

V-040 – A IMPORTÂNCIA DA GESTÃO DO PMSB – UM ESTUDO DE CASO**Dieter Wartchow⁽¹⁾**

Engenheiro Civil pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Mestre em Hidrologia e Saneamento Ambiental pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Doutor em Engenharia pela Universidade de Stuttgart.

Giuliano Crauss Daronco

Engenheiro Civil pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Mestre em Engenharia Civil pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Doutor em Engenharia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

Marcio Alexandre Nicknig

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

Endereço⁽¹⁾: Avenida Bento Gonçalves, 9500 – Bairro Agronomia – Porto Alegre - RS - CEP: 91501-970 - Brasil - Tel: (51) 33087108 - e-mail: dieterw@iph.ufrgs.br

RESUMO

As leis 11.445/2007 e 12305/2010, que respectivamente obrigam, com prazos bem estabelecidos, que os municípios elaborem os seus Planos Municipais de Saneamento Básico (PMSB) e Planos Municipais de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PMGIRS), estabelecem um grande desafio técnico e organizacional às prefeituras, acostumadas à ação mais localizada, utilizando medidas estruturais e raramente indo além dos planos setoriais, se tanto, onde temas como abastecimento de água, drenagem pluvial, esgoto sanitário e resíduos sólidos eram tratados separadamente. Apesar da existência de manuais e processos de capacitação prestados pelos organismos governamentais envolvidos, como a Fundação Nacional de Saúde (FUNASA) e o Ministério das Cidades, a não observância dos conteúdos mínimos presentes nos PMSB's é comum, e a elaboração de planos que efetivamente façam diagnóstico e planejamento estratégico do saneamento básico são raros.

Uma vez que as municipalidades não contam com corpo técnico para efetiva elaboração dos PMSB's, como aponta, no caso do Rio Grande do Sul, o Tribunal de Contas do Estado, a demanda por consultorias privadas na elaboração dos mesmos é grande. Para avaliar qualitativamente um PMSB, foi desenvolvida por Daronco (2014) uma metodologia de avaliação, onde através da análise de dez indicadores é dada uma nota média ao PMSB, além de fornecer um diagnóstico sobre quais indicadores estão fortes ou deficitários na avaliação, dando diretrizes para as prefeituras aperfeiçoarem seus planos para então poderem efetivamente coloca-los em ação. Este trabalho aplica a ferramenta de Daronco (2014) no Plano Municipal de Saneamento Básico de Porto Lucena, debate os pontos deficientes identificados no contexto municipal e sugere possíveis formas de ação sobre os mesmos.

PALAVRAS-CHAVE: Saneamento Básico, Gestão Pública, Índices de Qualidade

INTRODUÇÃO

A Lei 11.445, de 05 de janeiro de 2007 e a Lei 12.305 de 02 de agosto de 2010, que estabelecem, respectivamente, o Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB) e o Plano Municipal de Gerenciamento de Resíduos Sólidos (PMGIRS), dentro de um contexto de políticas nacionais para estes temas, visando a universalização dos respectivos serviços e a melhora sistêmica da qualidade dos mesmos, acabam criando grandes desafios às municipalidades brasileiras.

A Lei 12.305, estabeleceu a data de 2 de agosto de 2014 para que os municípios cessassem o envio de resíduos recicláveis para aterros sanitários. A Lei 11.445, após alteração da data limite pelo decreto presidencial 8211, determina que os municípios têm até 31 de dezembro de 2015 para a elaboração e aprovação de seus PMSB. Segundo pesquisa realizada pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (Fonte: <https://portal.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/consultas/pmsr>), até julho de 2014, 209 municípios ainda não tinham um Plano Municipal de Saneamento Básico elaborado e aprovado, evidenciando negligência

e/ou despreparo por parte das municipalidades em relação ao tema. Por outro lado, estabeleceu-se uma polêmica em torno dos prazos estabelecidos pela Lei 12.305.

A legislação relacionada aos PMSB's traz consigo o conteúdo mínimo do mesmo, assim como as diretrizes a serem seguidas na elaboração dos planos. O relatório do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, diz que 61% dos 233 municípios no Rio Grande do Sul que já possuem seu PMSB, ignoraram de alguma forma as exigências sobre participação da sociedade na aprovação e no controle social sobre o plano.

A forma de elaboração dos PMSB's merece atenção, pois a pesquisa do TCE-RS evidenciou que as prefeituras do Rio Grande do Sul, em sua maioria, não possuem uma equipe técnica capacitada para a tarefa de elaborar o PMSB, e acompanhar o seu gerenciamento, sua revisão e a efetiva realização do controle social pela comunidade, e atender às exigências legais e diretrizes do Ministério das Cidades.

Este trabalho pretende realizar uma avaliação da qualidade de um PMSB, em elaboração no estado do Rio Grande do Sul, através da aplicação de um Índice de Qualidade (IQ) cuja metodologia foi desenvolvida por Daronco (2014). O trabalho propõe um fluxograma de ação e de tomada de decisão a ser seguido na condução do PMSB em elaboração, na configuração dos mecanismos reguladores do plano e durante suas revisões periódicas. A aplicação desta metodologia e os resultados deste trabalho podem ser repetidos em outras municipalidades.

MATERIAIS E MÉTODOS

Para detectar os pontos fortes e fracos do PMSB avaliado neste trabalho como referência, aplicou-se a ferramenta proposta por Daronco (2014), que cria um IQ para os Planos Municipais de Saneamento. Uma vez avaliada a elaboração do plano, realizou-se uma avaliação do andamento dado ao mesmo, analisando o andamento das tarefas iniciais determinadas pelo plano, quais as instituições a que foram delegadas responsabilidades e funções dentro do planejamento, se estas estruturas organizacionais têm se mostrado eficientes e quais mostram os melhores resultados em termos de eficiência no desenvolvimento das medidas inseridas no planejamento.

Com a análise por meio de um estudo de caso, propõe-se uma sistemática para determinar quais estruturas organizacionais, às quais são delegadas responsabilidades sobre o oferecimento de serviços públicos, regulamentação e fiscalização destes, que podem ser adotadas pelas municipalidades na gestão do PMSB, sem que seja prejudicada sua eficiência e o atendimento das metas propostas por ele. Este trabalho analisa a elaboração do PMSB de Porto Lucena, realizado em parceria entre o Município e a Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

A metodologia de Daronco (2014) foi desenvolvida através da metodologia Survey, onde o autor elencou inúmeros itens que potencialmente serviriam de indicadores da qualidade de um PMSB, então enviando questionários para diversos técnicos de reconhecida capacidade técnica e conhecimento sobre o assunto, para que estes determinassem quais daqueles possíveis indicadores melhor se apresentavam para a tarefa avaliativa de um PMSB. Após repetidas rodadas de análise das respostas obtidas, e reenvio do questionário após eliminação dos itens com menor pontuação, visando um consenso entre o corpo técnico participante, Daronco (2014) obteve como resultado dez indicadores da qualidade de um PMSB, endossados por um grupo de profissionais com experiência na área do saneamento.

Os indicadores que formam o Índice de Qualidade do PMSB, estabelecidos por Daronco (2014), são:

- IQ1 – Participação da Sociedade;
- IQ2 – Diagnóstico dos Serviços de Saneamento;
- IQ3 – Avaliação Periódica do Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB);
- IQ4 – Objetivos, Metas e Ações para a Universalização;
- IQ5 – Comitê Gestor do PMSB;
- IQ6 – Educação Ambiental;
- IQ7 – Desenvolvimento Institucional
- IQ8 – Compatibilidade com Outros Planos;
- IQ9 – Qualificação dos Servidores Envolvidos no Plano;
- IQ10 – Diretrizes Básicas do Ministério das Cidades;

A cada indicador é atribuída uma nota, sendo esta nota calculada pela avaliação de 3 critérios, dentro do contexto de cada indicador no planejamento. Os critérios e a possível pontuação de cada um dentro da metodologia, são visualizados na tabela 1.

Tabela 1. Critérios de avaliação de cada indicador do Índice de Qualidade do PMSB. (Fonte: Daronco (2014), p80).

Critério	Resumo	Nota	
		Atendimento	Variável dicotômica que avalia se o item foi atendido ou não.
Suficiência	Variável dicotômica que avalia se o item analisado foi abordado suficientemente	Não atendimento	0
		Abordagem suficiente	2
Avaliação	Variável qualitativa sobre o quanto o item atendido foi suficientemente abordado	Abordagem insuficiente	1
		Ruim	1
		Regular	2
		Bom	3

A nota individual de cada indicador é dada pelo produto entre as notas obtidas em cada um dos critérios, formando assim uma matriz de pontuação que permite identificar quais pontos estão deficitários no plano, quais estão presentes de forma razoável, e quais estão no nível de excelência desejado pelos autores, pela Fundação Nacional de Saúde (FUNASA) e pelo Ministério das Cidades. A tabela 2 explicita a forma de cálculo do Índice de Qualidade.

Tabela 2. Forma de cálculo do Índice de Qualidade.

ATD = ATENDIMENTO	0 = NÃO ATENDIDO	1 = ATENDIDO	
SUF = SUFICIÊNCIA	1 = ABORDAGEM INSUFICIENTE	2 = ABORDAGEM SUFICIENTE	
AVA = AVALIAÇÃO	1 = RUIM/SEM DADOS	2 = REGULAR	3 = BOM
NOTA	ATD X SUF X AVA		

Adicionalmente, para facilitar esta visualização ao público menos íntimo da linguagem técnica, é sugerida uma escala de cores para dar destaque à essa interpretação. Esta sugestão é demonstrada na tabela 3.

Tabela 3. Escala de cores para interpretação qualitativa dos indicadores do Índice de Qualidade do PMSB.

Nota	Ação	Cor
6	Item atendido	VERDE
4		
2	Item necessita melhora	AMARELO
1	Item não foi atendido e precisa ser refeito	VERMELHO
0		

RESULTADOS

O PMSB de Porto Lucena foi aprovado em audiência pública realizada no dia 14 de agosto de 2014, e agora se encontra tramitando na câmara municipal de vereadores do município, com a estrutura organizacional da política municipal de saneamento básico proposta de acordo com a figura 1.

MINUTA DE PROJETO DE LEI QUE INSTITUI A POLÍTICA MUNICIPAL DE SANEAMENTO BÁSICO

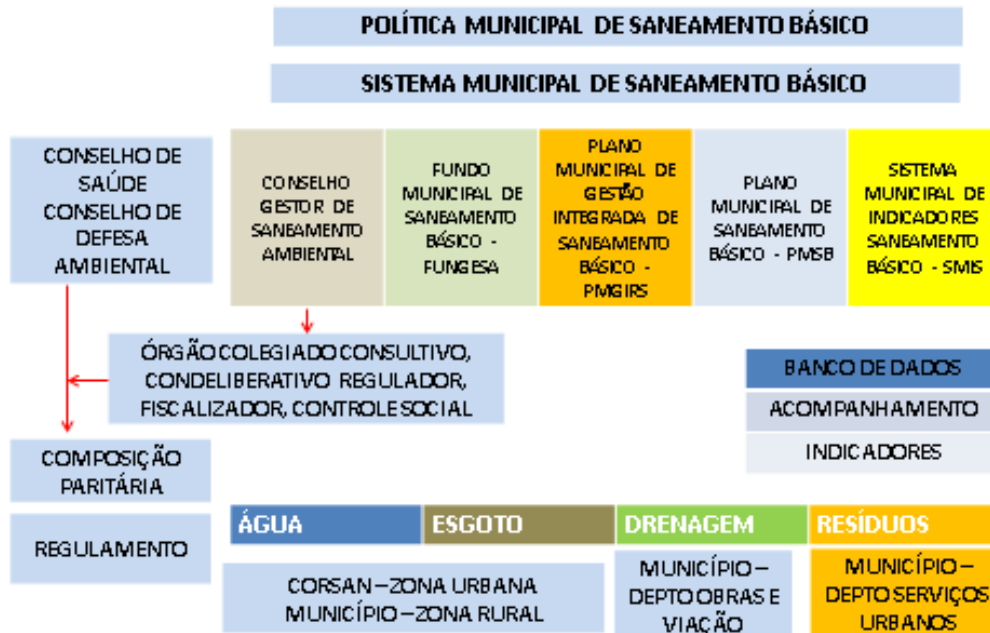


Figura 1. Estrutura organizacional proposta no projeto de lei municipal no município estudado.

De acordo com a figura 1, a Política Municipal de Saneamento Básico define o Sistema Municipal de Saneamento Básico, composto por um Conselho Gestor do Saneamento Ambiental, o Fundo Municipal de Saneamento Básico e o Sistema Municipal de Indicadores do Saneamento Básico, como dispositivos de auxílio à gestão do PMSB e do PMGIRS. Ficaram definidos como responsáveis pelos serviços de água e esgoto, a Corsan na zona urbana, e o Município na zona rural, sendo este também o responsável pela atuação na Drenagem Urbana e na gestão dos resíduos sólidos.

Tabela 4. Pontuações dos indicadores no Índice de Qualidade de Porto Lucena.

PONTUAÇÃO DOS INDICADORES				
INDICADOR	ATD	SUF	AVA	NOTA
Participação da sociedade (IQ-1)	1	1	3	3
Diagnóstico dos serviços de saneamento básico (IQ-2)	1	2	3	6
Avaliação periódica do PMSB (IQ-3)	1	1	1	1
Objetivos, metas e ações para universalização (IQ-4)	1	1	3	3
Comitê gestor do PMSB (IQ-5)	1	1	3	3
Educação Ambiental (IQ-6)	1	2	2	4
Desenvolvimento institucional (IQ-7)	1	1	1	1
Compatibilidade com outros planos (IQ-8)	1	1	3	3
Qualificação dos servidores envolvidos com o PMSB (IQ-9)	1	1	1	1
Diretrizes básicas Ministério das Cidades (IQ-10)	1	2	3	6

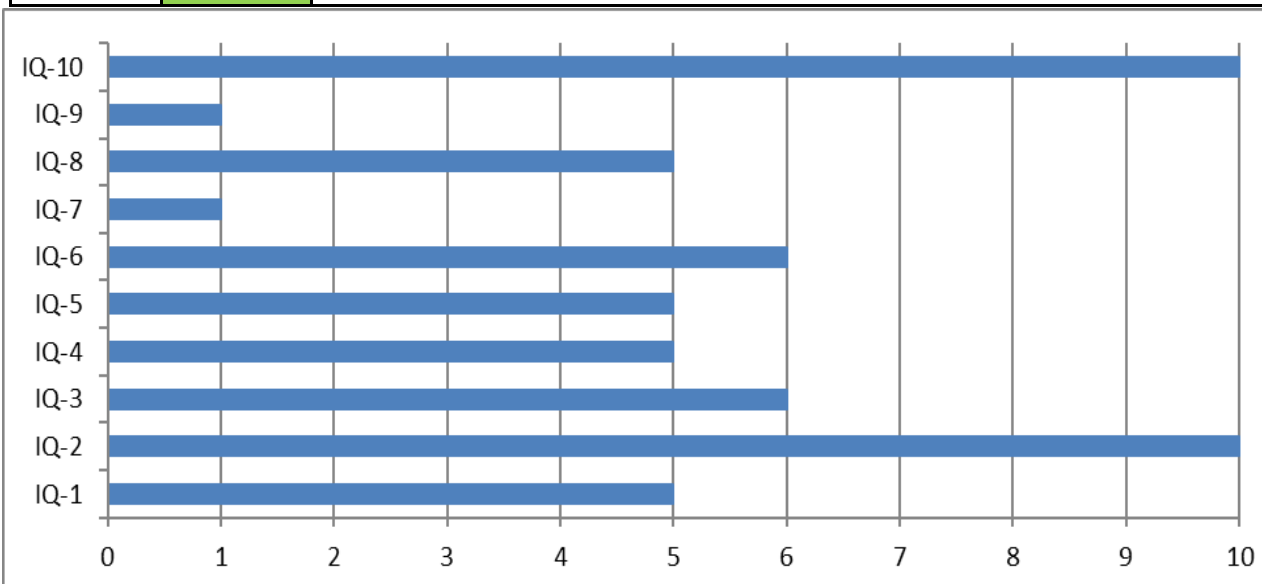
Aplicando a metodologia AudiProj, adaptada de Warchow (2011), por Daronco (2014), utilizando a ferramenta de gestão chamada de “Índice de Qualidade do PMSB”, afere-se na tabela 3 a seguinte pontuação ao PMSB de Porto Lucena. Os pontos fracos resultantes da aplicação da ferramenta recomendada por Daronco (2014) são os procedimentos relacionados com a Avaliação Periódica do PMSB (IQ-3); o Desenvolvimento Institucional (IQ-7) e a Qualificação dos Servidores Envolvidos com o PMSB (IQ-9).

Os pontos fracos, resultantes da aplicação da ferramenta recomendada por Daronco (2014), são os procedimentos relacionados com a Avaliação Periódica do PMSB (IQ-3); o Desenvolvimento Institucional (IQ-7) e a Qualificação dos Servidores Envolvidos com o PMSB (IQ-9).

O resultado completo do Índice de Qualidade (IQ) do PMSB de Porto Lucena é sintetizado na tabela 5.

Tabela 5. Índice de Qualidade do Plano Municipal de Saneamento Básico de Porto Lucena.

ÍNDICE DE QUALIDADE DO PMSB (IQ)			
PMSB:	PORTO LUCENA	Data: set/14	Avaliador:
INDICADORES			
Indicador	Nota Geral	Legenda	
IQ-1	3	Participação da sociedade	
IQ-2	6	Diagnostico dos serviços de saneamento básico	
IQ-3	1	Avaliação periódica do PMSB	
IQ-4	3	Objetivos, metas e ações para universalização	
IQ-5	3	Comitê gestor do PMSB	
IQ-6	4	Educação Ambiental	
IQ-7	1	Desenvolvimento institucional	
IQ-8	3	Compatibilidade com outros planos	
IQ-9	1	Qualificação dos servidores envolvidos com o PMSB	
IQ-10	6	Diretrizes básicas Ministério das Cidades	



DISCUSSÃO

A partir do Índice de Qualidade apresentado, e das pontuações de cada indicador apresentados neste trabalho, pode-se verificar os pontos deficientes no PMSB e/ou na sua elaboração, e ainda, no corpo técnico que o produziu e também no corpo técnico do município que participa de sua elaboração, e ainda tem a maior tarefa de todas, que é a de cumprir com o planejamento estabelecido. Este é o ponto crucial, onde esta metodologia pode ser de enorme valia durante as revisões do plano, que segundo o Ministério das Cidades devem ocorrer a cada quatro anos, e durante as reuniões do Comitê Gestor.

O primeiro ponto deficiente encontrado foi o IQ-3, que se refere à avaliação periódica do PMSB, este caso é característico da primeira avaliação, dada à conclusão do plano, e conseqüentemente, na ausência de mais rodadas de avaliação do mesmo. Os indicadores IQ-7 – Desenvolvimento Institucional – e IQ-9 – Qualificação dos Servidores Envolvidos com o PMSB são indicadores que avaliam a capacidade estrutural e organizacional da prefeitura municipal avaliada em dar correto andamento e execução às medidas do plano de ação desenvolvido. O Desenvolvimento Institucional tem sua avaliação prejudicada pela inexistência de gestão organizada e integrada, salientando-se que este é o caso geral na gestão pública no Brasil, e exige grande esforço para alcançar um patamar de integração entre os sistemas de informação, catalogação e existência de inventários dinâmicos e atualizados na administração pública, além da aplicação de ferramentas de gestão como as propostas no PMSB (Swot e 5W2H). Já a qualificação do corpo técnico depende muito da saúde financeira do município, que mais uma vez cabe salientar, o município em questão faz parte do quadro geral nacional e não de exceção, para que este possa manter uma equipe técnica em número suficiente e de alto nível, uma vez que sem caixa suficiente para manter técnicos concursados e realizar novos processos seletivos quando necessário, fica inviabilizada a existência de um equipe em número suficiente pra atender a demanda que o PMSB cria. Fica claro, a partir da análise destes do IQ-7 e do IQ-9, que há uma necessidade de planejamento a longo prazo e organização administrativa latente ainda no município estudado, assim como nos outros diversos municípios com os quais os autores tem tido contato.

Por fim, cabe debater alguns pontos sobre a aplicação da ferramenta de Daronco (2014), no que tange à subjetividade que o Índice de Qualidade do PMSB apresenta na sua avaliação. Ao depender muito da experiência e conhecimento do assunto, do acesso ao processo de elaboração do Plano de Saneamento Básico avaliado, e assim como da dinâmica de funcionamento administrativo da prefeitura municipal que está encabeçando o planejamento, ela exige que o avaliador seja alguém próximo e/ou incluso no processo de elaboração do PMSB, e assim sendo, cria a necessidade de uma auto-avaliação criteriosa. Esta subjetividade e necessidade de auto avaliação é um ponto sensível no processo, e faz necessário um profissional experiente, com um conhecimento amplo do processo de elaboração e que possa fazer uma análise idônea do todo, incluso aí o seu próprio desempenho.

CONCLUSÕES

O município avaliado possui déficits organizacionais, porém o empenho no cumprimento do PMSB e de seu plano de ação, aliado à criação de instâncias para suportar a demanda financeira e operacional criada pelo plano são medidas necessárias para seu pleno atendimento.

A universalização do saneamento básico somente pode ser alcançada se o planejamento realizado em torno da prestação e qualificação dos serviços for bem realizado, e se os pontos fracos, diagnosticados por ferramentas de gestão, como a utilizada neste trabalho, durante o diagnóstico inicial e durante as revisões periódicas do PMSB forem atacados. O acompanhamento progressivo do indicador de qualidade do PMSB se mostra uma forma eficaz de avaliação e auxílio na tomada de decisão pelo conselho gestor, trabalhando para a melhoria contínua e busca da universalização de serviços com qualidade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Contas do Estado. Relatório: Planos Municipais de Saneamento e Planos Municipais de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos. Disponível em: <<http://www.tce.rs.gov.br/docs/RelPlanoSaneamentoResSolidos.pdf>>. Acesso em 15 set. 2014.
2. LISBOA, S. S.; HELLER, L.; SILVEIRA, R. B. (2013) Desafios do Planejamento Municipal de Saneamento Básico em Municípios de Pequeno Porte: A Percepção dos Gestores. *Engenharia Sanitária e Ambiental*, v.18 n.4, out/dez 2013, p. 341-348.
3. DARONCO, G. C. Proposição e aplicação de metodologia para avaliação e auditoria de Planos Municipais de Saneamento Básico. IPH/UFRGS, 2014, p. 172. Em via de publicação. Disponível em: <http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/109769>
4. WARTCHOW, D.; DUARTE, P; MANSUR, E. C. (2011). Desenvolvimento e aplicação de metodologia para a auditoria de estudos e projetos aplicados ao saneamento básico e ao meio ambiente. 26º Congresso Brasileiro de Engenharia Sanitária e Ambiental. Porto Alegre – RS.