
**REPRESENTAÇÃO E FORMAÇÃO CÍVICA: APOIO ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS DO SANEAMENTO
BÁSICO**

Dacach Fernandez Marchi, Cristina Maria

REPRESENTAÇÃO E FORMAÇÃO CÍVICA: APOIO ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS DO SANEAMENTO
BÁSICO

Desenvolvimento em Questão, vol. 17, núm. 47, 2019

Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, Brasil

Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=75259282013>

DOI: <https://doi.org/10.21527/2237-6453.2019.47.179-194>

REPRESENTAÇÃO E FORMAÇÃO CÍVICA: APOIO ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS DO SANEAMENTO BÁSICO

COMMUNITY ENGAGEMENT IN WATER AND SANITATION PUBLIC SERVICES IN BRAZIL

Cristina Maria Dacach Fernandez Marchi

Universidade Católica do Salvador (UCSal), Brasil

cristina.marchi@ucsal.br

DOI: <https://doi.org/10.21527/2237-6453.2019.47.179-194>

Redalyc: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=75259282013>

Recepção: 13 Julho 2017

Aprovação: 18 Dezembro 2018

RESUMO:

A Constituição Brasileira apresenta uma nova configuração do planejamento e da gestão nas políticas públicas, estabelecendo mecanismos participativos nos processos decisórios. Este estudo propõe-se a discutir a importância da participação social nos serviços de saneamento básico. Estudo descritivo, utiliza como método a pesquisa bibliográfica sobre o processo de institucionalização dos serviços de saneamento básico na Bahia, Brasil. Analisa o processo de descentralização e criação de espaços de participação social no Estado da Bahia e apresenta o modelo adotado pela Bahia para a instituição do Conselho Municipal das Cidades. Conclui que a pesquisa documental trouxe subsídios para a compreensão do estado da arte sobre a institucionalização dos serviços de saneamento básico na Bahia e para a divulgação de princípios importantes para participação cidadã. A realização de novos estudos é sugerida, visando a disseminar a importância do engajamento cívico no apoio à efetividade das políticas públicas de saneamento básico.

PALAVRAS-CHAVE: Saneamento básico, Órgãos colegiados, Participação e controle social.

ABSTRACT:

The Constitution of the Federative Republic of Brazil introduces a new configuration parameter in planning and management of public issues. The democratic process permits more active participation by citizens in public policies of water and sanitation services. In Bahia, Brazil, this process is progressing, helped by passed legislation in recent years. This study is aiming to identify and disseminate the importance of the social participation in water and sanitation services in Bahia. It is a descriptive study, include a bibliographic research about the Municipal Council adopted by the State of Bahia for sanitation. The findings from the study suggests that further studies are necessary in order to improve and expand the engagement and work on urban sanitation services.

KEYWORDS: Water and sanitation services, Collegiate bodies, Participation and social control.

O Estatuto da Cidade – Lei nº 10.257/2001 – incentiva a formação cívica, pois contempla um conjunto de princípios e uma série de instrumentos que permitem a integração de ações públicas e a construção participativa de cidades sustentáveis e democráticas.

Desde a promulgação do Estatuto da Cidade, a instituição das políticas públicas relacionadas à gestão urbana nas cidades brasileiras vem buscando uma melhoria da qualidade de vida, a consolidação das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, estimulando a participação cidadã, mecanismo expresso neste Marco Regulatório, a garantia do direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer.

Dentro do texto do Estatuto da Cidade foi criado o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU), obrigatório para todas as cidades brasileiras com mais de 20 mil habitantes, que visa a favorecer a discussão e a apresentar projetos e soluções compartilhadas para os problemas das cidades (BRASIL, 2001).

O Estatuto da Cidade recomenda um canal efetivo para elaborar o PDDU: o Conselho Municipal das Cidades. Este Conselho é pré-requisito para adesão ao Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano – SNDU – e para o Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano – FNDU – e estimula a construção de novos arranjos institucionais de interação entre governo e sociedade.

No Brasil, o tema da participação cidadã não é inédito, porém quando se analisa alguns indicadores de participação observa-se que, apesar de ter adquirido um novo status na agenda sociopolítica, há muitos desafios a serem superados.

Kliksberg (2007) analisa a gestão participativa na América Latina, como as iniciativas da cidade de Porto Alegre, Brasil, e do município autogestor em Villa, no Peru, além do modelo de cidade includente, sustentado e participativo de Rosário, na Argentina. Nesta revisão o autor ressalta que, apesar das especificidades e diferenças históricas, existem aspectos comuns relevantes, tais como: a redução de desigualdades; a inclusão social; a equidade e o desenvolvimento pleno da cidadania; a existência de projetos coletivos e de capital social e cultural, nos quais se incluem recursos humanos, financeiros, infraestrutura, capital fixo, recursos naturais e bens de capital.

Nos serviços de saneamento básico ainda existe muito trabalho a ser feito para o país atingir uma plena gestão participativa, que também pode ser exercida por meio de órgãos colegiados, prática também incentivada pela Política Nacional de Saneamento Básico – PNSB – a Lei 11.445 de 2007.

Importante apontar que a PNSB define quatro agentes para se desenvolver uma gestão participativa e integrada: o titular dos serviços públicos de saneamento básico, os órgãos colegiados no controle social, os prestadores de serviços e as agências reguladoras.

Outra Lei relacionada ao saneamento básico é a 12.305, de 2010, a Política Nacional de Resíduos Sólidos – PNRS – cujo Princípio da Gestão Integrada está interligado à participação dos usuários, quando determina a divisão de responsabilidades entre a sociedade, o poder público e a iniciativa privada nos serviços públicos de resíduos sólidos. A sociedade é um dos protagonistas deste Marco Regulatório, devendo incorporar práticas inovadoras, que culminem em benefícios para a coletividade, conforme orienta a Constituição Brasileira, que apresentou esta nova configuração do planejamento e da gestão nas políticas públicas ao estabelecer mecanismos participativos nos processos decisórios.

A participação da comunidade pode funcionar como uma promessa de reequilíbrio social, de desenvolvimento e tem seus desdobramentos na vida cotidiana. É de fundamental importância a criação de dispositivos para a formação cívica, de modo a ampliar o controle público da sociedade sobre as políticas públicas.

Grande parte da legislação, principalmente aquela que trata da preservação ambiental, aponta para a importância do engajamento cívico, ou seja, o interesse que a sociedade deve ter para se envolver no processo político e nas questões coletivas, compartilhando e integrando ações públicas.

Apesar da ampla legislação, muitas vezes são deixadas em segundo plano questões como participação e controle social, instituição conjunta de programas de governo, prestação de contas à sociedade, uso de ferramentas de gestão participativa e a legalidade das ações.

Kleba e Wendausen (2009) discutem os processos de participação social em políticas públicas. Para as autoras, este é um processo travado em “arenas conflitivas, onde necessariamente se expressam relações de poder, as quais devem ser encaradas não como algo estanque e determinado, mas plástico, flexível, portanto modificável pela ação-reflexão-ação humanas” (KLEBA; WENDAUSEN, 2009, p. 742). Enfatizam que os conselhos gestores institucionalizam a participação social e servem como canais para a democratização dos serviços públicos.

A sociedade, no entanto, vem efetivamente participando dos conselhos gestores? Promover o conhecimento sobre a formação de conselhos municipais pode contribuir para a intensificação da participação do cidadão? Difundir o papel, a responsabilidade e a importância de cada ator pode servir como subsídio para informar e qualificar novas proposições?

Baseado nas considerações expostas, este estudo objetiva examinar o processo de institucionalização do ConCidades do Estado da Bahia, destacando a Câmara Técnica de Saneamento – CTSAN – no sentido de revelar a sua organização e funcionamento, contribuindo para intensificar o exercício da cidadania nas políticas públicas do saneamento básico.

MÉTODOS UTILIZADOS

Trata-se de um estudo de abordagem qualitativa, dedutiva, de caráter exploratório realizado no ConCidades do Estado da Bahia. O método dedutivo objetiva esclarecer o conteúdo dos pressupostos, conferindo-lhe legitimidade para respaldar as conclusões ou mostrando que estas conclusões não recebem do pressuposto nenhum amparo (MINAYO, 2001). O aspecto exploratório da pesquisa revela-se na necessidade de aprofundar o referencial teórico conceitual, mediante revisão bibliográfica relacionada à familiarização do pesquisador com o objeto (LAKATOS; MARCONI, 2003).

A pesquisa ocorreu em duas etapas: uma de revisão de literatura e outra de análise de uma situação particular.

Revisão de Literatura: caracterizou-se por pesquisa bibliográfica, quando foi aprofundado, pela revisão de literatura, o tema gestão participativa, principalmente aquela junto aos serviços de saneamento básico. A busca bibliográfica foi desenvolvida por meio de informações em bibliotecas virtuais, do Portal da Scientific Electronic Library Online (Scielo) e do Portal de Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), além da base de dados da SciVerse Scopus. Essa busca ocorreu em 2017 e 2018, utilizando-se os seguintes descritores: gestão social; conselhos gestores, câmaras técnicas de saneamento e gestão do saneamento básico.

Análise de uma situação particular: nesta etapa, para examinar o processo de institucionalização da participação e do controle social, foi utilizado como objeto de análise o Conselho Estadual da Cidade, no Estado da Bahia. As variáveis que delinearam a pesquisa foram: as normas gerais que regulamentam o planejamento e a gestão do saneamento básico no Brasil e na Bahia e o processo de participação e de controle social no ConCidades – Bahia, privilegiando a Câmara Técnica de Saneamento.

A análise das informações foi realizada por meio de leitura exploratória e analítica do material encontrado. A discussão dos resultados foi organizada por tópicos, em que as perspectivas adotadas conduziram a um conjunto, que gerou a apresentação do modelo seguido pelo ConCidades do Estado da Bahia e, que pode servir como subsídio para a formação de outros conselhos municipais.

PARTICIPAÇÃO DOS USUÁRIOS EM CONSELHOS DE GESTÃO NO SANEAMENTO

No âmbito das políticas públicas brasileiras, a instituição de órgãos colegiados ou conselhos de gestão deu-se a partir da Constituição Brasileira. Gomes (2015) define conselho gestor como "... colegiado institucionalizado, municipal, composto por pequeno número de representantes do governo e da sociedade civil, estes designados democraticamente, que é responsável pela gestão de determinada política pública" (p. 895). Kleba e Wendausen (2009) definem esses espaços como de compartilhamento do poder de decidir entre Estado e sociedade. Segundo a ideia de compartilhamento do poder no decorrer do processo de formulação e efetivação de políticas públicas, Gohn (2006) destaca que a participação passou a ser concebida como intervenção social periódica e planejada "... porque as políticas públicas ganharam destaque e centralidade nas estratégias de desenvolvimento, transformação e mudança social" (p. 7).

Após o ano de 2007, quando a Política Nacional de Saneamento Básico enfatiza a criação de apoio institucional e cogestão nos serviços de saneamento, espaços decisórios de compartilhamento do poder se inserem no contexto das políticas de saneamento básico, fortalecendo o processo democrático do setor.

Para Britto (2001), historicamente, a participação e o controle social na gestão do saneamento no Brasil nunca existiram, considerando-se, inclusive, que na época do Plano Nacional de Saneamento Básico – Planasa – a participação de usuários era um elemento ameaçador de uma gestão racional, técnica e eficiente dos serviços. Após o fortalecimento das políticas do setor, a autora oferece dois canais distintos de como pode ocorrer a participação dos usuários:

Em conjunto com outros agentes, nos órgãos colegiados normativos ou deliberativos da estrutura de regulação e controle, assegurando-se dessa forma a participação dos representantes legítimos dos usuários no processo de decisão em questões como prioridades, normas, informações sobre carências regionais e padrões técnicos diferenciados;

Como consumidores, com o direito de receber um serviço prestado dentro de padrões adequados de qualidade.

O primeiro canal encontra-se representado no artigo 8º, Capítulo VIII da PNSB, que aponta os órgãos colegiados municipais como espaços destinados ao controle social dos serviços de saneamento. Conforme os termos da Lei, o controle social é um conjunto de mecanismos e procedimentos que garantem à sociedade informações, representações técnicas e participações nos processos de formulação de políticas, de planejamento e de avaliação relacionados aos serviços públicos de saneamento básico (BRASIL, 2007).

Assim, a ação de órgãos colegiados no setor do saneamento também significa participação de conselheiros, representantes legítimos dos usuários, no processo de decisão dos serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário, resíduos sólidos e drenagem de águas pluviais.

A PNRS também exige legalmente a ação de planejamento e cooperação entre as diferentes esferas do poder público, o setor empresarial e segmentos da sociedade organizada, representando os usuários. Fica destacada a gestão integrada no artigo 25, Seção I, do Capítulo III, quando indica a coletividade, o poder público e o setor empresarial como os responsáveis pela efetividade das ações voltadas a assegurar qualidade adequada aos serviços. A PNRS cita pessoas físicas ou jurídicas como corresponsáveis junto aos gestores públicos pelo conjunto de ações voltadas à busca de soluções para os resíduos sólidos, considerando-se as dimensões política, econômica, ambiental, cultural e social, com controle social e sob a premissa do desenvolvimento sustentável (BRASIL, 2010).

Para Marchi (2015), os marcos regulatórios relativos ao saneamento básico revelam novas questões que requerem estudos e pesquisas específicos. É imperioso fazer cumprir a lei, cuja discussão tem enfatizado a importância do planejamento, incluindo medidas que fortaleçam os governos locais, o que vai exigir mecanismos de gestão que garantam o poder das autoridades locais e comunidades em um esforço de diálogo e cooperação. Para a autora, diferentes instrumentos de gestão participativa vêm sendo utilizados no processo de estruturação dos serviços de saneamento básico, que apresentam graus de adesão diferentes, a depender da compreensão dos atores envolvidos, das respostas às demandas e da predisposição dos governos locais em compartilhar suas decisões.

A predisposição dos governos locais em compartilhar suas decisões é ilustrada em um estudo conduzido por Gurgel e Justen (2013), que avalia o exercício do controle social, por intermédio dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas. Os autores mencionam a postura centralizadora do presidente do Conselho Gestor de Saúde, do Rio de Janeiro, que era o secretário de Saúde municipal. Os protestos dos conselheiros recaíam sobre pleitos ignorados, ausência de transparência nas decisões, omissão ao discutir problemas locais da saúde, além da existência de um "... processo de 'cooptação clientelista' de vários conselheiros" (GURGEL; JUSTEN, 2013, p. 365). Os autores concluem que "as reuniões ordinárias, como espaços legítimos e instituídos por lei para que se tomem as decisões do setor, ao não ocorrerem, prejudicam o próprio andamento das questões na área de saúde" (p. 366). Por outro lado, o Conselho Municipal de Assistência Social do Rio de Janeiro tem outra dinâmica: intensa participação de não conselheiros, ata da reunião anterior disponibilizada antes do início dos trabalhos e cargo de presidente e mesa diretora alternados entre entes do poder público e da sociedade civil (GURGEL; JUSTEN, 2013).

Dessa forma, mesmo com avanços, limitações e suporte legal para o compartilhamento das decisões, a busca pela melhoria da qualidade de vida das cidades não cabe unicamente aos conselhos gestores, deve ser partilhada por todos, inclusive pelos usuários dos serviços públicos de saneamento básico. Cabe a estes comportamento adequado no uso da água, no despejo correto do esgoto doméstico e ainda no descarte, privilegiando a não geração, redução, reutilização e reciclagem dos resíduos sólidos. Além disso, ao exercer o

controle social individualmente ou de forma conjunta, os usuários são estimulados e envolvidos na discussão das políticas que afetam a vida coletiva.

Diante do deplorável quadro apresentado nas estatísticas sanitárias, especialmente em áreas pobres das cidades baianas, as atividades de todos os responsáveis pela efetividade das ações voltadas para assegurar qualidade adequada aos serviços de saneamento configuraram-se de grande valor.

Aprofunda-se a questão da participação e do controle social, com maior espaço e melhor articulação entre os atores que discutem, elaboram, executam e utilizam as políticas públicas. Neste sentido, serão discutidos os arranjos institucionais do saneamento básico na Bahia, destacando o papel do Conselho das Cidades.

O PAPEL DO CONCÍDADES NO PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO

O Capítulo VII da PNSB estabelece que 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 dos titulares dos serviços; de órgãos governamentais relacionados ao setor de saneamento básico; dos prestadores de serviços públicos de saneamento básico; dos usuários de serviços de saneamento básico; de entidades técnicas, organizações da sociedade civil e de defesa do consumidor relacionadas ao setor de saneamento básico (BRASIL, 2007).

Assim, a legislação preconiza que o controle social desses serviços poderá incluir a participação de órgãos colegiados, assegurada a representação de vários segmentos, como o dos representantes de usuários dos serviços de vários municípios baianos. A participação da sociedade civil em conferências, audiências públicas, ações populares e ações civis públicas implica controle social.

Existe, portanto, a recomendação de representação por vários segmentos. Arranjos participativos podem ser criados, ou a partir do Estado ou a partir da sociedade civil organizada, visando a possibilitar elementos constitutivos de interlocução entre Estado e sociedade. Castro et al. (2011) acreditam que interesses da sociedade devem envolver um novo projeto de cidade, pois demandas pontuais sobre políticas públicas setoriais, como as dos serviços de saneamento ambiental, reduzem as lutas sociais. Os autores consideram que é por meio da "... práxis, que envolve lutas e contradições vividas no cotidiano e nos espaços institucionais que muitas pessoas começam a desenvolver sua consciência social" (CASTRO et al., 2011, p. 13).

Para Brasil et al. (2013), as possibilidades de influência ou de intervenção dos atores sociais são criadas para as tomadas de decisão e para a articulação de várias formas nos mecanismos de participação, de deliberação e de representação, ampliando a representação eleitoral. Desta forma, esses canais de participação inovam, transmutam e potencializam aprendizagens democráticas e de construção de novas relações entre Estado e sociedade.

Vale lembrar que arranjos participativos pressupõem o direito à informação elaborada em linguagem simples e acessível, à transparência, propiciando amplo acesso à informação pública, ao controle social nas ações públicas e ao envolvimento de outros atores nas decisões e nos processos.

Gurgel e Justen (2013) citam que conselhos gestores usualmente não utilizam revistas ou páginas eletrônicas, meios de comunicação populares. Para divulgar suas atividades, a difusão do que ocorre nas reuniões e plenárias majoritariamente ocorre por meio de publicações nos Diários Oficiais.

Entre estudos que chamam a atenção para a importância da informação e mobilização social junto aos serviços públicos de saneamento básico encontra-se a pesquisa de opinião realizada pelo Instituto Trata Brasil/Ibope (2012). Esta pesquisa objetivou verificar o nível de conhecimento do brasileiro sobre os serviços de saneamento básico e demonstrou que, quando se trata de reivindicar melhorias dos serviços, o cidadão não se mobiliza para conquistar avanços, apesar de reconhecer a importância do saneamento básico. Foram entrevistadas 1.008 pessoas em 26 cidades com população acima de 300 mil habitantes, em todas as regiões do Brasil. Dessa amostra, 13% não sabiam o que é saneamento básico, 6% responderam

que saneamento é saúde. Quando questionadas sobre solicitações e/ou acompanhamento de demandas para melhorar um determinado serviço de saneamento, 75% das pessoas afirmaram que não fazem, e, entre aqueles que responderam positivamente, a maior parte se refere à solicitação de limpeza de bueiros (7%) e de desentupimento do esgoto existente (5%).

Esta pesquisa também perguntou ao cidadão o que ele poderia fazer para ajudar a melhorar o saneamento: 25% afirmaram não saber ou não responderam, 18% que deveriam informar à prefeitura os problemas encontrados, 15% que o ideal seria fiscalizar os serviços e 10% mobilizar os moradores para garantir conquistas.

Barbosa, Marchi e Mendes (2010) corroboram com a ideia da necessidade da informação e da construção de novas relações entre Estado e sociedade, principalmente no que se refere ao pessoal lotado em órgãos públicos de saneamento básico nos municípios baianos. Estes representantes precisam criar espaço para dialogarem com a sociedade e promoverem os arranjos necessários para estimular o controle social. As autoras apresentam os resultados obtidos por uma pesquisa intitulada *Tecnologias de Gestão para o Combate às Desigualdades Sociais* realizada em dez municípios baianos. O estudo de campo foi aplicado junto a três segmentos: a) 1.586 beneficiários do Sistema Único de Saúde; b) associações comunitárias, diante do interesse específico em verificar a participação comunitária na gestão dos serviços de saneamento, saúde e educação; c) todos os gestores de serviços de saneamento, saúde e educação dos municípios pesquisados, visando a conhecer o cotidiano daquelas organizações no que se refere às ações intersetoriais desenvolvidas, método de planejamento, participação comunitária, sensibilidade da burocracia, medida pela importância atribuída pelos gestores públicos às demandas populares. Os resultados encontrados demonstraram a falta de sensibilidade de atendimento ao público por parte dos gestores dos serviços públicos de saneamento básico.

Intermitência no fornecimento de serviços, ausência de acesso às informações indispensáveis para o conhecimento sobre as dificuldades dos prestadores para prover os serviços com a frequência e a confiabilidade requeridas também foram problemas encontrados nos municípios pesquisados pelas autoras. O êxito da prestação destes serviços, contudo, depende do apoio dos principais interessados: os cidadãos, para os quais a alternativa de sair, ou saída, traz como consequência a piora na qualidade do serviço público.

No estudo, aproximadamente 70% da amostra acredita que o saneamento básico é um dos três principais problemas existentes no seu município; já 33% dos entrevistados afirmaram que a ausência de serviços públicos de abastecimento de água, esgotamento sanitário e da coleta e destinação adequada dos resíduos sólidos é o principal problema enfrentado no seu dia a dia (BARBOSA; MARCHI; MENDES, 2010).

Os estudos apresentados abalizam as conclusões de Castro et al. (2011), ou seja, que ainda "...prevalece a lógica de programas e ações pontuais, em detrimento de uma política urbana universalista, que garanta não só o acesso à moradia ou ao saneamento ou ao transporte, mas, sim, o acesso ao direito à cidade" (p. 24).

Importante se faz seguir com uma nova forma de pensar e agir nas ações entre os serviços de saneamento básico e a prática da cidadania. Esta "nova" prática precisa se tornar concreta e, neste processo, o que se espera é que pessoal capacitado esteja apto para uma adequada gestão dos serviços de saneamento básico, envolvendo a comunidade, assegurando o aproveitamento da totalidade da vida útil dos equipamentos, evitando que se tornem foco de contaminação ambiental. A participação da sociedade civil por meio de estruturas colegiadas é um grande desafio para a condução das normas do setor e evitar enfoques mercantilistas.

Britto e Rezende (2017) mencionam casos internacionais, em que o arranjo institucional antes privatizado retornou para a gestão pública, sinalizando que a sociedade civil acompanha e fiscaliza serviços públicos e saneamento como direito social. As autoras comentam sobre a reestatização do setor de saneamento em países desenvolvidos, apresentam alguns dados sobre o processo de remunicipalização nos últimos 15 anos: um total de 235 casos, em 37 diferentes países de alta renda, a maioria na França (94 casos) e nos Estados Unidos (58 casos). Citam casos de remunicipalização em empresas públicas de seis cidades alemãs a partir de 2012, entre elas Berlim. Estas empresas prestavam serviços de abastecimento de água e "...fundaram a Aliança das

Associações Públicas da Água, que buscava lutar contra a privatização e defender a gestão pública” (BRITTO; REZENDE, 2017, p. 574).

Arranjos institucionais efetivos no setor do saneamento básico devem contemplar a participação do poder público, de empresas privadas e de representantes da sociedade civil organizada com a finalidade de estabelecer objetivos democráticos e de eficiência.

Um arranjo institucional para o desenvolvimento das ações de saneamento no Brasil foi criado sob a estrutura do Ministério das Cidades. Em 2004, o governo federal criou o Conselho Nacional das Cidades (ConCidades), objetivando proporcionar a gestão democrática da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano – PNDU – por meio da participação da sociedade civil organizada para estudar, propor e deliberar diretrizes, bem como para fiscalizar a sua execução (BRASIL, 2001).

No Estado da Bahia, o Decreto 11.474/2009 homologou o Conselho Estadual das Cidades – ConCidades/BA, ligado à estrutura da Secretaria de Desenvolvimento Urbano – Sedur. O ConCidades/BA, órgão colegiado de natureza permanente, de caráter deliberativo, consultivo e fiscalizador, é formado por representantes do poder público e da sociedade civil e articulado com o Ministério das Cidades. Segundo a Lei 10.704/2007, o ConCidades/BA é espaço público da cogestão das políticas públicas, em que o poder é partilhado entre representantes do governo e da sociedade, e todos assumem a tarefa de propor, negociar, decidir, executar e fiscalizar a realização do interesse público (BAHIA, 2009).

A estrutura do ConCidades/BA constitui-se em exemplo oportuno para o estudo de desenho participativo institucionalizado, demonstrado no Quadro 1.

FUNÇÕES	REPRESENTAÇÕES
I – Plenário	Reúne regularmente conselheiros titulares e/ ou suplentes para debater, deliberar e encaminhar as políticas públicas.
II – Presidência	Titular da Secretaria Estadual de Desenvolvimento Urbano que coordena e encaminha as reuniões e deliberações do Conselho
III - Secretaria Executiva	Instância executora do ConCidades/Ba, órgão de assessoria da Presidência
IV - Câmaras Técnicas (Habitação; Saneamento Básico e Ambiental, Mobilidade Urbana; e Planejamento e Gestão Territorial Urbana)	Composta por entidades da sociedade civil e pelas presidência e secretaria executiva com a finalidade de subsidiar o debate do Plenário e propor resoluções para cada área específica.

Quadro 1 – Funções e representações do ConCidades/BA

Fonte: BAHIA, 2009. Adaptado pela autora.

A Câmara Técnica de Saneamento – CTSAN – auxilia o ConCidades/BA nos temas relativos ao saneamento básico, para que suas decisões e pareceres sejam baseados em informações e análises mais aprofundadas e fundamentadas. A ela cabe elaborar propostas para a Política e o Plano Estadual de Saneamento Básico e auxiliar na regulação dos serviços e dos programas relacionados à política deste setor, ou seja, elaborar propostas e planos, estabelecer critérios de elegibilidade e prioridade para investimentos e ações, propor critérios e indicadores visando à avaliação de serviços, sugerir ações para o desenvolvimento científico e para a formação de recursos humanos, articular-se com outros Conselhos, dentre outros.

Para Brasil et al.(2013), o desenho institucional de instâncias participativas constitui um elemento ao qual se tem atribuído importância, pois suas características favorecem ou prejudicam a qualidade dos processos participativos e deliberativos, bem como podem afetar a capacidade decisória e o funcionamento destes canais, que podem ser reduzidos a um caráter ritualístico ou burocratizante. Os autores afirmam que mesmo em contextos nos quais “... se apresenta uma sociedade civil ativa e algum grau de comprometimento político

do governo com a agenda participacionista, o desenho institucional pode implicar fortes limitações aos potenciais de participação deliberativa" (BRASIL et al., 2013, p. 9).

O Conselho da CTSAN é composto por representantes do governo e da sociedade. Os conselheiros titulares e suplentes são eleitos em plenárias de seus respectivos segmentos, durante as Conferências Estaduais das Cidades, com mandatos iguais à periodicidade das Conferências. Os conselheiros são nomeados por decreto do governador. A escolha se dá com base na proporcionalidade de segmentos, que podem ser visualizados no Quadro 2.

SEGMENTO	ORIGEM	Nº REPRESENTANTES
Municípios que possuam prestadores diferentes, sendo que um deles seja da Empresa Baiana de Águas e Saneamento S/A - EMBASA	Segmento Público	Dois (2) representantes
Conselhos públicos constituídos pelo Estado ou por conjunto de Municípios, desde que com competências relacionadas aos serviços de saneamento básico	Segmento Público	Um (1) representante
Usuários residenciais	Segmento da Sociedade	Dois (2) representantes
Usuários comerciais	Segmento da Sociedade	Um (1) representante
Usuários industriais	Segmento da Sociedade	Um (1) representante
EMBASA	Segmento Público	Um (1) representante
Prestador de serviços de água e esgoto que não seja a EMBASA	Segmento Público	Um (1) representante
Prestador público de serviços de manejo de resíduos sólidos	Segmento Público	Um (1) representante
Prestador privado de serviços de manejo de resíduos sólidos	Segmento da Sociedade	Um (1) representante
Entidades técnicas, científicas ou profissionais do saneamento básico	Segmento da Sociedade	Um (1) representante

Quadro 2 – Segmentos, origem e representação – ConCidades/BA

Fonte: BAHIA, 2009. Adaptado pela autora.

Sob a ótica de Braga (1998), os procedimentos que contribuem para a melhoria da qualidade dos serviços públicos encontram-se na gestão participativa. Ouvir, conhecer e discutir as dificuldades, as razões, as diversas maneiras de se tratar um problema e introduzir sugestões colhidas aprimora os serviços oferecidos à população. A ordem é levantar, divulgar, estruturar e garantir que a decisão tomada seja efetivada. Os Conselhos são instâncias de exercício da cidadania, que abrem espaço para a participação popular na gestão pública.

O processo de participação e de controle social na Câmara Técnica de Saneamento, órgão de participação institucionalizada da sociedade junto a política governamental, se constitui em ferramental importante para conferir suporte aos planos e decisões. Assim, quanto maior for a diversidade de segmentos, origem e número de representantes no ConCidades/BA, maior a amplitude de interesses, temas, problemas a serem debatidos, contribuindo para solucionar deficiências dos serviços de saneamento com mais efetividade no Estado da Bahia.

O envolvimento da sociedade civil organizada na CTSAN/BA é um processo inacabado e, desta forma, muito ainda há por ser feito. Vale lembrar que esta participação não deve ser exercida somente por representantes, mas, conforme argumentação de Britto (2001), também por consumidores, com o direito de receber um serviço prestado dentro de padrões adequados de qualidade. Participar é agir de forma apropriada na utilização dos serviços de saneamento básico, visando a usufruir dos serviços oferecidos e prevenir impactos negativos na saúde coletiva e no meio ambiente.

O MODELO ADOTADO PARA A INSTITUCIONALIZAÇÃO DE CONSELHOS MUNICIPAIS NO APOIO AOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO

Em novembro de 2015 a Secretaria de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia divulgou uma publicação intitulada “Conselhos municipais de cidades e planos diretores no estado da Bahia: situação atual e desafios”. Um dado importante e que merece ser destacado é a ausência de conselhos municipais: dos 417 municípios baianos, 272 não possuem o ConCidades, segundo essa publicação.

Outro dado a ser ressaltado e que aponta para a necessidade de revisão de práticas centralizadoras, é que a existência da Lei, por si só, não garante uma atuação efetiva da sociedade junto as políticas de desenvolvimento urbano. Pelo documento, é levantada a possibilidade de alguns municípios, dos 145 que possuem Lei de Criação dos Conselhos, terem leis regulamentadas, mas, na prática, não é o que acontece.

Os dados divulgados tornam-se mais preocupantes quando se verifica que dos 160 municípios obrigados a elaborar o PDDU, 79 não possuem Conselho Municipal das Cidades. Finalmente, e não menos grave, a informação de que 50% dos municípios com obrigatoriedade de possuírem Plano Diretor elaboraram seus Planos sem a participação da população (BAHIA, 2015).

O Capítulo III do Estatuto da Cidade estabelece que o Plano Diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana e que é obrigatório para cidades: a) com mais de 20 mil habitantes; b) integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; c) onde o poder público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do artigo 182 da Constituição Federal; d) integrantes de áreas de especial interesse turístico e inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional; e) incluídas no cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos.

É inquietante a revelação de que metade dos municípios da Bahia obrigados a ter Plano Diretor, os elaboraram sem a participação da sociedade, na medida em que se observa uma tendência centralizadora do poder público local, apenas interessado em responder aos aspectos legais, imprimindo obstáculos para a cidadania, que deveria ser compartilhada e democrática.

Diante do cenário apresentado pelo Estado da Bahia, justificam-se pelo presente estudo a análise dos diversos modelos para criação dos ConCidades municipais, a sistematização detalhada e ilustrada das ações visando à divulgação de um modelo de Conselho de Gestão para a prática cívica junto as políticas de desenvolvimento urbano, aí incluídas as do saneamento básico.

A criação de um Conselho Municipal pode significar a otimização da gestão municipal por meio da participação de todos os segmentos da sociedade, estimulando a integração, a articulação e a troca de experiências. O município que possui um Conselho, que trabalha inclusive com os serviços de saneamento básico, amplia seu conhecimento sobre os avanços das políticas setoriais, por meio da interlocução entre os diversos conselhos das cidades. Não é admissível a elaboração de Planos Diretores somente por um segmento, o do poder público. Um autêntico instrumento participativo adquire sentido quando projetos são construídos vinculando perspectivas do poder público e da sociedade.

Vale destacar que o processo de criação de um ConCidades pode seguir vários caminhos e modelos, que dependem do tamanho territorial e populacional, nível de participação cívica dos moradores, nível de descentralização política do poder público, estrutura municipal institucional, entre outros.

Apesar de farta informação sobre o processo de criação de Conselhos Municipais, este trabalho buscou diversificar e demonstrar a importância de cada ator. Adaptou o modelo adotado pelo Estado da Bahia para um modelo ilustrado de cada etapa do processo, articulada com os segmentos responsáveis pelas iniciativas, ou seja, qual seria o papel da sociedade e qual o papel do poder público. Finalmente, surge o papel dos conselheiros.

Assim, é apresentada na Figura 1 a efetivação de um Conselho Municipal da Cidade. Esta efetivação se dá em 12 etapas, desde a decisão de criação até o início da atuação dos conselheiros. Esta proposta pode ser seguida por qualquer município, seja de pequeno, médio ou grande porte.



Figura 1 – Modelo para a efetivação de um Conselho Municipal das Cidades

Fonte: Elaboração da autora.

Definição das Atividades

Todo o processo deverá estar fundamentado na vontade da sociedade civil em participar da cogestão nas políticas públicas relacionadas ao desenvolvimento urbano, tais como: planejamento e gestão do solo urbano; habitação; saneamento e transporte e mobilidade. Qualquer pessoa, organização governamental, entidade da sociedade civil ou todas em conjunto podem contribuir para a decisão de criação do ConCidades.

O próximo passo é realizar um levantamento das entidades existentes que trabalham junto as políticas públicas de desenvolvimento urbano. Este esforço é para estabelecer um fortalecimento dos trabalhos que já vêm sendo desenvolvidos. Esse mecanismo é essencial, pois permite fazer a ligação entre o que está sendo ou não proposto, promovendo interligação e articulação dos trabalhos.

É importante salientar que, na sequência, os representantes da sociedade civil organizada devem procurar o gestor público municipal, constituindo-se este o primeiro passo para o compartilhamento da gestão. Esta é uma importante etapa, pois a comunicação com o poder público é imprescindível para promover o diálogo e facilitar futuras decisões comuns, que devem observar tanto as perspectivas da sociedade, quanto as do Estado. A iniciativa, porém, deve partir da sociedade, devido à autenticidade dos projetos necessários para a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos. As decisões a serem tomadas são originadas pelas suas demandas. O poder público, muitas vezes interessado em captar recursos de linhas de financiamentos para desenvolvimento urbano, não é o mais indicado para exercer este papel.

Definida uma comissão paritária (representantes da sociedade civil e do poder público) para a elaboração de um anteprojeto de lei, o próximo passo é a submissão deste projeto à comunidade. Essa etapa pode se dar por meio de consultas e audiências públicas. Finalmente, cabe à sociedade civil encaminhar o anteprojeto discutido e ampliado para o gestor público municipal.

A partir daí é iniciada uma nova fase no modelo, ou seja, as etapas são conduzidas pelo poder público municipal. O envio do anteprojeto para a Câmara de Vereadores é papel do prefeito. Começam as discussões

na Câmara para debate e difusão de práticas inovadoras e democráticas, em que a gestão compartilhada entre Estado e sociedade marcam o início de uma nova dinâmica na promoção do bem-estar socioambiental.

Este movimento reforça o que está definido nas diretrizes gerais do Estatuto da Cidade, quando são estabelecidas normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental (BRASIL, 2001).

Por fim, o Executivo sanciona a Lei, publica em diário oficial ou em mural com acesso público nas sedes de órgãos da prefeitura, divulgando e oferecendo transparência ao processo. A última atividade deste segmento é a definição da data para a instalação do Conselho Municipal das Cidades.

Encerrando o processo de efetivação do Conselho, conselheiros empossados discutem e elaboram regulamento interno, elegem o presidente e começam a atuar, observando cronograma e temas prioritários para deliberações durante o exercício. As deliberações são mais bem conduzidas se organizadas por comissões, por exemplo, uma Câmara Técnica de Saneamento.

O modelo apresentado se constitui em um instrumento de análise, que busca evitar futuros problemas e viabilizar soluções. Esse modelo pode contribuir para a construção de um caminho possível ao atendimento equânime e universal dos serviços públicos ligados ao desenvolvimento urbano.

CONCLUSÕES

Este trabalho toma como premissa a gestão compartilhada como uma questão de sobrevivência, tanto para a sustentabilidade do meio ambiente quanto das instituições e da sociedade que o cercam.

Este estudo buscou examinar o processo de institucionalização do ConCidades do Estado da Bahia, destacando a Câmara Técnica de Saneamento – CTSAN – no sentido de revelar a sua organização e funcionamento, contribuindo para intensificar o exercício da cidadania nas políticas públicas do saneamento básico. A pesquisa bibliográfica e documental trouxe subsídios para a compreensão do estado da arte da institucionalização dos serviços de saneamento básico na Bahia, sob a perspectiva do espaço político oferecido à sociedade civil no papel de “conselheiro” da CTSAN no ConCidades/BA. Participação e controle não se esgotam neste papel. Outras formas de participação no processo democrático delineado pela PNSB podem ser definidas por padrões de comportamento, iniciando, inclusive, pela correção de atitudes individuais.

O modelo apresentado não se restringe às etapas apresentadas, que podem ser modificadas a depender das características de cada município. O princípio de gestão compartilhada, entretanto, é tão importante para a preservação da saúde e do meio ambiente que se torna necessário o desenvolvimento de novos trabalhos. Estudos que discutam a prática social junto aos equipamentos públicos de saneamento básico, analisando-a, aprofundando-a e disseminando a importância do engajamento cívico para auxiliar a efetividade das políticas públicas do setor.

Observa-se, ainda, a implicação do processo de institucionalização do ConCidades é que a participação e controles sociais devem estar baseados não só na técnica e no exercício efetivo da cidadania, mas também em diversos fatores, tais como ampliação e redefinição do direito à cidade, como um bem coletivo, que assegure a incorporação de práticas inovadoras, que culminem em benefícios para todos os cidadãos.

REFERÊNCIAS

- BARBOSA, A. M. G.; MARCHI, C. M. D. F.; MENDES, V. L. S. A participação cidadã na gestão dos serviços públicos de saneamento: os gestores e a sociedade civil dialogam? SEMINÁRIO NACIONAL, 3. e SEMINÁRIO INTERNACIONAL MOVIMENTOS SOCIAIS PARTICIPAÇÃO E DEMOCRACIA, 1., 2010, Florianópolis. *Anais [...]*. Florianópolis: UFSC, 2010. 1 CD-ROM.

- BAHIA. *Lei Nº 10.704 de 12 de novembro de 2007 que Cria o Conselho Estadual das Cidades da Bahia – ConCidades/BA* e dá outras providências. Disponível em: <http://www.legislabahia.ba.gov.br/verdoc.php?arquivo=LO200710704.xml>. Acesso em: 17 maio 2016.
- BAHIA. *Decreto nº 11.474 de 20 de março de 2009 que homologa a Resolução nº 001 de 2009 do Conselho Estadual das Cidades da Bahia – ConCidades/BA*. Disponível em: <http://governo-ba.jusbrasil.com.br/legislacao/231619/decreto-11474-09> Acesso em: 17 maio 2016.
- BAHIA. *Apresentação e capacitação ConCidades/Bahia*. Disponível em: <http://concidadesba.blogspot.com.br/p/quem-somos.html>. Acesso em: 11 ago. 2016.
- BAHIA. *Conselhos Municipais de Cidades e planos diretores no Estado da Bahia: situação atual e desafios*. Nov. 2015. Disponível em: <http://www.sedur.ba.gov.br/arquivos/File/URBBA051115final.pdf>. Acesso em: 12 fev. 2017.
- BRAGA, D. G. *Conflitos, eficiência e democracia na gestão pública* [on-line]. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 1998. 193p. ISBN 978-85-85676-53-1. Disponível em: <http://static.scielo.org/scielobooks/q3zt8/pdf/braga-9788575412527.pdf>. Acesso em: 6 ago. 2016.
- BRASIL. *Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001*: regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em: 15 ago. 2016.
- BRASIL. *Lei nº 11.445 de 5 de janeiro de 2007* – Política Nacional de Saneamento Básico. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm. Acesso em: 16 set. 2015.
- BRASIL. *Lei 12.305, de 2 de agosto de 2010* – Política Nacional de Resíduos Sólidos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm. Acesso em: 22 mar. 2016.
- BRASIL, Flávia de Paula Duque; CARNEIRO, Ricardo; BARBOSA, Thiago Pinto; ALMEIDA, Mariana Eugenio. Participação, desenho institucional e alcances democráticos: uma análise do conselho das cidades (Concidades). *Revista de Sociologia e Política*, v. 21, n. 48, p. 5-18, dez. 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v21n48/a01v21n48.pdf>. Acesso em: 19 jul. 2015.
- BRITTO, A. L. A regulação dos serviços de saneamento no Brasil: perspectiva histórica, contexto atual e novas exigências de uma regulação pública. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 9., Ética, Planejamento e construção democrática do espaço. 2001. Rio de Janeiro. *Anais [...]*. Rio de Janeiro, 2001. p. 1.080-1.092.
- BRITTO, Ana Lucia; REZENDE, Sonaly Cristina. A política pública para os serviços urbanos de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Brasil: financeirização, mercantilização e perspectivas de resistência. *Cad. Metrop.*, São Paulo, v. 19, n. 39, p. 557-581, ago. 2017. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2236-99962017000200557&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 3 set. 2018. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2017-3909>
- CASTRO, Rafaelle de; FERREIRA, Regina; JUNIOR, Orlando; CARDOSO, Adalto. *Participação e controle social nas políticas urbanas: avanços e limites do Conselho Nacional das Cidades*. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPOCS, 35., Caxambu, 2011. Disponível em: <http://anpocs.com/index.php/encontros/papers/35-encontro-anual-da-anpocs/gt-29/gt04-19/875-participacao-e-controle-social-nas-politicas-urbanas-avancos-e-limites-do-conselho-nacional-das-cidades/file>. Acesso em: 2 set. 2018.
- GODOY, Arlida Schmidt. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. *Rev. Adm. Empres.*, São Paulo, v. 35, n. 2, p. 57-63, abr. 1995. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-75901995000200008&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 22 ago. 2016. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-75901995000200008>.
- GOHN, Maria da Glória. Conselhos gestores e gestão pública. *Ciências Sociais*, Unisinos, v. 42, n. 1, p. 5-11, jan./abr. 2006. Disponível em: http://revistas.unisinos.br/index.php/ciencias_sociais/article/view/6008. Acesso em: 6 mar. 2017.
- GOMES, Eduardo Granha Magalhães. Conselhos gestores de políticas públicas: aspectos teóricos sobre o potencial de controle social democrático e eficiente. *Cad. EBAPE.BR*, Rio de Janeiro, v. 13, n. 4, p. 894-909, dez. 2015. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-75901995000200008&lng=pt&nrm=iso.

script=sci_arttext&pid=S1679-39512015000400013&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 14 mar. 2017. DOI:
<http://dx.doi.org/10.1590/1679-395123196>

GURGEL, Claudio; JUSTEN, Agatha. Controle social e políticas públicas: a experiência dos Conselhos Gestores. *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, v. 47, n. 2, p. 357-378, abr. 2013. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122013000200004&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 3 set. 2018. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122013000200004>

INSTITUTO TRATA BRASIL/IBOPE (2012). *A percepção do brasileiro quanto ao saneamento básico e a responsabilidade do poder público*. 2012. Disponível em: <http://www.tratabrasil.org.br/-a-percepcao-do-brasileiro-quanto-ao-saneamento-basico-e-a-responsabilidade-do-poder-publico-pesquisa-trata-brasil-ibope>. Acesso em: 26 ago. 2016.

KLEBA, Maria Elisabeth; WENDAUSEN, Agueda. Empoderamento: processo de fortalecimento dos sujeitos nos espaços de participação social e democratização política. *Saúde Soc.*, São Paulo, v. 18, n. 4, p. 733-743, dez. 2009. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-12902009000400016&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 19 ago. 2016. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-12902009000400016>

KLICKSBERG B. ¿Cómo avanzar la participación en América Latina, el continente más desigual? Anotaciones estratégicas. Revista del CLAD. *Reforma y Democracia*, 37, p. 37-80. 2007.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. *Fundamentos de metodologia científica*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MARCHI, Cristina Maria Dacach Fernandez. Novas perspectivas na gestão do saneamento: apresentação de um modelo de destinação final de resíduos sólidos urbanos. *Urbe, Rev. Bras. Gest. Urbana*, Curitiba, v. 7, n. 1, p. 91-105, abr. 2015. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2175-33692015000100091&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 18 mar. 2016. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/2175-3369.007.001.AO06>

MINAYO, M. C. de L. (org.). *Pesquisa social: teoria, método e criatividade*. Petrópolis: Vozes, 2001.