ser aperfeiçoados.

Dentre os aspectos mais positivos, ressalta-se a qualidade dos debates, principalmente, em eventos de menor participação quantitativa; a sistematização dos problemas apontados pelos municípios numa tipologia que facilitou a aproximação de linguagem entre diagnóstico técnico e diagnóstico participativo e que, igualmente, resultou num tipologia de soluções utilizada nas reuniões de planejamento e a interação entre os grupos de trabalho: membros da equipe técnica, membros da equipe de comunicação social e representantes da SIHS para a construção de ferramentas que assegurassem a efetiva participação dos públicos. Como contribuições significativas dos atores sociais nos diversos espaços de participação, destaca-se a insatisfação com a gestão da água pela concessionária e pelo próprio usuário, bem como a fragilidade do controle social no abastecimento de água. O manancial de Pedra do Cavalo e as implicações de seus usos apareceram de forma recorrente, principalmente, no Fórum da AAE, cuja indicação da maioria considerou a manutenção do seu uso nos níveis atuais e a redução de sua dependência futura por meio da inclusão de novas fontes.

## **OBJETIVOS**

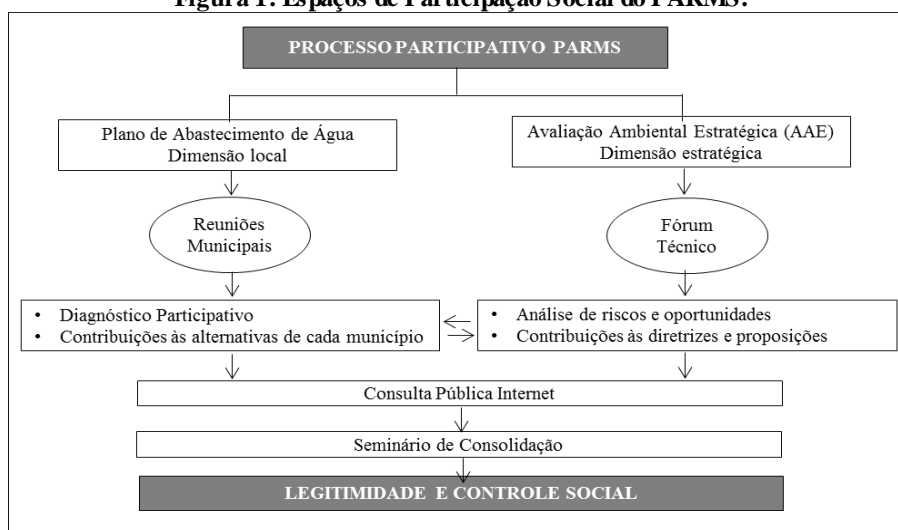
Esta publicação tem como objetivo compartilhar o processo de participação e controle social desenvolvido durante a elaboração do PARMS, seus resultados e aprendizados gerados, com vistas a contribuir para o aperfeiçoamento contínuo das metodologias e estratégias que promovem a legitimidade das políticas públicas.

**METODOLOGIA**

A metodologia utilizada no plano de mobilização e comunicação social teve como referência básica o Programa de Educação Ambiental e Mobilização Social em Saneamento (PEAMSS, 2009), cuja implantação mostrou-se muito eficaz à consecução dos objetivos, principalmente, pela adaptabilidade das ferramentas às mais diversas situações.

Quanto aos espaços participativos, o Plano de Mobilização e Comunicação Social propôs um alinhamento com a concepção do PARMS, estabelecendo uma instância local que atendeu às necessidades de interação social do Plano e uma instância estratégica, criando o Fórum Técnico da AAE. A metodologia “Bola de Neve” foi utilizada para a definição dos atores institucionais estratégicos, segundo a qual, três nomes iniciais indicavam sucessivamente outros três nomes até que se alcançasse o número de 15 participantes ou até a repetição das indicações. Ambos os espaços se destinaram à abertura de canais de escuta que enriquecessem a perspectiva dos trabalhos realizados pelos técnicos e assegurassem a influência do público de interesse nas diretrizes e proposições do PARMS. A Figura 1 abaixo ilustra a organização destes espaços de participação.

**Figura 1: Espaços de Participação Social do PARMS.**



Quanto às técnicas e dinâmicas utilizadas nas reuniões municipais, as ferramentas foram propostas conforme segue.

- **Reuniões de Diagnóstico Participativo:** quatro grupos foram estimulados a responder uma média de cinco questões relacionadas ao abastecimento de água de sua cidade, a partir dos seguintes temas geradores: Infraestrutura para abastecimento de água; Qualidade dos serviços prestados pela concessionária; Políticas públicas, participação e controle social em abastecimento de água e Aspectos ambientais e de saúde pública. Ainda formados em grupos, os participantes foram solicitados a listar os principais problemas de abastecimento de água em seu município, avaliando-os segundo o grau de severidade do problema. Para isso, foram atribuídos pesos aos seguintes fatores: impactos (sociais, ambientais e econômicos), facilidade de solução do problema e magnitude dos impactos (quantidade proporcional de atingidos), conforme ilustra a Tabela 1 abaixo. Cada fator recebeu atribuições de pesos iguais a 1, 3 ou 5, significando respectivamente, Suave, Severo ou Crítico. A multiplicação dos valores atribuídos em cada linha correspondeu ao resultado de hierarquização da prioridade. Quanto maior o resultado maior é a prioridade em endereçar soluções para o conflito.

**Tabela 1: Matriz de priorização de problemas de abastecimento de água em cada município.**

PROBLEMA IDENTIFICADO	(A) IMPACTOS			(B) DIFICULDADE DE SOLUÇÃO	(C) MAGNITUDE (Quantidade de pessoas atingidas)	(A x B x C) PRIORIDADE
	Social	Econômico	Ambiental			

Um biomapa também foi utilizado para localizar geograficamente os problemas citados pelos participantes.

A sistematização dos dados desta oficina estabeleceu uma tipologia de problemas e soluções dentro da qual todas as situações foram enquadradas, conforme mostra a Tabela 2 abaixo.

Tabela 2: Tipologia de problemas e soluções - PARMS.

TIPOLOGIA DOS PROBLEMAS	TIPOLOGIA DAS SOLUÇÕES
Quantidade de água	Incremento na oferta de água
	Adequação da infraestrutura do sistema de abastecimento
	Programas de abastecimento de água na zona rural
Qualidade da água	Melhoria na gestão do sistema de abastecimento
Perdas/gatos	
Qualidade dos serviços prestados	
Desperdício e/ou uso inadequado	Programas para o uso racional da água
Degradação dos mananciais	Programas para a conservação dos mananciais
Participação social insuficiente	Fortalecimento do espaço de participação social

A adoção de uma tipologia de problemas e soluções promoveu uma tradução adequada da linguagem técnica para uma linguagem usual, permitiu a verificação das contribuições das reuniões participativas ao diagnóstico final, bem como facilitou a proposição de diretrizes e soluções pelos participantes.

- Reuniões de Planejamento Participativo: esta etapa participativa buscou a partilha dos resultados do diagnóstico, o debate sobre o conjunto de soluções aplicáveis aos diversos problemas priorizados nos municípios e a avaliação pelos participantes das alternativas propostas pelo PARMS para cada município.

Após apresentação dos resultados do diagnóstico, os participantes foram estimulados a debaterem sobre os problemas de seu município, hierarquizados segundo prioridade de solução durante a reunião de diagnóstico. Utilizando-se um gráfico e tarjetas coloridas contendo os tipos de soluções listados na Tabela 2 acima, os participantes avaliaram cada problema e adicionaram tantas tarjetas quantas fossem as soluções cabíveis para o problema, colando-as diretamente no gráfico.

Além disso, os participantes foram apresentados às soluções em infraestrutura propostas para o seu município e foram estimulados a manifestarem suas opiniões e preocupações a respeito das alternativas apresentadas. O desafio da comunicação social foi, principalmente, assegurar a influência da dos participantes sobre as proposições apresentadas pelo PARMS em elaboração, corresponsabilizando os atores sociais sobre os seus resultados e valorizando o conhecimento empírico da população local.

- Fórum Técnica da AAE: para subsidiar as discussões estratégicas deste espaço participativo, a metodologia iniciou com uma entrevista semiestruturada com os atores institucionais participantes, avaliando-se o sistema de abastecimento de água da RMS, segundo os eixos norteadores também utilizados para as dinâmicas municipais. Nos encontros do Fórum, propôs-se uma análise dos riscos e oportunidades associados aos mananciais relacionados ao SIAA, do qual trata a AAE do PARMS. Para isso, os participantes do Fórum foram divididos em grupos e utilizaram como ferramenta a Tabela 3 abaixo, que caracterizou cada um dos mananciais a serem avaliados.

Tabela 3: Avaliação de riscos e oportunidades associados aos mananciais de abastecimento do SIAA.

NOME DO MANANCIAL				
FOTO DO MANANCIAL	Informações gerais		Breve avaliação	
	Descrição do Manancial		Análise crítica da equipe responsável pela AAE.	
	ASPECTOS A SEREM ANALISADOS PELOS PARTICIPANTES			
	Sociais	Econômicos	Físico ambientais	Operacionais
Riscos associados ao uso dos mananciais				
Oportunidades associadas ao uso dos mananciais				

Uma vez que os riscos e oportunidades foram mapeados para cada manancial, um segundo encontro foi realizado com o objetivo de estimular o debate que resultasse na indicação de diretrizes e proposições para a mitigação ou eliminação dos riscos, bem como, para o aproveitamento das oportunidades associadas. A ferramenta utilizada para organização das contribuições está apresentada na Tabela 4 abaixo. Mais uma vez os eixos norteadores foram utilizados de forma a garantir o alinhamento das informações dos espaços participativos, sobretudo, com relação às diretrizes e proposições a serem indicadas pelo PARMS.

Tabela 4: Contribuição às diretrizes e proposições pelo Fórum Técnico da AAE do PARMS.

NOME DO MANANCIAL				
<b>CARACTERIZAÇÃO DO MANANCIAL SEGUNDO ENTREVISTAS SEMIESTRUTURADAS</b>				
Breve síntese do diagnóstico realizado com alguns dos atores institucionais participantes do Fórum, disponibilizado como fomento ao debate do Fórum.				
<b>CONTRIBUIÇÃO DOS PARTICIPANTES ÀS DIRETRIZES E PROPOSIÇÕES DO PARMS</b>				
Infraestrutura e operação	Meio ambiente e saúde pública	Gestão e governança	Políticas públicas e controle social	Perdas

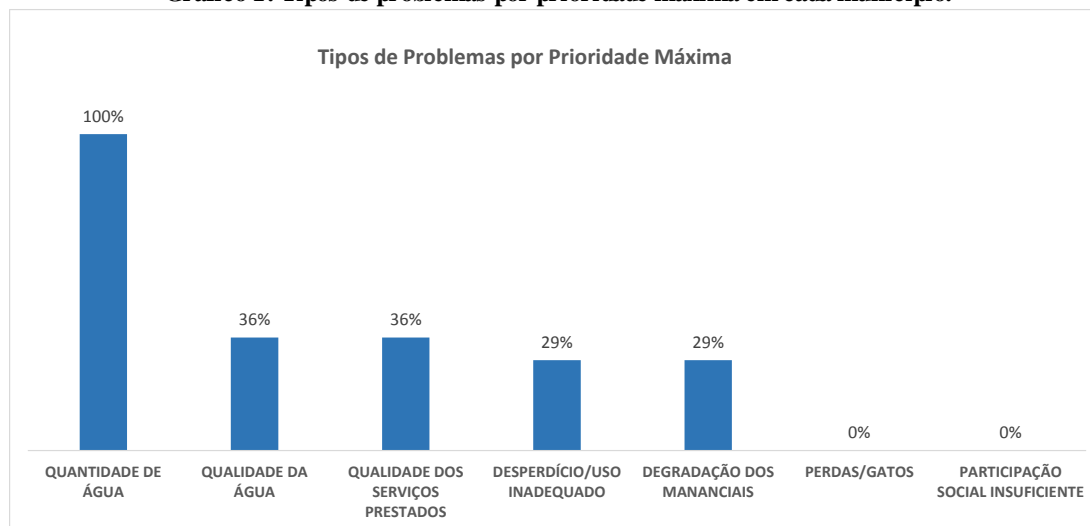
## RESULTADOS E DISCUSSÃO

É de interesse deste artigo discutir os resultados relativos à metodologia participativa na elaboração da PARMS e a sua eficiência para a garantia do controle social e legitimidade desta política pública.

Neste sentido, a adoção dos princípios PEAMS como referência norteadora para a condução das atividades contribuiu de forma significativa e diferenciada para o bom resultado das contribuições do público alvo aos documentos finais do PARMS. As abordagens locais e estratégica reproduziram nos espaços participativos a lógica de elaboração do PARMS e a sistematização dos resultados, principalmente na etapa diagnóstica, apontou direções enriquecedoras à continuidade participativa das etapas seguintes.

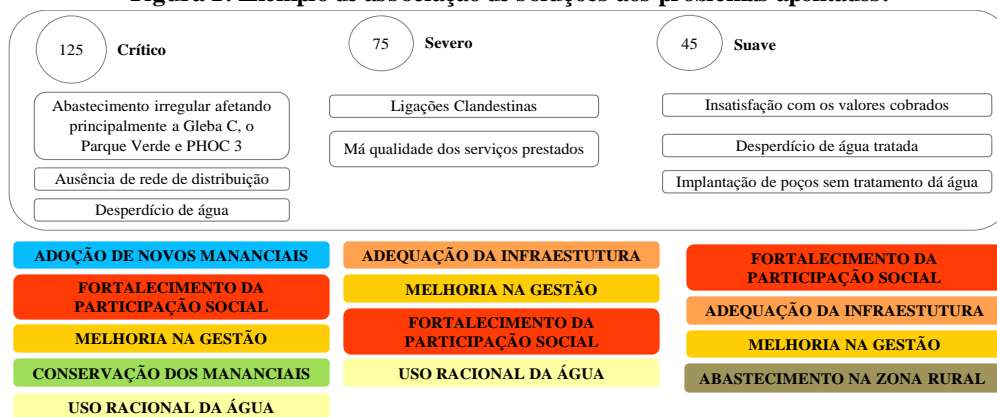
Na etapa diagnóstica, a Matriz de Hierarquização de Problemas oportunizou uma análise qualitativa dos problemas pelos participantes, por meio da identificação e debate sobre todos os problemas locais apresentados por eles. A Matriz também contribuiu para o estabelecimento das prioridades dentre as diversas situações. Os resultados gerais da priorização dos problemas estão apresentados no Gráfico 1 abaixo:

Gráfico 1: Tipos de problemas por prioridade máxima em cada município.



Observa-se que a disponibilidade de água é insuficiente e de solução prioritária para todos os municípios. Os problemas de qualidade de água foram indicados como prioritários por cinco municípios e a degradação ambiental e qualidade dos serviços prestados aparecem ambos nas prioridades de quatro municípios. Destaca-se que os problemas perdas/gatos e participação social insuficiente a despeito de terem sido alvo de intensos debates entre os participantes, não foram selecionados como problemas de solução prioritária em nenhum dos municípios do estudo.

A etapa de Planejamento Participativo contribuiu para a compreensão de que a solução para os problemas priorizados em cada município depende de iniciativas integradas, sistêmicas e que impliquem todos os atores envolvidos. A Figura 2 abaixo ilustra um exemplo de resultado da etapa de apresentação de soluções para os problemas municipais, segundo suas prioridades. Na análise e sistematização dos resultados desta dinâmica, observou-se que em todos os municípios os participantes indicaram pelo menos três soluções para cada problema e em todos os casos as soluções para o incremento na oferta de água ou adequação da infraestrutura vieram acompanhadas de indicações de ações voltadas à melhoria na gestão do sistema de abastecimento e ao fortalecimento da participação social.

**Figura 1: Exemplo de associação de soluções aos problemas apontados.**


## CONCLUSÃO

O Plano de Comunicação e Mobilização Social do PARMS contribuiu para divulgar os estudos realizados e seus resultados aos atores alvos, bem como oportunizou contribuições ao diagnóstico, às diretrizes e proposições, mostrando-se, portanto, eficaz quanto ao controle do processo e participação social, considerada como representativa dos grupos de interesse. A experiência também permitiu validar o PEAMS como uma metodologia consistente às necessidades de abordagens técnicas específicas e ao alinhamento das atividades entre etapas e entre modalidades de públicos.

Quanto à qualidade da participação, avalia-se que esta foi muito boa quando o número de participantes não ultrapassava 35 pessoas e foi excelente quando este número era da ordem de 25 pessoas, indicando que o esforço da comunicação social foi mais efetivo quando alcançou uma mobilização adequada do público alvo e não quando alcançou uma quantidade expressiva de participantes. Em reuniões com mais de 40 pessoas, as técnicas aplicadas foram prejudicadas pela manifestação de interesses individuais. Todos os participantes mostraram-se descrentes do processo participativo e cansados de contribuir com projetos que não são implantados, indicando a necessidade de maior articulação entre as diversas políticas públicas, muitas vezes elaboradas simultaneamente, ignorando os resultados umas das outras. A interação entre as equipes técnica, de comunicação social e representantes da SIHS caracterizou uma atuação multidisciplinar, que contribuiu de forma significativa para os resultados.

Com relação ao abastecimento de água, os resultados demonstraram que os usuários ainda priorizam soluções imediatas relacionadas à infraestrutura de abastecimento, mesmo reconhecendo a importância fundamental da gestão pela concessionária e da participação social. Ficou demonstrado pelas reuniões municipais que todos compreendem a complexidade dos problemas de abastecimento de água e mencionam a necessidade de soluções estruturantes e sistêmicas, principalmente, quanto à governança da água. Preocupações quanto ao manancial de Pedra do Cavalão apareceram de forma recorrente, principalmente, no Fórum da AAE, cuja indicação da maioria considerou a manutenção do seu uso nos níveis atuais e a redução de sua dependência futura por meio da inclusão de novas fontes.

De acordo com a avaliação dos participantes, o fortalecimento dos espaços de participação social e a melhoria na gestão do sistema de abastecimento de água são as duas variáveis mais influentes na solução dos problemas ou na redução de seus efeitos.

## REFERÊNCIAS

AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *OPINIÃO PÚBLICA*, Campinas, vol. 14, nº 1, Junho, 2008, p.43-64.

RABELO et al, A participação cidadã no plano de bacia do rio Doce: análise a partir do Termo de Referência. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional (G&DR)*, v. 9, n. 3, p. 184-204, set-dez/2013, Taubaté, SP, Brasil.

PEAMSS, Caderno metodológico para ações de educação ambiental e mobilização social em saneamento. Brasília: Ministério das Cidades, 2009.