

**III-335 – ESTRATÉGIAS DE MOBILIZAÇÃO SOCIAL PARA ELABORAÇÃO
DO PLANO DE GESTÃO INTEGRADA DE RESÍDUOS SÓLIDOS DE UM
MUNICÍPIO DA REGIÃO METROPOLITANA DA
SERRA GAÚCHA/RS - BRASIL**

Verônica Casagrande⁽¹⁾

Engenheira Ambiental pela Universidade de Caxias do Sul. Mestranda em Engenharia e Ciências Ambientais pela Universidade de Caxias do Sul. Técnica do Instituto de Saneamento Ambiental/Universidade de Caxias do Sul.

Vania Elisabete Schneider⁽¹⁾

Graduada em Licenciatura Plena e Bacharelado em Biologia pela Universidade de Caxias do Sul, Especialista em Metodologia da Pesquisa e do Ensino Superior - Área de Concentração: Educação Ambiental; Mestre em Engenharia Civil - Área de Concentração - Recursos Hídricos e Saneamento pela Universidade Estadual de Campinas, Doutora em Engenharia de Recursos Hídricos e Saneamento Ambiental pelo Instituto de Pesquisas Hidráulicas (IPH) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Bruna de Bittencourt⁽¹⁾

Acadêmica de Engenharia Ambiental na Universidade de Caxias do Sul.

Artur Rech da Rosa⁽¹⁾

Engenheiro Ambiental pela Universidade de Caxias do Sul.

Endereço⁽¹⁾: Rua Francisco Getúlio Vargas, 1130 - CEP 95070-560 - Brasil - Tel: (54) 3218-2507 - e-mail: veschnei@ucs.br

RESUMO

Para tornar possível a participação efetiva da sociedade nas políticas públicas indica-se que os agentes sociais sejam mobilizados em torno de um interesse coletivo. As diretrizes nacionais para o saneamento básico estabelecem como um dos seus princípios a universalização do acesso aos serviços públicos de saneamento (abastecimento de água, esgotamento sanitário, manejo de resíduos sólidos e manejo de águas pluviais), da mesma forma que a sua integralidade, preconizando que o acesso aos serviços esteja em conformidade com suas necessidades. Partindo deste princípio e tendo em vista a identificação das necessidades reais da população, busca-se, na democratização do processo de decisão, a participação social. Neste contexto, o objetivo deste trabalho consiste em apresentar a metodologia utilizada como estratégia para o processo socioparticipativo, desenvolvido visando à elaboração do Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos de um município da Região Metropolitana da Serra Gaúcha.

PALAVRAS-CHAVE: Participação Cidadã, Planejamento participativo, Gestão de Resíduos Sólidos, Mobilização e participação social.

INTRODUÇÃO

A participação social também entendida como participação cidadã, encontra-se ideologicamente enraizada nos princípios da democracia, devendo ser compreendida como uma grande conquista no Brasil. De acordo com Reali e Neder (2014), a parceria entre a sociedade civil e os governos não apenas contribuiu para a consolidação da democracia, como possibilitou a construção de marcos históricos para os brasileiros, como por exemplo, a implantação do SUS (Sistema Único de Saúde); os conselhos regionais e o orçamento participativo. A participação e o controle social, que propiciam a contribuição cidadã no planejamento, na fiscalização e no monitoramento da gestão pública, constituem elementos fundamentais de políticas públicas, desde a década de 80.

Para tornar possível a participação efetiva da sociedade nas políticas públicas indica-se que os agentes sociais sejam mobilizados em torno de um interesse coletivo. Não há um conceito específico para mobilização social, no entanto, é considerada como um processo permanente de animação e promoção do envolvimento de pessoas por meio do fornecimento de informações e constituição de espaços de participação e diálogo relacionados ao

que se pretende promover (ASSOCIAÇÃO AMAZONENSE DE MUNICÍPIOS, 2012). A função mobilizadora, de acordo com a Controladoria Geral da União (2012), refere-se ao estímulo à participação popular na gestão pública e às contribuições para a formulação e disseminação de informação para a sociedade sobre as políticas públicas.

Para o entendimento desse processo, considera-se ainda, o conceito sugerido por Antonio Lino (2008), fundador da ONG Aracati (Agência de Mobilização Social), de que a mobilização social é um processo educativo que promove a participação de muitas e diferentes pessoas, em torno de um propósito comum. Cabe evidenciar que o processo socioparticipativo se torna produtivo quando combinadas ações de mobilização e educação. Nesses casos, a coletividade passa a estar apta a colaborar de forma efetiva para a gestão pública.

Dentre os instrumentos legais que estabelecem diretrizes para a participação social para a gestão municipal, constam: o Estatuto das Cidades (Lei Federal nº 10.257/2001); a Lei do Saneamento (Lei Federal nº 11.445/2007); o Decreto nº 7.037/2009, que aprova o Programa Nacional de Direitos Humanos; e a Política Nacional de Resíduos Sólidos - PNRS, Lei Federal nº 12.305/2010; e o Decreto Federal nº 8.243/2014, o qual institui a Política Nacional de Participação Social, com o objetivo de fortalecer e articular os mecanismos e as instâncias democráticas de diálogo e a atuação conjunta entre a administração pública federal e a sociedade civil.

A Lei do Saneamento, que define as diretrizes nacionais para o saneamento básico, estabelece como um dos seus princípios a universalização do acesso aos serviços públicos de saneamento (abastecimento de água, esgotamento sanitário, manejo de resíduos sólidos e manejo de águas pluviais), da mesma forma que a sua integralidade, preconizando que o acesso aos serviços esteja em conformidade com suas necessidades. Partindo deste princípio e tendo em vista a identificação das necessidades reais da população, busca-se, na democratização do processo de decisão, a participação social. Reforçando a necessidade da participação cidadã no eixo dos resíduos sólidos, a PNRS dispõe que deve ser garantida a participação da população nos processos de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas antes e após o processo de planejamento, havendo, para tanto, a necessidade de mobilizar atores sociais.

O objetivo deste trabalho consiste em apresentar a metodologia utilizada como estratégia para o processo socioparticipativo, desenvolvido visando à elaboração do Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos de um município da Região Metropolitana da Serra Gaúcha. O referido Plano corresponde a uma condição estabelecida pela PNRS (BRASIL, 2010), para o acesso aos recursos da União destinados a ações e programas relacionados aos resíduos sólidos.

MATERIAIS E MÉTODOS

A metodologia utilizada para o planejamento e desenvolvimento das ações em mobilização fundamentou-se nas propostas do “Caderno Metodológico para Ações de Educação Ambiental e Mobilização Social em Saneamento”, do Ministério das Cidades (BRASIL, 2009), as quais contemplam as diretrizes do Programa Nacional de Educação Ambiental e Mobilização Social em Saneamento (PEAMMS). As ações também foram baseadas nos procedimentos do manual de orientações para a elaboração de Plano de Mobilização Social, publicado pela Associação Amazonense de Municípios – AAM (AAM, 2013).

A estratégia de mobilização da sociedade civil iniciou com a definição dos atores sociais envolvidos diretamente com a geração e o gerenciamento de resíduos, sendo essencial sua presença no processo participativo. Dentre os atores, priorizou-se o convite aos titulares e prestadores dos serviços públicos relacionados aos resíduos sólidos; aos representantes do órgão público; aos usuários de serviços de resíduos; entidades técnicas; organizações da sociedade civil; e demais grupos interessados, conforme orientações da AAM (2013).

A partir de informações obtidas com a equipe técnica municipal, identificou-se a representatividade de cada setor, da mesma forma que a respectiva situação do gerenciamento dos resíduos, possibilitando a escolha dos segmentos para a mobilização, através de reuniões temáticas. Os segmentos convidados foram os seguintes: construção civil; serviços de saúde; indústrias; catadores de materiais recicláveis e reutilizáveis; farmácias e drogarias; e educação. Para a opção por estes segmentos também foi considerada a possibilidade de posterior

disseminação das informações e conhecimento, por parte dos participantes, para demais estabelecimentos integrantes do setor ou demais segmentos.

As ações em mobilização consistiram na realização de quatro audiências públicas, seis reuniões temáticas e o desenvolvimento de um curso na modalidade de educação a distância (EaD). Nas reuniões temáticas foram apresentados conceitos e diretrizes legais vigentes, relacionados aos diferentes tipos de resíduos, com abordagem direcionada ao cenário atual dos resíduos sólidos no país, e aspectos relevantes ao planejamento da gestão municipal. Em todas as reuniões temáticas, após uma breve contextualização do tema, foi promovido o diálogo entre os participantes, para incentivá-los na exposição de dificuldades e necessidades peculiares a cada setor.

De forma concomitante ao período de elaboração do PMGIRS, também foram realizadas audiências públicas, visando a apresentação dos resultados parciais e possibilitar a aprovação e/ou a manifestação de sugestões por parte dos participantes. Das quatro audiências realizadas, a primeira, denominada de Pré-Audiência Pública ocorreu no início do processo de elaboração do Plano, com o intuito de apresentar o método de condução das ações de mobilização e esclarecer eventuais dúvidas com relação às responsabilidades e competências dos diferentes atores sociais. As demais audiências priorizaram a apresentação dos resultados preliminares e a promoção do diálogo para que através das contribuições fosse possível identificar informações relevantes ao diagnóstico e à proposição de projetos e programas.

Como ferramenta de registros da participação nas reuniões e audiências públicas utilizou-se a gravação de vídeos e áudio, com acordo verbal prévio com os participantes; e ainda, instrumentos de coleta de dados, os quais continham questões a serem preenchidas pelos próprios participantes. As questões que compuseram o instrumento abordaram a percepção da importância da participação na elaboração do PMGIRS; os aspectos positivos e negativos das reuniões promovidas; a pretensão de participação nas próximas reuniões e audiências e as sugestões para programas e projetos a serem incorporados na gestão de resíduos. Visto que os questionários não exigiram a identificação do participante que o preencheu, para o registro da presença, foi solicitado o preenchimento de uma lista de presença.

Partindo da importância em mobilizar técnicos e gestores públicos, os quais permeiam a temática dos resíduos sólidos em suas atividades diárias, foi ofertado um curso na modalidade EaD para os diferentes departamentos e secretarias da Prefeitura, com o intuito de propiciar, aos técnicos de diferentes áreas, o entendimento sobre resíduos sólidos, visto que se trata de um tema interdisciplinar. Para a participação no curso foi disponibilizado o acesso a um Ambiente Virtual de Aprendizagem - AVA, no qual foram inseridos materiais didáticos de apoio e propostas atividades para a interação dos capacitandos ao tema.

O conteúdo foi distribuído entre os seguintes módulos: a situação dos resíduos sólidos no Brasil; os aspectos legais, resolutivos e normativos; a educação ambiental; mobilização social; diagnóstico de resíduos sólidos; resíduos da construção civil (RCC); resíduos de serviços de saúde (RSS); resíduos rurais; logística reversa; etapas do gerenciamento de resíduos; entre outros.

RESULTADOS

A primeira ação para mobilização dos agentes sociais referiu-se à Pré-Audiência Pública, que reuniu trinta e sete representantes das principais entidades, instituições e organizações do município, tanto de caráter privado como público. Dentre os participantes, 27% representaram a estrutura administrativa municipal, enquanto o restante (73%) representou a sociedade civil organizada, setor privado, escolas, universidades, centros de pesquisa e escolas técnicas, movimentos sociais e a equipe técnica responsável pelo registro das contribuições dos participantes.

Dos vinte e oito participantes, dez preencheram o instrumento de coleta de dados. A partir da análise das contribuições dos dez questionários preenchidos, foi possível identificar como pontos fortes da audiência, a abordagem da legislação dos resíduos sólidos e das melhorias no setor de coleta e reciclagem, da mesma forma que as orientações quanto à segregação adequada e as responsabilidades do município nos processos de reciclagem e de mobilização social. Na questão sobre a importância da participação da população nas audiências e reuniões, cerca de 70% dos participantes afirmou que é de grande importância a inclusão de todos no processo de construção do Plano. Na Figura 1 apresenta-se um dos registros fotográficos desta ação.



Figura 1: Pré-audiência pública no município.

Fonte: Autores (2013).

Na sequência cronológica das ações, promoveu-se a reunião temática para o segmento da construção civil, na qual participaram vinte e oito pessoas. Destas, dezoito (64,3%) representaram estabelecimentos comerciais de materiais de construção e construtoras, e o restante, o poder público municipal.

Nesta ocasião não foram aplicados questionários aos participantes, no entanto, identificou-se, entre as contribuições expostas pelos menos, dificuldades na logística reversa de resíduos como as lâmpadas e tintas. Foi manifestada ainda, grande necessidade de regularização e orientações específicas ao setor de transporte e destinação final de resíduos da construção civil. Os participantes expuseram as dificuldades em implementar as definições da PNRS, devido à ausência de normativas específicas, por parte do município, e falta de envolvimento de todos os atores envolvidos nesta temática.

Considerando os aspectos a serem melhorados e as sugestões para as próximas audiências, foram destacados os seguintes aspectos: pouca participação pública; e a necessidade de integração entre os municípios, poder público e os empresários. Com relação à importância da participação da população nas audiências, a maioria dos participantes afirmou que este é de grande relevância, devido à consciência ambiental e às melhorias ao município, a partir do Plano e do conhecimento sobre as ações a serem realizadas. Quando questionados se os participantes se sentem incluídos no processo de elaboração do PMGIRS Farroupilha, a maioria respondeu que sim, sendo que apenas 2, dos 10 formulários preenchidos, responderam que não se sentem incluídos neste processo.

Na reunião destinada aos atores do setor de serviços de saúde, participaram vinte e uma pessoas, das quais 11 representavam estabelecimentos de assistência à saúde humana e animal, como por exemplo, o hospital, clínicas odontológicas, estúdio de tatuagens, laboratórios de análises, clínicas veterinárias e resgate voluntário, enquanto o restante (10 participantes) representou o poder público municipal.

As informações obtidas nos questionários demonstraram como pontos fortes da reunião: a clareza das informações nos tópicos abordados; a importância do assunto; as explicações sobre responsabilidade compartilhada e logística reversa. Com relação às sugestões para as próximas ações, ou ainda, aspectos levantados como dificuldades encontradas no segmento, os participantes citaram a falta de material informativo sobre o tema; a quantidade pequena de entidades envolvidas; e a falta de divulgação entre as empresas do setor e representantes de medicamentos. Como sugestões, os participantes indicaram o convite a comerciantes e distribuidores de medicamentos, e o desenvolvimento de ações de educação ambiental no que se refere ao uso de medicamentos em domicílios. A totalidade dos participantes afirmou que tem interesse em participar das próximas reuniões.

Dentre as ações, foi desenvolvida uma Audiência Mirim, que ocorreu em uma das escolas de ensino fundamental do município. Cinquenta e um alunos e dois professores participaram desta audiência, onde foram apresentados conceitos e diretrizes da legislação ambiental relacionada aos resíduos sólidos, de forma acessível aos alunos, incentivando sua manifestação quanto à percepção dos resíduos sólidos no município e as possíveis soluções para os problemas identificados (Figura 2).



Figura 2: Audiência Mirim na Escola de Ensino Fundamental do município em estudo.

Fonte: Autores (2014).

Com os resultados obtidos nas reuniões temáticas e outras ações de mobilização realizadas até o mês de dezembro de 2013, foi realizada a 1ª Audiência Pública referente ao PMGIRS, com o intuito de apresentar os resultados preliminares. Estiveram presentes quatorze participantes, os quais responderam aos questionários e contribuíram com propostas de programas, projetos e ações para a elaboração do prognóstico.

O curso de capacitação teve início com uma aula presencial, na qual os participantes foram orientados para o acesso à plataforma digital, na qual foram desenvolvidas as atividades a distância do curso. Também foram esclarecidas dúvidas quanto à estrutura e ao conteúdo abordado. A carga horária do curso totalizou 120 horas, distribuídas em 18 módulos temáticos. Como resultado do curso de capacitação, 19 participantes ingressaram no curso, sendo que apenas um concluiu o total de atividades propostas para a emissão de certificado.

Na sequência cronológica das ações foram mobilizados os catadores de materiais recicláveis e reutilizáveis atuantes no município. Esta reunião foi denominada 'I Encontro Municipal de Catadores', demonstrando o interesse por parte do poder público municipal na continuidade da promoção destes encontros. Nesta ocasião participaram vinte e quatro coletores de materiais recicláveis (Figura 3), os quais, após as explanações gerais sobre o Plano e os esclarecimentos sobre sua integração social, através das exigências da PNRS (Lei Federal nº 12.305/2010), foram convidados a responder a um formulário, composto por questões relacionadas a informações gerais e aspectos da atividade de coleta de resíduos, como por exemplo, as dificuldades encontradas nesse setor, a renda obtida com a venda dos materiais e a área prioritária de atuação. Com as respostas obtidas nestes formulários o poder público municipal pretende iniciar um cadastro de catadores no município, e identificar possíveis lideranças neste segmento, para que seja possível prever auxílios e capacitações para que a categoria se organize em associações ou cooperativas.

Dentre os resultados obtidos com as informações contidas nos formulários, constatou-se que a média de idade da maioria dos catadores participantes do encontro (42%), encontra-se entre 31 e 40 anos. Com relação aos motivos pelos quais realizam a atividade de coleta de materiais recicláveis, identificou-se que 37% dos participantes do encontro gostam da prática desta atividade, enquanto 30% praticam para aumentar sua renda mensal. No que se refere à renda mensal proveniente da comercialização dos materiais, 50% dos entrevistados recebe até R\$ 500,00. Como principais dificuldades relatadas pelos entrevistados, identificou-se que aproximadamente 26% apontam a falta de reconhecimento da atividade por parte do poder público e população, e 23% indicam a baixa remuneração.



Figura 3: I Encontro Municipal de Catadores.

Fonte: Autores (2014).

Também foi realizada uma reunião temática direcionada para o setor das farmácias e drogarias, na qual compareceram dezoito pessoas, das quais, seis representaram os estabelecimentos comerciais, enquanto o restante, o poder público. A partir do diálogo e contribuições dos participantes definiu-se que, entre as propostas de programas, projetos e ações do Plano, deveria ser contemplada a implementação de um acordo setorial local para a logística reversa de resíduos farmacêuticos, utilizando como ferramenta, uma unidade de recebimento para esse tipo de resíduo.

Em seguida, foi promovida uma reunião temática direcionada aos representantes do segmento industrial. Quarenta e sete pessoas participaram desta reunião, dentre as quais, vinte e quatro (51%) pessoas representaram indústrias, consultorias e escritórios de contabilidade e advocacia; 17 (36%) representaram a Prefeitura Municipal. Os pontos fortes citados pelos participantes no instrumento de coleta de informações consistiram na explanação didática das responsabilidades em todos os níveis da destinação dos resíduos sólidos; e os esclarecimentos necessários relativos à legislação vigente. Os aspectos a serem melhorados, de acordo com a percepção dos participantes desta reunião foram: o horário disponibilizado para a realização da reunião e o período curto da reunião que não possibilitou a abordagem de alguns pontos.

A totalidade dos participantes que responderam aos questionários afirmou que pretendem participar das próximas reuniões, para conhecer as Políticas Públicas.

Com os resultados obtidos no diagnóstico participativo realizado após a 1ª Audiência e as reuniões temáticas subsequentes, foi realizada a 2ª Audiência Pública, da qual participaram trinta e sete pessoas. Nesta ocasião, foram expostos os resultados do diagnóstico e esclarecidas dúvidas sobre as próximas etapas para a conclusão do Plano.

Considerando as informações obtidas com a aplicação dos questionários, os participantes desta Audiência Pública destacaram como pontos fortes, a coerência e clareza da apresentação dos resultados preliminares, ressaltando o desenvolvimento do projeto a partir de pesquisa *in loco*, a objetividade e oportunidade de debates sobre o tema, e o diálogo aberto sobre os pontos fracos da coleta municipal de resíduos, identificados pelos municípios. Evidenciou-se ainda como aspecto positivo, a busca conjunta por soluções para a gestão pública de resíduos sólidos. Com relação aos pontos a serem melhorados, os participantes citaram a ausência de representantes de alguns setores, a falta de definições claras, e a manifestação de interesses pessoais.

Os atores sociais do setor educacional se reuniram em uma ação direcionada aos professores e diretores de escolas do município. Participaram desta reunião quarenta e uma pessoas, dentre as quais, professores, diretores e alunos das escolas da rede municipal de ensino. Como resultado, acordou-se com os participantes que o tema motivador das atividades escolares para o ano de 2015 será “Resíduos Sólidos”. Definiu-se ainda que os professores participarão de cursos de capacitação sobre este tema.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Mobilizar a sociedade é imprescindível para que os planos municipais de gestão integrada de resíduos sólidos sejam elaborados de forma adequada e condizente com a real situação do município, atendendo aos pressupostos legais vigentes. As ações de mobilização social são o princípio para que práticas de educação ambiental, de participação e controle social ocorram, proporcionando contribuições efetivas ao processo de planejamento participativo.

As estratégias de mobilização desenvolvidas no processo socioparticipativo do município proporcionaram a identificação das necessidades dos diferentes segmentos sociais, os quais possuem, de fato, diferentes dificuldades e necessidades relacionadas aos resíduos quando comparados entre si. As informações obtidas nas contribuições dos participantes foram fundamentais para a construção da proposta dos programas, projetos e ações, vislumbrando a implementação efetiva do Plano no município, visto que a sociedade e seus agentes estão diretamente relacionados à geração e ao gerenciamento dos resíduos, sendo os atores os responsáveis pela eficiência da segregação e destinação adequada dos resíduos.

Ainda que os resultados tenham subsidiado a elaboração do Plano Municipal de Gestão Integrada do município em questão, cabe ressaltar que fragilidade e dificuldades no processo socioparticipativos foram encontradas, principalmente no que se refere à compatibilidade de horários por parte dos representantes, disponibilidade de certo período para a participação e, principalmente, identificou-se certa dificuldade na convicção de manifestação por parte de alguns participantes, o que pode ser um indício da necessidade de preparação prévia para tanto, ou seja, a necessidade do desenvolvimento de ações em educação ambiental para tornar a população apta a participar de forma efetiva em processos de planejamento participativo.

A participação subsidia uma gestão articulada, pautada na realidade local e nos reais comprometimentos do poder público e da sociedade, com isso, evidencia-se a importância do desenvolvimento das estratégias aqui apresentadas, para que possam contribuir com o processo de planejamento participativo também em outros municípios e regiões.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. ASSOCIAÇÃO AMAZONENSE DE MUNICÍPIOS - AAM. Programa de apoio à elaboração dos Planos Municipais de Saneamento e de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos dos municípios do Estado do Amazonas. Plano de Mobilização Social – Orientações para elaboração. 2012. 15 p.
2. BRASIL. Lei nº 11.445 de 5 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências. DOU, Brasília, 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/11445.htm>. Acesso em: 25 ago. 2014.
3. _____. Lei Federal nº 12.305, de 2 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei Federal nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. DOU, Brasília, 2010b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/12305.htm>. Acesso em: 19 fev. 2013.
4. MINISTÉRIO DAS CIDADES. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental – Programa de Educação Ambiental e Mobilização Social em Saneamento (PEAMSS). Caderno metodológico para ações de educação ambiental e mobilização social em saneamento. 2009. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNSA/Arquivos_PDF/CadernoMetodologico.pdf>. Acesso em: 3 set. 2014.
5. REALI, M; NEDER, C. **Participação social foi fundamental na história recente do Brasil**. Revista Carta Capital. 2014. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/politica/participacao-popular-foi-fundamental-na-historia-recente-do-brasil-9671.html>>. Acesso em: 4 set. 2014.