



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
ESCOLA POLITÉCNICA
MESTRADO EM MEIO AMBIENTE, ÁGUAS E SANEAMENTO**

MAYARA SANTANA BORGES

**PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL EM PLANOS
MUNICIPAIS DE SANEAMENTO BÁSICO TENDO COMO
REFERÊNCIA A LEI NACIONAL Nº 11.445/2007: REFLEXÕES
SOBRE ALGUMAS PRÁTICAS**

Salvador
2020

MAYARA SANTANA BORGES

**PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL EM PLANOS
MUNICIPAIS DE SANEAMENTO BÁSICO TENDO COMO
REFERÊNCIA A LEI NACIONAL Nº 11.445/2007: REFLEXÕES
SOBRE ALGUMAS PRÁTICAS**

Dissertação de mestrado submetida à Escola Politécnica da Universidade Federal da Bahia, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Meio Ambiente, Águas e Saneamento.

Orientador: Prof. Luiz Roberto Santos Moraes, PhD

Salvador
2020

B732 Borges, Mayara Santana.
Participação e controle social em planos municipais de saneamento básico tendo como referência a Lei Nacional nº 11.445/2007: reflexões sobre algumas práticas / Mayara Santana Borges. – Salvador, 2020.
146 f. : il. color.

Orientador: Prof. Dr. Luiz Roberto Santos Moraes.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal da Bahia. Escola Politécnica, 2020.

1. Saneamento básico – planos municipais. 2. Controle social. 3. Sociedade civil. 4. Administração pública. I. Moraes, Luiz Roberto Santos. II. Universidade Federal da Bahia. III. Título.

CDD.: 628



Mayara Santana Borges

**PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL EM PLANOS MUNICIPAIS DE
SANEAMENTO BÁSICO TENDO COMO REFERÊNCIA A LEI NACIONAL
Nº 11.445/2007: REFLEXÕES SOBRE ALGUMAS PRÁTICAS**

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Luiz Roberto Santos Moraes

Orientador

Universidade Federal da Bahia

Profa. Dra. Patrícia Campos Borja

Examinadora Interna

Universidade Federal da Bahia

Profa. Dra. Maria Elisabete Pereira Santos

Examinadora Externa

Programa de Pós-Graduação em Administração

Universidade Federal da Bahia

Salvador
14 de julho de 2020

AGRADECIMENTOS

Sou grata à Deus, que em sua infinita misericórdia me deu/dar forças todos os dias para que possa me superar e à Nossa Senhora, que como Mãe Celeste sei que intercedeu/intercede por mim junto à Deus.

A meu pai (*in memoriam*) que mesmo estando em outro plano me trouxe inspiração e conforto em meus sonhos e a minha Mainha, que como grande exemplo de força feminina, me deu apoio, paz, colo e vários copos de café inesperados durante as madrugadas de estudo e trabalho.

Ao Mestre Moraes, que me acolheu e foi não apenas meu Orientador de mestrado, mas orientador da vida. Sou muito grata pela oportunidade e confiança.

Aos membros da minha banca, Elisabete Santos e Patrícia Borja, que vejo como mulheres exemplares e que contribuíram no desenvolvimento da minha pesquisa.

A minha irmã Naiane que do seu jeito sempre torce e comemora as minhas vitórias;

A Junior, por toda parceria, amor e principalmente por sempre acreditar em mim, mesmo quando eu mesma não acredito;

A toda Família Borges, que sempre me traz alegria, diversão e muitas risadas.

A Marília, uma amiga de tão pouco tempo, mas que me deu um suporte de toda uma vida de amizade durante esses dois anos, suportando todas as minhas crises e dramas dignos de novela mexicana.

Aos municípios de Camaçari (em especial a Maressa), Juazeiro e Maragogipe, assim como às meninas da Saneando (Marcela, Lívia, Joyce e Leila), que acolheram a minha pesquisa e contribuíram de forma que fosse possível finalizar mais uma etapa na minha vida.

Aos amigos do MAASA, que me ensinaram a definição do que é “Ninguém soltar a mão de ninguém”.

Aos colegas do CETEP, por toda compreensão e coberturas durante a jornada do mestrado e aos colegas do PISA, por todo aprendizado profissional.

A meu afilhado João pelo auxílio nas traduções de texto.

Aos meus amigos antigos e aos mais recentes, aos que eu vejo sempre ou raramente, que contribuíram de alguma forma para que fosse possível chegar esse dia.

“ Estendo-lhes minhas mãos, segurem-nas se precisar”

Hoje sou só gratidão!

EPÍGRAFES

LETRA DE MÚSICA:

PERFEIÇÃO

*“Vamos celebrar a estupidez humana
A estupidez de todas as nações
O meu país e sua corja de assassinos covardes,
estupradores e ladrões*

*Vamos celebrar a estupidez do povo
Nossa polícia e televisão
Vamos celebrar nosso governo
E nosso Estado, que não é nação*

*Celebrar a juventude sem escola, as crianças
mortas
Celebrar nossa desunião*

*Vamos celebrar Eros e Thanatos
Persephone e Hades
Vamos celebrar nossa tristeza
Vamos celebrar nossa vaidade*

*Vamos comemorar como idiotas a cada
fevereiro e feriado
Todos os mortos nas estradas
Os mortos por falta de hospitais
Vamos celebrar nossa justiça
A ganância e a difamação
Vamos celebrar os preconceitos
O voto dos analfabetos*

*Comemorar a água podre
E todos os impostos, queimadas, mentiras e
sequestros
Nosso castelo de cartas marcadas
O trabalho escravo
Nosso pequeno universo*

*Toda hipocrisia e toda afetação
Todo roubo e toda a indiferença
Vamos celebrar epidemias
É a festa da torcida campeã*

*Vamos celebrar a fome
Não ter a quem ouvir, não se ter a quem amar
Vamos alimentar o que é maldade
Vamos machucar um coração*

*Vamos celebrar nossa bandeira
Nosso passado de absurdos gloriosos
Tudo o que é gratuito e feio
Tudo que é normal
Vamos cantar juntos o Hino Nacional
A lágrima é verdadeira
Vamos celebrar nossa saudade e comemorar a
nossa solidão*

*Vamos festejar a inveja, a intolerância e a
incompreensão
Vamos festejar a violência
E esquecer a nossa gente que trabalhou
honestamente a vida inteira
E agora não tem mais direito a nada*

*Vamos celebrar a aberração de toda a nossa
falta de bom senso
Nosso descaso por educação
Vamos celebrar o horror de tudo isso com festa,
velório e caixão*

*Está tudo morto e enterrado agora
Já que também podemos celebrar a estupidez de
quem cantou esta canção*

*Venha, meu coração está com pressa
Quando a esperança está dispersa
Só a verdade me liberta
Chega de maldade e ilusão*

*Venha, o amor tem sempre a porta aberta
E vem chegando a primavera
Nosso futuro recomeça
Venha, que o que vem é perfeição”*

COMPOSITORES:

Dado Villa-Lobos / Marcelo Augusto Bonfá / Renato Russo (1993).

“O opressor não seria tão forte se não tivesse cúmplices entre os próprios oprimidos”

Simone de Beauvoir, 1967.

AUTORIZAÇÃO

Autorizo a reprodução e/ou divulgação total ou parcial da presente obra, por qualquer meio convencional ou eletrônico, desde que citada a fonte.

Nome da autora: Mayara Santana Borges

Assinatura da autora:



Instituição: Universidade Federal da Bahia (UFBA)

Local: Lauro de Freitas, BA

Endereço: Rua Ministro Antônio Carlos Magalhães, 556, Cond. Spazio Soberano, T01
Apt 608, Buraquinho

E-mail: mayarasborges@yahoo.com.br / mayara.pisa@gmail.com

RESUMO

A participação social no processo de formulação de políticas públicas e tomada de decisão, surge como um novo paradigma na gestão político-administrativa, entretanto sua implementação enfrenta dificuldades. Em 2007, com a promulgação da Lei Nacional de Saneamento Básico (LNSB, Lei nº 11.445), além de estabelecer o saneamento básico constituído por quatro componentes fundamentais (abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e drenagem e manejo das águas pluviais urbanas), contempla os mesmos como um direito social, ao afastar o fornecimento desses serviços de uma visão mercadológica, ao enfatizar princípios relevantes como a universalização, a integralidade e o próprio controle social na prestação dos serviços públicos de saneamento básico. Além disso a LNSB estabelece o controle social na execução de cada função da gestão dos serviços públicos de saneamento básico (planejamento, regulação, prestação e fiscalização). Em diversas situações a participação popular em tomadas de decisão é prejudicada pela falta de meios de monitorização, assim como a influência da cultura política local, geralmente marcada pelo clientelismo e pelo fato do processo de descentralização da gestão praticamente caminhar em passos lentos, numa estrutura vertical, que funciona de cima para baixo, ou seja, o Executivo local descentraliza seu processo de tomada de decisão a fim de interpretar as necessidades da população. Desde a promulgação da LNSB, a elaboração das políticas públicas municipais na área de saneamento básico no Brasil perpassa pela discussão de alguns conceitos importantes, dentre os quais: poder local, uma vez que a elaboração do PMSB é responsabilidade exclusiva do município; cidadania, pois a participação popular é fator fundamental para legitimar tal instrumento; e democracia, tendo em vista que o Plano deve ser elaborado em conjunto com representantes dos diversos setores impactados (gestão, prestadores de serviços e sociedade civil). Assim, as limitações e potencialidades das ações participativas dependem da capacidade política e de cidadania dos munícipes, pois, uma sociedade que conhece e reconhece seus direitos e deveres se torna uma sociedade mais ativa e ciente das ações do Estado. Para tanto, é necessário que a representação da sociedade civil se sobreponha aos interesses difusos e/ou individuais como forma de fortalecimento do processo democrático do planejamento participativo.

Palavras-chave: PMSB, Controle Social, Gestão Pública, Sociedade Civil

ABSTRACT

Social participation in the public policy formulation and decision-making process emerges as a new paradigm in political-administrative management, however its implementation faces difficulties. In 2007, with the enactment of the National Basic Sanitation Law (LNSB, Law No. 11,445), in addition to establishing basic sanitation consisting of four fundamental components (water supply, sanitation, urban cleaning and solid waste management and drainage and management urban rainwater), contemplates them as a social right, by distancing the supply of these services from a market view, by emphasizing relevant principles such as universalization, integrality and social control itself in the provision of public basic sanitation services. In addition, the LNSB establishes social control in the execution of each function of the management of public basic sanitation services (planning, regulation, provision and inspection). In several situations, popular participation in decision-making is hampered by the lack of means of monitoring, as well as the influence of the local political culture, which is generally marked by clientelism and the fact that the process of decentralization of management practically walks in slow steps, in a vertical structure. , which works from top to bottom, that is, the local executive decentralizes its decision-making process in order to interpret the needs of the population. Since the promulgation of the LNSB, the elaboration of municipal public policies in the area of basic sanitation in Brazil involves the discussion of some important concepts, among which: local power, since the elaboration of the PMSB is the exclusive responsibility of the municipality; citizenship, as popular participation is a fundamental factor to legitimize such an instrument; and democracy, considering that the Plan must be prepared jointly with representatives of the various sectors affected (management, service providers and civil society). Thus, the limitations and potential of participatory actions depend on the citizens' political and citizenship capacity, as a society that knows and recognizes their rights and duties becomes a more active society and aware of the actions of the State. To this end, it is necessary that the representation of civil society overrides diffuse and / or individual interests as a way of strengthening the democratic process of participatory planning.

Keyword: PMSB, Social Control, Public Management, Civil Society

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Escala de participação social	62
Figura 2 – Metodologia de seleção dos municípios	65
Figura 3 – Localização do município de Camaçari-BA	77
Figura 4 – Localização do município de Juazeiro-BA	91
Figura 5 – Localização do município de Maragogipe-BA	100

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1- Número de municípios por ano de criação do Conselho Municipal de Saneamento.	44
Gráfico 2– Municípios com PMSB até 2017	48
Gráfico 3 – Cenário dos municípios com planos instituídos por instrumento legal.....	49
Gráfico 4 – Situação dos municípios baianos com relação a elaboração de PMSB.....	51
Gráfico 5 - Cenário dos municípios baianos com PMSB, segundo entidade financiadora	52
Gráfico 6 – Composição dos comitês do município de Camaçari-BA.....	81
Gráfico 7 - Representação dos membros do Comitê de Validação em reuniões de cunho decisivo – Camaçari-BA.....	89
Gráfico 8 - Composição dos comitês do município de Juazeiro-BA	95
Gráfico 9 - Composição dos comitês do município de Maragogipe-BA	104
Gráfico 10 - Representação dos membros do comitê de validação em reuniões de cunho decisivo – Maragogipe-BA	110

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Síntese dos métodos de pesquisa a partir dos objetivos específicos	64
Quadro 2 – Categorias de análise quantitativa	67
Quadro 3 – Representações dos membros dos comitês responsáveis pela elaboração dos PMSB nos municípios	72
Quadro 4 – Representações dos membros dos comitês responsáveis Validação dos PMSB nos municípios	73
Quadro 5 – Matriz de participação para aplicação da metodologia do grupo focal	74
Quadro 6 – Fases e produtos do PMSB de Camaçari - BA.....	85
Quadro 7 – Representação dos membros do Comitê de Validação em reuniões de cunho decisivo – Camaçari-BA	88
Quadro 8 - Metodologia de participação sugerida no TdR do então Ministério das Cidades, 2016	92
Quadro 9 – Fases e produtos do PMSB de Juazeiro - BA.....	97
Quadro 10 – Metodologia de participação sugerida no TR Funasa, 2018	102
Quadro 11 – Fases e produtos do PMSB de Maragogipe-BA.....	106
Quadro 12 – Representação dos membros do Comitê de Validação em reuniões de cunho decisivo – Maragogipe-BA	109
Quadro 13 – Respostas dos participantes do grupo focal.....	117
Quadro 14 – Resposta dos questionamentos da metodologia	126

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Municípios com conselho de saneamento ou em conjunto com outras políticas e suas respectivas características	46
Tabela 2 - Situação dos municípios da Bahia inerente à elaboração de PMSB	51

LISTA DE SIGLAS

AAC	Agências de Ação Comunitária
ASSEMAE	Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento
BMSF	Baixo Médio do São Francisco
CC	Comitê de Coordenação
CCP	Comitês Consultivos Populares
CCPs	Comitês Consultivos Populares
CE	Comitê Executivo
ConCidades/BA	Conselho Estadual das Cidades do Estado da Bahia
EEP	Equipe de Elaboração do Plano
EMBASA	Empresa Baiana de Águas e Saneamento S.A.
FUNASA	Fundação Nacional de Saúde
GT	Grupo de Trabalho
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICDC	Programa Criança Urbana do Centro Internacional de Desenvolvimento Infantil da UNICEF
ICMBio	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
LNSB	Lei Nacional de Saneamento Básico
MCidades	Ministério das Cidades
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MROSC	Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil
MUNIC	Pesquisa de Informações Básicas Municipais-IBGE
ONG	Organização não governamental
PIB	Produto Interno Bruto
PLANASA	Plano Nacional de Saneamento
PMGIRS	Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos
PMS	Plano de Mobilização Social
PMSB	Plano Municipal de Saneamento Básico
PNRS	Política Nacional de Resíduos Sólidos
SEDUR	Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente - Camaçari/BA
SEI	Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais do Estado da Bahia
SIHS	Secretaria de Infraestrutura Hídrica e Saneamento do Estado da Bahia
SUDIC	Superintendência de Desenvolvimento Industrial e Comercial - BA

TCLE	Termo de Consentimento Livre e Esclarecido
TCUD	Termo de Consentimento de Utilização de Dados
TdR/TR	Termo de Referência
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância

Sumário

1. INTRODUÇÃO	18
2. REFERENCIAL TEÓRICO	23
2.1. DEMOCRACIA	24
2.2. SOCIEDADE CIVIL.....	28
2.3. PODER LOCAL	30
2.3.1. Interesses	32
2.4. CIDADANIA	34
2.5. PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL.....	35
2.5.1. Algumas Perspectivas Teórico-Conceituais	36
2.6. PRÁTICAS DE PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL	39
2.6.1. Práticas Internacionais	39
2.6.2. Práticas Nacionais	42
2.7. NÍVEIS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL: ALGUNS HORIZONTES.....	53
2.7.1. Sherry Arnstein (1969, reimpressão de 2002)	53
2.7.2. Bordenave (1994)	57
2.7.3. Hart (2002)	59
2.7.4. Bernardes, Scárdua e Campana (2006)	60
2.7.5. Fadul et al. (2017)	61
3. METODOLOGIA	63
3.1. SÍNTESE DOS MÉTODOS DE PESQUISA A PARTIR DOS OBJETIVOS ESPECÍFICOS	63
3.2. SELEÇÃO DOS MUNICÍPIOS.....	65
3.3. MÉTODO QUANTITATIVO.....	66
3.4. CATEGORIAS DA PARTICIPAÇÃO: UM BREVE ESBOÇO ANALÍTICO PARA UM CAMPO EMPÍRICO	68
3.4.1. Participação Inicial	68
3.4.2. Participação Contributiva	68
3.4.3. Participação Decisiva	69
3.5. MÉTODO QUALITATIVO	70
4. RESULTADOS E DISCUSSÃO	77
4.1. PLANOS MUNICIPAIS D E SANEAMENTO BÁSICO	77
4.1.1. PMSB de Camaçari	77
4.1.2. PMSB de Juazeiro	91
4.1.3. PMSB de Maragogipe	99
4.2. EMPRESA DE CONSULTORIA	112

4.2.1.	Entrevistas com as técnicas sociais	112
4.2.2.	Entrevistas com as técnicas de engenharia	115
4.3.	GRUPO FOCAL (ESCALA DE PARTICIPAÇÃO).....	116
4.4.	BUSCANDO RESPOSTAS: UMA VISÃO CRÍTICA NA ELABORAÇÃO DOS PLANOS ESTUDADOS.....	121
4.4.1.	Camaçari	122
4.4.2.	Juazeiro	124
4.4.3.	Maragogipe	125
5.	CONCLUSÃO	129
	REFERÊNCIAS	132
	APÊNDICES.....	140
	APÊNDICE A - ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMI-ESTRUTURADA.....	141
	APÊNDICE B – APLICAÇÃO DA ESCADA DE PARTICIPAÇÃO DE ARNSTEIN REVISITADA.....	142
	APÊNDICE C – Termo de Consentimento Livre Esclarecido (TCLE)	144
	APÊNDICE D – Termo de Compromisso de Utilização de Dados (TCUD) – Modelo	145

1. INTRODUÇÃO

A participação social no processo de formulação de políticas públicas e tomada de decisão, surge como um novo paradigma na gestão político-administrativa, entretanto sua implementação enfrenta dificuldades.

Alguns exemplos de experiências da participação cidadã na América Latina e na Europa Ocidental, como orçamentos participativos, conselhos de políticas públicas, fóruns, conferências, círculos de estudos, entre outros, sendo algumas delas relacionadas ao processo de construção da cidadania e à promoção do protagonismo independente da sociedade, evidenciam o advento de um modelo democrático de gestão. Mas não existe um modelo único ou engessado de participação, pois a mesma se dá por diversos fatores dentre os quais: as experiências históricas; tradição cívica local; cultura políticas; e as estruturas de desigualdade socioeconômica de cada contexto.

Algumas das questões que envolvem a construção democrática no Brasil, por meio da participação da sociedade civil em espaços institucionais de participação e controle da ação do Estado, estão relacionadas com os contextos históricos e culturais aos quais se insere/inseriu a sociedade. Tal construção, que tem a Constituição Federal de 1988 como ponto de partida, ao mesmo tempo em que democratiza o Estado e expande as condições para o exercício de cidadania, também conjectura conflitos e contradições entre os sujeitos e classes que compõem a sociedade. Além disso, podem favorecer ou prejudicar uma das partes, além de fragilizar o sistema democrático.

No início da década de 1990, os embates travados pelos movimentos sociais eram cada vez mais fortes, uma vez que a explosão da sociedade civil em múltiplas formas de organização acarretou na consolidação da democracia. Na área da saúde, por exemplo, esses confrontos acabaram por se materializar por meio de leis, como a Lei nº 8.080/1990 (BRASIL, 1990a) e a Lei nº 8.142/1990 (BRASIL, 1990b), que se configuram como as leis orgânicas da saúde.

A partir de 2003, o Brasil passou por um período de discussão que gerou benefícios ao setor de saneamento desde sua reestruturação institucional até chegar a Política Nacional de Saneamento Básico (PNSB) que além de inserir as componentes de limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos e drenagem e manejo das águas pluviais, ampliando a concepção do saneamento básico, também apresentou de forma implícita uma perspectiva do serviço de saneamento básico como um direito social ao afastar o fornecimento desses serviços de uma visão mercadológica e enfatizar princípios

relevantes como: a universalização, a integralidade e o próprio controle social na prestação dos serviços públicos de saneamento básico.

Assim, em 2007 foi instituída a Lei nº 11.445 que também estabeleceu que a gestão dos serviços públicos de saneamento básico englobaria quatro funções: o planejamento; a regulação; a prestação dos serviços; e a fiscalização, e o controle social de forma transversal à todas elas.

Segundo a referida Lei, a formulação da política pública de saneamento básico é de competência do titular dos serviços– no caso, o município– cabendo a este, entre outras competências, a elaboração do plano de saneamento básico. A este instrumento de planejamento é dada ampla importância no que diz respeito à nova organização e estruturação da gestão dos serviços públicos de saneamento básico. Assim, com o crescimento das capacidades e habilidades dos sujeitos sociais, a participação dos municípios precisa desempenhar um papel fundamental na busca de soluções para os problemas socioambientais e de saúde pública por eles vivenciados.

Desse modo, o Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB) deveria contemplar os quatro componentes da área de saneamento básico, quais sejam, o abastecimento de água potável, o esgotamento sanitário, a limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e a drenagem e manejo das águas pluviais urbanas, em um horizonte de planejamento de vinte anos, compreendendo todo o território municipal, ou seja, suas áreas urbanas e rurais.

Conhecido como Marco Legal do Saneamento Básico, a Lei nº 11.445/2007 foi alterado pela Lei Nacional Lei nº 14.026/2020¹, mas até então tem sido a grande referência na elaboração dos planos municipais técnico-participativos. Ela indicava que o processo de formulação da política e de elaboração do plano municipal de saneamento básico deveria levar em consideração os princípios fundamentais da prestação dos serviços públicos de saneamento básico, dentre os quais encontra-se o controle social.

Após a promulgação da Lei Nacional de Saneamento Básico (LNSB) diversos trabalhos abordaram o saneamento básico e a elaboração dos planos enquanto

¹ A Lei nº 14.026 de 15 de julho de 2020 alterou o marco legal do saneamento básico. Dentre as alterações realizadas encontra-se o estímulo à concorrência, à desestatização do setor e a privatização de empresas públicas estatais de água e esgoto. Entretanto, essa pesquisa, assim como todos os planos aqui estudados são norteados pelo Marco Legal do Saneamento Básico instituído em 2007.

instrumento participativo, apontando suas potencialidades e limitações. Borja (2009) ao abordar os aspectos metodológicos e legais na elaboração de planos de saneamento básico sugere dois elementos que precisam ser analisados no planejamento dos serviços públicos de saneamento básico: a condição de organização e recursos dos municípios de menor porte populacional; e a complexidade das condições socioambientais e da prestação dos serviços nos municípios de maior porte populacional, mostrando a necessidade de um olhar diferenciado para os municípios de acordo com o número de habitantes, haja vista que esse fator tem influência considerável na capacidade de planejar do município, uma vez que o objeto de planejamento deve ser debatido a partir de seus conceitos e da visão de cada ator envolvido para que não seja um documento estéril, legitimador e sem capacidade de promover transformação social.

Ataíde (2012) ao analisar a implementação do plano municipal de saneamento básico como indutor de justiça social e ambiental com base em dois municípios, cuja elaboração de seus respectivos planos antecedeu à LNSB, apresenta a justiça social como conceito fundamental para melhorias sociais e mostra também com a questão do porte populacional influenciou na elaboração e implementação das ações de seus respectivos planos, assim como as características sociopolíticas e o nível de cidadania estabelecido em suas populações. Mesmo havendo dificuldades e facilidades nos municípios na implementação das ações dos planos, o estudo dela mostrou que houve um avanço significativo e se apresentou como um primeiro passo da participação social como elemento de promoção de uma sociedade mais justa e democrática.

Carcará e Moita Neto (2018) realizaram pesquisa em alguns municípios do estado do Piauí, a fim de refletir acerca da efetividade da concretização do controle social na implementação dos PMSB e concluíram que a participação social não estava sendo estimulada e tampouco executada de forma correta nos municípios estudados durante o processo de elaboração de seus planos. Também trouxeram a pseudo participação como consequência da falta de conhecimento por parte dos municípios sobre o que é controle social (CARCARÁ; MOITA NETO, 2018).

Mais recentemente, Amaral (2019) também trabalhou com os PMSB buscando avaliar a participação social durante o processo de sua elaboração em seis municípios do estado da Bahia. A pesquisa apontou desafios na composição democrática dos grupos de trabalhos (denominados comitês) para elaboração dos planos que foram compostos majoritariamente por sujeitos indicados pelo Poder Executivo municipal, o que, segundo

a autora, pode ter influenciado na participação da sociedade civil nesses grupos (AMARAL, 2019).

No mesmo período, Nogueira (2019) na tentativa de desenvolver uma proposta metodológica de avaliação da implementação de Planos Municipais de Saneamento Básico, visando contribuir para definição de referenciais metodológicos de avaliação de políticas públicas de saneamento básico no Brasil, apresenta o empoderamento da sociedade civil frente às demandas do saneamento básico e atuação diante dos processos de elaboração e implementação do PMSB, como variável relevante para alcançar tal objetivo.

Em diversas situações a participação popular em tomadas de decisão é prejudicada pela falta de meios de monitorização, assim como a influência da cultura política local, geralmente marcada pelo clientelismo e o fato do processo de descentralização da gestão pública praticamente caminhar em passos lentos, em que o Poder Executivo local descentraliza seu processo de tomada de decisão a fim de interpretar as necessidades da população, pois geralmente a gestão atua com uma estrutura vertical, que funciona de cima para baixo.

Dentro desse contexto, a presente dissertação pretende responder a seguinte questão: quais as práticas de participação e controle social no processo de elaboração de planos municipais de saneamento básico, tendo como referência os pressupostos, paradigmas e recomendações da Lei Nacional de Saneamento Básico?

Para responder a tal questionamento, esse trabalho tem como objetivo principal analisar a participação e o controle social na elaboração de Planos Municipais de Saneamento Básico a partir da prática em três municípios baianos. Esse objetivo será consubstanciado pelos seguintes objetivos específicos: levantar e analisar o cenário da participação e de controle social na elaboração de Planos Municipais de Saneamento Básico; identificar as estratégias de participação popular adotadas pelos municípios estudados, bem como os sujeitos e interesses envolvidos no processo; e analisar a capacidade de participação dos sujeitos que representam a sociedade civil no processo de elaboração dos PMSB estudados.

Ainda para consolidar as respostas à pergunta investigativa foram analisados a participação e controle social no processo de elaboração dos Planos de Saneamento Básico dos municípios de Camaçari, Juazeiro e Maragogipe, todos do estado da Bahia e com os seus respectivos planos atendendo ao estabelecido na Lei nº 11.445/2007.

O trabalho encontra-se estruturado em revisão bibliográfica, metodologia, resultados e discussão e conclusão. A revisão bibliográfica encontra-se dividida em três itens de forma a delimitar os conceitos e os pressupostos norteadores da pesquisa: 1 – Reconhecendo os sujeitos; 2 – Participação e controle social; e 3 – Níveis de participação social: alguns horizontes.

No primeiro item, são abordados os conceitos históricos de democracia, poder local, cidadania e sociedade civil circunscritos no cenário de elaboração de planos municipais de saneamento básico, à luz da LNSB, apontando suas correlações, os sujeitos imersos nesse contexto e os tipos de interesses que podem existir em um sistema democrático. Já o segundo item estabelece os conceitos de participação e controle social que norteiam o trabalho, assim como a elaboração dos planos municipais de saneamento básico baseado na Lei nº 11.445/2007, apresentando algumas perspectivas teórico-conceituais; apresenta também algumas experiências internacionais e práticas bem sucedidas de democratização na área de saneamento básico e conclui mostrando de maneira simples, as práticas de participação brasileira desde a Constituição de 1988 até a instituição do Marco Legal do Saneamento Básico, ou seja, a Lei nº 11.445/2007. O terceiro item apresenta a classificação dos níveis de participação social a partir da Escala de Arnstein (1969), enquanto percussora e suas diversas adaptações ao longo dos anos e em diferentes contextos, mostrando a promoção de um cenário de disputa de poder - Estado/Sociedade - a partir de uma sociedade que participa das ações do Estado. Segue depois com o item Metodologia, o item Resultados e Discussão e a Conclusão.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

Desde a promulgação da LNSB, a formulação das políticas públicas municipais na área de saneamento básico no Brasil perpassa pela discussão de alguns conceitos importantes, dentre os quais: poder local, uma vez que a elaboração do PMSB é responsabilidade exclusiva do município; cidadania, pois a participação popular é fator fundamental para legitimar tal instrumento; e democracia, tendo em vista que o Plano deve ser elaborado em conjunto com representantes dos diversos setores impactados (gestão, prestadores de serviços e sociedade civil). Entretanto, diante das diversas referências acerca desses conceitos e dos entraves decorrentes em relação a uma definição de sociedade civil – assim como o fortalecimento da participação ativa da mesma, sugerido pelas diversas políticas públicas desde a Constituição Federal de 1988, faz-se necessário delimitar os sujeitos que compõem e caracterizam tal sociedade dentro deste trabalho, bem como os interesses a ela atrelados.

Dessa forma, o presente item se propõe a apresentar uma discussão, a partir da literatura, acerca dos conceitos históricos de democracia, poder local e cidadania, bem como estabelecer quem seria a sociedade civil; e, igualmente, apresentar as correlações desta última, quando incorporadas ao contexto atual do processo de elaboração dos planos municipais.

Antes, porém, com vistas a sedimentar com mais robustez o caminho conceitual e analítico a ser percorrido, caberá assinalar neste item algumas considerações acerca da problemática do sujeito. Para tanto, será pertinente demarcar brevemente alguns pontos da constituição do sujeito moderno e as relações de poder, conforme análise de Michel Foucault (1996 apud SILVEIRA, 2005), que apresenta o sujeito como fruto de uma série de discursos permeados por relações de poder, não existindo um sujeito pré-estabelecido do qual emanaria as relações de poder. O sujeito é constituído dentro de uma conjunção de estratégias de poder. Em outras palavras, o sujeito é um produto das relações de poder, não que produz o poder. O sujeito social é formado a partir do cenário em que ele está circunscrito.

2.1.DEMOCRACIA

A publicação elaborada a partir de um convênio entre a Fundação Nacional de Saúde (FUNASA) e a Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento (ASSEMAE) intitulada “Política e Plano Municipal de Saneamento Básico”, foi desenvolvida com o intuito de capacitar e estimular gestores e técnicos na elaboração de planos municipais. Ela considera que

o controle social é [...] elemento estratégico na elaboração do PMSB e uma das mais transparentes formas de se praticar a **democracia** e exercitar a **igualdade** de **direitos** na defesa do interesse público (BRASIL, 2017, p 18).

O conceito de democracia se tornou uma discussão interminável. Diversos autores contribuíram/contribuem para enriquecer essa retórica; autores como La Rochefoucauld, traz a definição de uma hipocrisia instalada sob o conceito da democracia, a qual reflete sob o fato de que muitos que se intitulam democratas não acreditam neste tipo de sistema de governo (LA ROCHEFOUCAULD, 1994 apud COUTINHO, 2008).

Coutinho (2008) sugere que o termo democracia seja utilizado com cautela, pois as evidências históricas mostram que nem sempre o conceito esteve relacionado a um pensamento considerado de esquerda sobre a igualdade. O autor pontua que, por exemplo, até o início do século XX, a alternativa contra o sistema absolutista não era a democracia. Nesse período, a classe burguesa constituída tinha como alternativa o liberalismo – doutrina que representava a ascensão histórica da burguesia como nova classe social e de sua consolidação como classe dominante, desde a Revolução Francesa (1789-1799).

A democracia foi fortemente combatida pelo liberalismo no passado e, atualmente, segundo Coutinho (2008), há no regime político brasileiro um medo do que Tocqueville denomina como a “tirania da maioria”, sendo esta considerada por este último como um dos males da democracia. O pensamento primordial é que, com a adoção da democracia, teoricamente, sai de cena um sistema de governo monárquico e despótico, com viés individual e clientelista, para dar espaço a um sistema que ideologicamente pensa no coletivo, cuja soberania emerge do povo.

Entretanto, a democracia atual, considerada como uma democracia representativa, se esbarra num desafio: a representação por interesse, fruto do individualismo. Bobbio (1986) e Lebrun (1981) consideram que o surgimento da democracia parte de uma concepção individualista da sociedade. Assim, diferentemente da concepção orgânica,

dominante na idade antiga e na idade média, segundo a qual o todo precederia as partes, a sociedade - qualquer forma de sociedade e, especialmente, a sociedade política - é um produto artificial da vontade dos indivíduos. Diante disso, emerge o conceito de *despotização* do cidadão, ou seja, o homem continua vivendo em sociedade não mais para satisfazer à coletividade, mas passa a olhar seus interesses individuais.

Dagnino (2004) trouxe uma proposta de ressignificação de sociedade civil, participação e cidadania a partir da ideia de um projeto político² e da própria democracia. Ao fazer uma análise desde a Constituição Federal (CF) de 1988 até a gestão governamental do Brasil em 2004, a autora discorre sobre esse período, marcado por lutas civis em prol da instauração da democracia no Brasil. A autora argumenta ainda que a partir da década de noventa, buscou-se mitigar o antagonismo entre Estado e sociedade civil e dar espaço a um pensamento de ação conjunta (Estado e sociedade civil organizada) a fim de obterem maiores espaços de reivindicação pública e acessibilidade à democracia, como a participação nas conquistas de direitos da sociedade brasileira (DAGNINO, 2004).

Chama atenção, ainda nesse período, a consagração da participação social por meio da CF de 1988, que tem suas bases alicerçadas a partir da luta contra o regime militar, empreendida por setores da sociedade civil. Contexto histórico este que faz da formação democrática do País dessemelhante de outros países democráticos - uma vez que a democracia brasileira surge da resistência ao regime militar, dando inspiração à criação de conselhos gestores, orçamentos participativos e outros mecanismos de participação social. Este processo democratizante foi crucial para conter o projeto neoliberal existente no período, criando assim um campo de disputa de projetos políticos antagônicos.

Esse espírito democrático é marcado na área de saneamento básico, sobretudo, por meio da Lei nº 11.445/2007. Não obstante, tal espírito é desacreditado por atores que defendem que a participação popular seja um mero instrumento retórico da norma, pouco consolidada e bastante rejeitada pelo aparato governamental (HELLER, 2005).

² Não será polemizado neste trabalho o conceito de projeto político, mas é razoável expressar que sua compreensão auxilia na desmistificação da dicotomia entre sociedade civil, vista como sinônimo de ações democratizantes e Estado, o antagonista do processo democrático, ou seja, o Estado como o algoz repressor da sociedade que busca ser democrática e igualitária. Na verdade, a concepção de um projeto político está relacionada a um cenário de disputa de espaço político, que pode revelar ou esconder interesses diversos e fomentar as variadas concepções de democracia.

Ressalta-se, por conseguinte, que a construção de sociedades democráticas exige, entre outros fatores, a invenção de modelos de democracia realizáveis diante da complexidade existente na dialética das diversas teorias de democracia. Dessa forma, o presente trabalho limitar-se-á a fazer algumas considerações teóricas acerca das “diversas democracias” e a partir de então estabelecer a teoria de democracia que mais se aproxima deste trabalho.

Nobre (2004) fortalece essa discussão ao apresentar cinco modelos teóricos de democracia: democracia **Elitista**, em que a democracia passa a ser um arranjo institucional capaz de produzir decisões necessárias à reprodução social e econômica nas condições de uma sociedade pós tradicional, na qual não há um mesmo conjunto de valores últimos compartilhados por todos os membros do corpo político; democracia **Pluralista**, definida brevemente como um processo contínuo de barganha entre inúmeros grupos, com interesse distintos, a exemplo de partidos políticos, grupos étnicos, grupos religiosos; democracia **Legal**, um modelo mais complexo, onde a valores que devem ser impostos em qualquer eventual conflito de princípios políticos e jurídicos, numa grande defesa do Estado mínimo como valor fundamental da vida social; democracia **Participativa**, pautada na necessidade de superar não apenas as desigualdades materiais que impedem a efetiva realização das liberdades, apenas prometidas pelo direito, sob o capitalismo, mas também os deficits de formação política da opinião e da vontade que daí resultam, o que significa ampliar a participação nos processos decisórios; e democracia **Deliberativa**, que está organizada em torno de um ambiente de justificativa, de argumentação pública livre entre iguais onde um processo de deliberação precisa respeitar a participação de todos, com simetria e igualdade de acesso, de construção do formato, dos argumentos e da forma de votação.

Já Held (1986) dividiu os modelos de democracia em apenas dois tipos: democracia liberal ou representativa, em que um sistema de governo envolve oficiais eleitos que tomam para si a função de representar os interesses e/ou a opinião da população; e a democracia direta ou participativa, na qual um sistema de tomada de decisão sobre assuntos públicos tem cidadãos diretamente envolvidos no processo.

Diante das ideias discutidas neste item, mesclando as concepções de Held (1986) e a de Nobre (2004), a teoria da democracia participativa é a que melhor se encaixa no processo de elaboração dos planos conforme o marco legal do saneamento básico. Neste contexto teórico, a democracia abandona um sistema de governo com viés individual e clientelista e dá espaço a um sistema que ideologicamente pensa no coletivo. E para que

isso seja efetivo é necessário descentralizar o poder. E essa ideia de democracia sugere uma correlação com o discurso de igualdade de direitos na defesa do interesse público.

Num viés, diga-se *bobbiano*, surge as dimensões da liberdade e da igualdade como valores fundamentais à democracia. Assim, Bobbio (1996, p.8) considera que

[...] Entre as muitas definições possíveis de democracia, uma delas - a que leva em conta não só as regras do jogo, mas também os princípios inspiradores - é a definição segundo a qual a democracia é não tanto uma sociedade de livres e iguais (porque, como disse, tal sociedade é apenas um ideal limite), mas uma sociedade regulada de tal modo que os indivíduos que a compõem são mais livres e iguais do que em qualquer outra forma de convivência.

É pela liberdade que o indivíduo é capaz de se submeter apenas às leis das quais o mesmo participou da construção, especialmente, por consentimento. Nesse sentido, a liberdade ganha um caráter autônomo de participação; por outro lado, é pela igualdade que este mesmo sujeito estará imune de possíveis arbitrariedades do Estado, podendo equiparar o tratamento dispensado a si e aos demais indivíduos.

Ainda segundo Bobbio (1996), a democraticidade pode ser aferida pela maior ou menor liberdade de que desfrutam os cidadãos e pela maior ou menor igualdade que existe entre eles, tendo um regime democrático como principal característica a extensão a todos os cidadãos do direito de voto, capaz de ampliar a igualdade de se fazer valer a liberdade: leia-se, autonomia de participar do poder político, uma vez que, num Estado democrático, esse direito é negado a qualquer indivíduo do grupo, sendo os excluídos, ao mesmo tempo, menos iguais e menos livres.

O autor ainda adverte que esses valores (liberdade e igualdade), admitidos também como princípios, embora sejam desejados num sistema democrático, não implica que os indivíduos não queiram metas completamente opostas. Isso porque o homem, em sua individualidade, deseja muito mais ser livre do que subordinado e também deseja muito mais mandar do que obedecer. Assim, desejaria a igualdade ao passo que gosta da hierarquia quando convenientemente está no topo da pirâmide.

Seguindo esta racionalidade, considerando a proposta participativa na elaboração do instrumento de planejamento de saneamento básico e fundamentado numa visão de democracia que conversa com a igualdade e com a liberdade, mostra-se pertinente discernir os sujeitos que compõem a sociedade civil na conjuntura do processo participativo de elaboração dos planos municipais de saneamento básico.

2.2.SOCIEDADE CIVIL

É necessário esclarecer que a discussão a respeito do conceito e identificação dos sujeitos que compõe a sociedade civil é bastante complexa, devido às dissonâncias no campo do estudo político-sociais e às respectivas preferências da linha de pensamento dos pesquisadores - além de fatores históricos que modificaram o conceito, mesmo que, em alguns casos, tenha-se conservado a mesma grafia.

Entretanto, é válido salientar, que não é papel da presente dissertação fomentar e/ou aprofundar a discussão acerca dos conceitos sobre a sociedade civil; e, sim, delimitar na medida do possível os sujeitos implicados numa caracterização de sociedade civil, conforme sugerido na elaboração dos Planos Municipais de Saneamento Básico.

Na literatura, Nogueira (2003) considera que a sociedade civil auxilia na oposição ao capitalismo. Seja para que se forjem estratégias de convivência com o mercado; seja para que se proponham programas democráticos radicais, ou seja, para que se legitimem propostas de reforma gerencial no campo das políticas públicas.

Pinheiro (2019), numa perspectiva gramsciana, pondera que a sociedade civil é um conjunto de organismos formado por organizações responsáveis pela elaboração e pela difusão de ideologias, constituídas a partir de ambientes como as igrejas, os partidos políticos, o sistema escolar, as organizações profissionais, os sindicatos, a organização material de cultura (pelos jornais, revistas, editoras e meio de comunicação de massa), ou seja, organismos sociais relativamente autônomos em face da sociedade política, sendo a sociedade política definida metodologicamente como um

conjunto de mecanismos através dos quais a classe dominante detém o monopólio legal da repressão e da violência e que se identifica com os aparelhos de coerção sob controle das burocracias executivas e policial-militar (PINHEIRO, 2019, p. 93).

A Lei nº 11.445/2007 aborda a participação e o controle social utilizando os termos “sociedade” ou “sociedade civil”, sem esclarecer a representatividade dessa sociedade. Não obstante, em 2014, o Governo Federal, vislumbrando aperfeiçoar o ambiente jurídico e institucional relacionado às Organizações da Sociedade Civil e suas relações de parceria com o Estado, instituiu o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) por meio da Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014. Essa Lei estabelece o regime jurídico das parcerias entre a Administração Pública e as

organizações da sociedade civil e teve sua vigência iniciada em 2016, após a promulgação da Lei nº 13.204, de 14 de dezembro de 2015.

O MROSC, desse modo, estabelece três categorias de organização da sociedade civil, por meio do art. 2º da Lei nº 13.204/2015:

- entidade privada sem fins lucrativos que não distribua entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados, doadores ou terceiros eventuais resultados, sobras, excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, isenções de qualquer natureza, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplique integralmente na consecução do respectivo objeto social, de forma imediata ou por meio da constituição de fundo patrimonial ou fundo de reserva;
- as sociedades cooperativas previstas na Lei nº 9.867, de 10 de novembro de 1999; as integradas por pessoas em situação de risco ou vulnerabilidade pessoal ou social; as alcançadas por programas e ações de combate à pobreza e de geração de trabalho e renda; as voltadas para fomento, educação e capacitação de trabalhadores rurais ou capacitação de agentes de assistência técnica e extensão rural; e as capacitadas para execução de atividades ou de projetos de interesse público e de cunho social;
- as organizações religiosas que se dediquem a atividades ou a projetos de interesse público e de cunho social distintas das destinadas a fins exclusivamente religiosos.

A partir desta categorização, percebe-se que a conceituação da sociedade civil estabelecida pelo MROSC, que tem embasado as políticas públicas brasileiras, se aproxima de um pensamento mais habermasiano, uma vez que Habermas (1997) considerou que:

[...] As estruturas comunicacionais da esfera pública estão muito ligadas aos domínios da vida privada, fazendo com que a periferia, ou seja, a sociedade civil possua uma sensibilidade maior para os novos problemas, conseguindo captá-los e identificá-los antes que os centros da política. (...) Não é o aparelho do Estado, nem as grandes organizações ou sistemas funcionais da sociedade que tomam a iniciativa de levantar esses problemas (HABERMAS, 1997, p. 101).

Essa linha de pensamento fortalece a discriminação da sociedade civil proposta por Habermas (1997) a qual é composta por

movimentos, organizações e associações, os quais captam os ecos dos problemas sociais que ressoam nas esferas privadas e os transmitem para a esfera pública política. A “sociedade civil” não admite a economia constituída através do direito privado e dirigida através do trabalho, do capital e dos mercados de bens, como ainda acontecia na época de Marx e do marxismo. O seu núcleo institucional é formado por associações e organizações livres, não estatais e não econômicas, as quais ancoram as estruturas de comunicação da esfera pública com os componentes sociais do mundo da vida (HABERMAS, 1997, p. 99).

Em outras palavras, de acordo com Habermas (1997), pode-se inferir que a sociedade civil é composta por todos os sujeitos que não compõe nem o Estado e nem o mercado. Muito embora, como veremos nos capítulos seguintes, seja difícil na prática delimitar precisamente as fronteiras entre essas três esferas, ainda assim a perspectiva habermasiana de sociedade civil é a que melhor se enquadra para nortear essa pesquisa.

2.3. PODER LOCAL

Ao partir da semântica acerca do poder local, o francês Lebrun considerou que não existe a perspectiva de uma sociedade sem o exercício do poder político, ou seja, a sociedade não sobrevive sem que exista um poder “superior” “controlando” toda a sociedade. Sendo o poder não um ato em si, mas a potencialidade de agir. O autor traz a definição de poder a partir do conceito de potência, sendo esta a capacidade de efetuar um determinado desempenho; ainda que não se possa confundir poder com autoridade, uma vez que no poder existe acuação que pode se tornar uma acuação física em última estância, enquanto a autoridade tem uma relação de consenso entre as partes envolvidas. Uma relação de poder sempre será uma relação hierárquica, uma relação de subordinação em partes (LEBRUM, 1981, p. 3-5).

Para Foucault, conforme a percepção de Silveira (2005), o poder

é definido por ele como um conjunto de forças, advindas de todas as relações que compõem os espaços sociais. [...] Para Foucault o poder em si não existe, o que há são relações de poder que perpassam todas as camadas sociais. O filósofo pressupõe que tais relações são pertinentes a “todos sobre todos”, visto que “o poder não vem de cima para baixo, mas é criado pelas diferentes relações de força, [...] surge de todos os lados: de cima para baixo, de baixo para cima e lateralmente” (SILVEIRA, 2005, p. 57).

Na perspectiva foucaultiana o poder não é provido pelo Estado e sim pelas relações cotidianas do sujeito na sociedade, pois o mesmo não está centralizado e não é estático,

mas sim diluídos nas relações que atravessam as estruturas sociais (FOUCALT, 2014 *apud* AQUINO, 2019, p. 450).

O professor Ladislau Dowbor, ao sugerir uma metodologia de como criar em um município uma capacidade de autotransformação econômica e social, afirma que o “poder local está no centro do conjunto de transformações que envolvem a descentralização, a desburocratização e a participação” (DOWBOR, 2016, p. 4). Por esta razão, não é objetivo deste trabalho relacionar o poder local à democracia, uma vez que o coronelismo³, por exemplo, pode ser considerado uma forma de poder local e que surge como mecanismos de retaliar a democracia.

Contudo, quando associado ao sistema democrático, o poder local ergue-se como o poder da população de controlar as ações do Estado, o poder local surge na figura da descentralização do Estado e da participação popular. Entretanto, Dowbor (2016, p. 14) considera que o poder local não é condição suficiente para mudar o mundo, mas necessário para uma democracia que começa em casa.

Consubstanciado ao discurso de Dowbor, Souza (1996) aborda as potencialidades e os limites do federalismo e da descentralização dentro do universo do poder local ao trazer a análise de Lijphart (1984) –o qual argumenta que, em países federados, a exemplo do Brasil, a descentralização na forma de governo não é uma condição necessária nem suficiente para o federalismo (LIJPHART, 1984 *apud* SOUZA, 1996, p. 104). Em outras palavras, a forma de Estado do País não é suficiente para conservar a autonomia dos estados e municípios.

Carvalho (1995), por sua vez, considerou a descentralização como uma dimensão que contribuiu para o desenvolvimento dos centros comunitários norte-americanos; uma vez que o êxito do trabalho nesses centros dependia do nível de interação entre o trabalho realizado e a população. Para tanto, era forçoso observar questões culturais e sociais, ou seja, contextualizar de forma não generalizada.

³ O termo coronel advém da Guarda Nacional que foi criada 1831 e extinto após proclamação da República. Os chefes locais mais destacados ocupavam nela os postos mais elevados, no caso, de coronéis, seguidos de majores e capitães. Um 'coronel' importante constituía uma espécie de elemento socioeconômico polarizador, que servia de ponto de referência para se conhecer a distribuição dos indivíduos no espaço social, fossem estes seus pares ou seus inferiores. Os coronéis eram integrantes de uma elite controladora do poder econômico, político e social no Brasil e utilizavam das forças policiais para a manutenção da ordem e atender aos seus interesses particulares. Em meio a uma sociedade em que o espaço rural era o grande cenário das decisões políticas, controlar a polícia fazia do coronel uma autoridade praticamente inquestionável e nos períodos eleitorais, os favores e ameaças tornavam-se instrumentos de retaliação da democracia no País. Fonte: SOUZA, João M. *Discussão em torno do Conceito de Coronelismo: da propriedade da terra às práticas de manutenção do poder local*. Disponível em: <https://periodicos.fundaj.gov.br/CAD/article/view/1174/894>. Acesso em: 10 jan. 2020.

Para Borja (2008), as ações que ocorrem no nível local e em um governo municipal progressista podem auxiliar para a transformação social, considerando, todavia, os limites do capitalismo. Segundo a autora, embora a experiência e a literatura evidenciem que políticas públicas implementadas no nível local têm maiores chances de obterem êxitos, visto a sua proximidade à realidade local, a fragilidade de grande parte dos movimentos sociais, dentre outros fatores, é um fator limitador para a elaboração de planos mais realistas e transformadores.

Não obstante, como a lógica que ainda permanece nas relações entre o poder público e a sociedade privilegia muitas vezes práticas clientelistas e atitudes eleitoreiras, superar esse cenário implica em estimular o protagonismo do poder local e o empoderamento dos movimentos sociais, visando estabelecer um pacto social entre governo e sociedade capaz de promover as transformações necessárias. Nesse sentido, a viabilidade de um plano mais transformador dependerá da capacidade de pactuação no seio da sociedade (BORJA, 2008 *apud* ATAIDE, 2012, p. 32-33).

É razoável salientar que só vai existir Estado pelo exercício do poder político, esclarecendo que não se pode presumir a existência da sociedade sem pressupor a soberania do Estado, ou seja, num sistema democrático não se pode negar o Estado, pois se assim o fosse estar-se-ia negando a própria democracia (LEBRUM, 1981, p. 19).

Entretanto, a representação da sociedade civil pode ser pautada por interesses que não necessariamente sejam interesse da coletividade, podendo até mesmo deturpar a concepção de Habermas (1997) do que é sociedade civil.

2.3.1. Interesses

Yong (2006) define interesse “como aquilo que afeta ou é importante para os horizontes de vida dos indivíduos ou para as metas das organizações”. Além de ressaltar que,

um agente individual ou coletivo tem interesse naquilo que é necessário ou desejável para que sejam alcançados os fins que ele almeja. Isso inclui tanto os recursos materiais quanto a habilitação para exercer capacidades, por exemplo, de expressão cultural, de influência política, de interferência nas decisões econômicas (YONG, 2006, p. 158-159).

Aqui entende-se como agente as representações envolvidas na elaboração do PMSBs (que podem ser individuais ou coletivas) e, compreender os interesses associados

no processo de planejamento torna-se pertinente, uma vez que frequentemente ocorrem conflitos de interesse entre os agentes/sujeitos e até mesmo nas próprias ações de um único agente/sujeito.

Mazzilli (1992), por sua vez, concebeu algumas noções para o termo interesse que conversam/confrontam com a ideia de uma sociedade participativa diante as ações do Estado e com o fortalecimento do poder local; já que a questão dos interesses envolvidos poderia criar e/ou recriar diferentes cenários políticos numa sociedade.

O autor faz uma distinção entre os interesses privado e público. Sendo o primeiro de titularidade do cidadão e o segundo do Estado, que é inseparável do interesse da coletividade como um todo. Entretanto, tal abordagem não é suficiente para circunscrever o sentido de interesse público, “que também inclui os interesses da coletividade como um todo, os interesses sociais e individuais indisponíveis, os interesses coletivos e os interesses difusos” (MAZZILLI, 1992, p. 41). Em outras palavras, tanto os interesses coletivos como os individuais comporiam, desse modo, a ideia de interesse público.

Mazzeilli (1992) ainda faz uso dos trabalhos de Mauro Cappelletti (1974) para sugerir uma categoria intermediária entre o interesse individual e o interesse coletivo (que atinge uma categoria de indivíduos): os interesses difusos.

Os interesses difusos possuiriam, à vista disso, um caráter transindividual, ou seja, que ultrapassa aquilo que pertence ou diz respeito a somente um indivíduo, sendo de interesse coletivo ou pertencente a uma coletividade. Todavia, não é possível determinar com exatidão os indivíduos que partilham dos interesses (MAZZILLI, 1992, p. 42). O interesse difuso, justamente pela relação existente entre os indivíduos comuns, está justaposto na discussão do planejamento participativo e na representação dos sujeitos ali inseridos; haja vista que esse tipo de interesse permite que o indivíduo represente a coletividade no processo de planejamento, mas abre espaço para atendimento dos interesses individuais ou de um subgrupo.

Desse modo, é urgente que a representação da sociedade civil se sobreponha aos interesses difusos e/ou individuais como forma de fortalecimento do processo democrático do planejamento participativo. Não obstante, Bresser (1999) repreende o fato de que não se pode empregar à sociedade civil o papel libertador “tornando-a a consubstanciação do interesse público” (PEREIRA, 1999, p. 72). Para o autor, a sociedade civil pode lutar pelos interesses mais gerais, entretanto, a defesa de interesses particulares seria inerente à própria ideia de sociedade civil (PEREIRA, 1999, p. 72).

2.4. CIDADANIA

A ideia de cidadania está constantemente atrelada à ação de votar. Essa ideia nasce na Grécia Antiga, onde o que caracterizava um cidadão era o fato do mesmo ser um eleitor. Na cidade antiga, o indivíduo era cidadão porque era obrigado a participar da vida pública; quando isso não acontecia, o mesmo estava sujeito a ser igualado a um escravo, haja vista que ele estava abrindo mão de sua prerrogativa de cidadão (lembrando que, na democracia ateniense, além de escravos, mulheres também não votavam e, portanto, não eram consideradas cidadãs).

Na contemporaneidade, o exercício da cidadania exige do indivíduo imbuir-se de seus deveres, que estão veiculados principalmente na fiscalização das instâncias governamentais no cumprimento das suas obrigações, na condição de cidadão. Desse modo, Covre (1995) considera que

só existe cidadania se houver a prática da reivindicação, da apropriação de espaços, da pugna para fazer valer os direitos do cidadão. Neste sentido, a prática da cidadania pode ser a estratégia, por excelência, para a construção de uma sociedade melhor. Mas, o primeiro pressuposto dessa prática, é que esteja assegurado o direito de reivindicar os direitos, e que o conhecimento deste se estenda cada vez mais a toda a população (COVRE, 1995, p.10).

Todavia, estar inserido no sistema capitalista, como é o caso do Brasil, não necessariamente torna-se um imperativo o engajamento de indivíduos pensantes, críticos e cidadãos. Pois, ao atender a interesses mercadológicos e cada vez mais liberais, o objetivo do capitalismo vai de encontro à ideia de cidadania, ao visar, ao contrário, a alienação política, social e cultural de uma sociedade. Dito isto, é válido ressaltar aqui outra reflexão de Covre (1995) que considera que “no mundo atual, as horas vagas de muitos trabalhadores são gastas em consumir, negligenciando-se o debate público, o exercício da cidadania” (COVRE, 1995, p.72).

Este cenário definido por Covre é uma consequência do individualismo que, segundo Lebrun (1981), surge com o nascimento do Estado Moderno e também o conceito de despotização como já enunciado neste trabalho.

O antagonismo entre a cidadania e o capitalismo está diretamente ligado à divisão da sociedade em classes que é um ‘limite intransponível à afirmação consequente da

democracia', considerando que a condição de classes cria de um lado privilégios e, de outro lado, deficits que contribuem para as desigualdades sociais existentes.

Coutinho (2005) considera que cidadania, ainda que não seja uma cidadania plena⁴, é a melhor maneira de expressar a democracia, pois a cidadania está relacionada com a capacidade dos indivíduos de se apropriarem dos bens socialmente criados. Além disso, a cidadania não é dada aos indivíduos de uma vez para todo sempre, é fruto de uma luta permanente travada de baixo para cima, a partir das classes subalternas; já que, para a burguesia, enquanto classe dominante, a ampliação da cidadania vai contra a lógica do capital de ampliação máxima de lucro, ou seja, os direitos sociais e, por conseguinte, o exercício da cidadania, não são interessantes para a burguesia (COUTINHO, 2005, p. 2).

Marshall (1992) considera que, segundo comentários de Léo Heller e José Esteban Castro, os direitos sociais da cidadania permitem a eliminação das desigualdades relacionadas às classes sociais, à etnia, ao gênero e ao acesso a serviços essenciais, como a saúde pública e a educação básica. Nesse contexto, pode-se incluir os serviços públicos de saneamento básico, uma vez que estes são direitos sociais (HELLER; CASTRO, 2007, p. 189).

2.5.PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL

Como parte fundamental do desenvolvimento dessa pesquisa, faz-se necessário um breve enquadramento teórico sobre os conceitos de participação e controle social. Desta maneira, espera-se que seja possível delimitar conceitualmente essas categorias de análise, que irão nortear a produção deste trabalho, além de expor algumas práticas nacionais e internacionais do planejamento na área de saneamento, uma vez que, as tendo como horizontes analíticos, quando no processo de construção de um planejamento participativo, busca-se evidenciar as conquistas alcançadas por meio do fortalecimento da sociedade, bem como, os fracassos e/ou frustrações decorrentes da aplicação destes modelos/conceitos.

⁴ Para o autor, apenas uma sociedade sem classes (sociedade socialista) pode realizar o ideal de plena cidadania, ou, o que é o mesmo, o ideal da soberania popular e, como tal, da democracia. Fonte: COUTINHO, C.N. Notas sobre cidadania e modernidade. In *Revista Ágora. Políticas Públicas e Serviço Social*, Ano 2, n. 3, p.17, dez. 2005.

2.5.1. Algumas Perspectivas Teórico-Conceituais

Gonh (2011) aborda as formas de percepção da participação, apontando a concepção mais liberal, que teria o objetivo de fortalecer a sociedade civil para evitar as ingerências do Estado e não necessariamente para que haja participação na vida do Estado (GONH, 2011 apud HELLER, 2016). Nogueira (2004) por sua vez, apresenta quatro modalidades de participação, quais sejam: participação assistencialista, a forma mais primitiva de participação e de menor consciência política, que está relacionada a meios de sobrevivência dos grupos marginalizados; participação corporativa, geralmente motivada por interesses econômicos, de grupos e movimentos menores inseridos num social mais abrangente; participação eleitoral, modalidade de participação que está a luz dos direitos civis e traz a sensação de uma pseudo-igualdade devido às falhas do processo eleitoral; e, por fim, a participação política, que dialoga com as formas de organização da sociedade civil e sustenta-se a partir da participação corporativa e eleitoral.

Carvalho (1995), ao abordar os conselhos de saúde no Brasil, que emergiram a partir da criação do SUS, apresenta uma análise sobre as ambiguidades na criação desses conselhos, uma vez que são, simultaneamente, objeto potencial de resistência aos transgressores das leis do Estado (para isso se faz necessário um conselho deliberativo) e objeto de descrença devido à baixa capacidade técnica dos mesmos no exercício das duas funções.

O autor considera ainda que participação e controle social são dois termos de origem e tradições distintas. Enquanto o controle social é uma moderna compressão da relação Estado-Sociedade, a participação é um termo mais antigo que variou seu significado ao longo do tempo. A partir desse ponto de vista, em sua obra, apresenta o conceito de participação social dividindo-a em três modalidades: participação comunitária; participação popular; e participação social.

A participação comunitária surgiria a partir da proposta da medicina comunitária, dentro do contexto dos programas de assistência social, nos movimentos norte-americanos, a fim de solucionar os problemas oriundos da relação pobreza-doença, haja vista que as ações de saúde pública praticadas não se faziam eficazes, pois dependiam da adesão da população. Trata-se, portanto, de um conceito onde a “população deixa de ser alvo inerte de uma ação controlista e normativa e passa a ser chamada a cumprir um papel minimamente ativo e consciente” (CARVALHO, 1995, p.14). No Brasil, segundo Carvalho (1995), tal ideia de participação surge a partir da atuação da Fundação

Rockefeller, quando foram implantadas no interior do País as unidades de saúde utilizadas para combater as situações de arbitrariedade social.

Já a participação popular, ainda segundo o referido autor, teria como uma de suas principais características o confronto com o Estado por meio de um aprofundamento crítico e de oposição ao sistema dominante. Nesse contexto, o termo “comunidade” é substituído por “povo” e não se pensa apenas em grupos comunitários no enfrentamento de um sistema dominante e sim de um povo formado por pessoas excluídas nas dimensões social, política e econômica.

Por fim, o autor apresenta o conceito de participação social que caracterizaria a ideia de controle social do Estado, posicionando-o assim contra o controle dos grupos dominantes. Nessa categoria, surge a sociedade em substituição aos termos “comunidade” e “povo”. A participação surge com aparatos jurídicos que legitimam os interesses e projetos da população organizada (CARVALHO, 1995, p. 25-27).

Nota-se que, na literatura, o conceito de participação é bastante diversificado dependendo dos aspectos espaciais, temporais e contextuais. Entretanto, para qualquer viés que se venha a compreendê-lo, a participação se faz efetiva quando consegue atender um nível de sensibilização sobre sua importância. Para Demo (1984),

[...] não há participação imposta, concedida ou doada. Logo a participação não pode ser forçada nem aceita como doativo. Sua legitimidade encontra-se na conscientização da sua importância, da negociação de espaços para o seu exercício e do estabelecimento das regras que irão, democraticamente, delimitar a sua prática (DEMO, 1984, p. 12).

Para Teixeira (2001),

independentemente das formas de que se pode revestir, a participação significa “fazer parte”, “tomar parte”, “ser parte” de um ato ou processo, de uma atividade pública, de ações coletivas. Referir “a parte” implica pensar o todo, a sociedade, o Estado, a relação das partes entre si e destas com o todo e, como este não é homogêneo, diferenciam-se os interesses, aspirações, valores e recursos de poder (TEIXEIRA, 2001, p. 27).

Oliveira (2018), por conseguinte, ratifica essa definição ao falar do controle social como uma forma de participação da sociedade que busca tornar as ações do Estado, no campo do saneamento básico, mais voltadas para o interesse público. Tal processo de participação exige, porém, que o indivíduo não apenas faça parte, mas tome parte das

decisões do Estado. Isso implicaria numa participação não meramente passiva ou manipulada e sim numa participação ativa, que tem no cidadão um corresponsável na tomada de decisão da gestão pública.

Apesar da lógica existente acerca das modalidades de participação, que perpassa por diferentes quadros de fundamentação teórica, formulados em função de diferentes contextos históricos, é a partir da perspectiva de **participação** definida por Teixeira (2001) que o presente trabalho será desenvolvido— por considerá-la, de um lado, enquanto uma formulação sobre conceito de participação, um importante instrumento de aprofundamento e compreensão da democracia; e, por outro, um poderoso instrumento conceitual para a análise dos casos empíricos, aos quais o presente trabalho se dedicará nos itens seguintes.

No tocante ao controle social, de acordo com a Lei Federal nº. 11.445/2007 no seu art. 3º, inciso IV, o controle social se configura como o:

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, p. 3).

Ou seja, os processos de formulação da política e de elaboração dos planos de saneamento devem levar em consideração os princípios fundamentais da prestação dos serviços públicos de saneamento básico, conforme disposto no art. 2º, da Lei nº 11.445/2007, dentre os quais, o controle social, o qual confere legitimidade à elaboração dos planos municipais de saneamento básico.

No âmbito nacional, apesar da LNSB ser datada de 2007, as articulações que visam alcançar uma representatividade efetiva da população no processo de tomada de decisão da gestão pública já vêm sendo discutidas há tempos. No setor de saúde, por exemplo, as articulações entre conselheiros, instituições e sociedade são objetos de estudos de autores como Correia (2005), que defende que, para que ocorra de fato a participação e controle social, são necessárias articulações entres os atores supracitados de modo permanente, para que as decisões tomadas pelos Conselhos de Saúde sejam de interesse da maioria da população.

Heller e Rezende (2016) considera o termo como a capacidade de interferência na gestão pública pela sociedade civil; esta, por sua vez, seria constituída por uma clivagem de classes, com seus diferentes interesses. Diversos autores, como Toni (2009), Correia

(2000) e Carvalho (1995), chamam atenção para um controle social utilizado meramente para atender às formalidades e aos interesses do Estado.

Moroni (2009), por sua vez, ao debater sobre o controle social das políticas públicas e o direito da sociedade de acesso à informação traz a experiência dos países africanos onde o termo controle social é hostilizado pela população por remeter a ideia de controle do Estado sobre a sociedade (MORONI, 2009, p.40). Essa compreensão é também colocada em discussão no Brasil, segundo Correia (2000). Essa autora, ao abordar o controle social sobre os recursos da saúde, por meio dos conselhos de saúde, traz uma conceituação sobre o que é controle social, que pode ser empregado de duas formas, a saber: como o controle do Estado sobre as ações da sociedade, o que normalmente é praticado e traz intrinsecamente uma gestão associada ao capitalismo, pois busca satisfazer os interesses individuais, por meio de ações clientelistas e não do coletivo; ou como o controle da sociedade sobre as ações do Estado.

Esta última definição surge como um rompimento de paradigma que, conseqüentemente, possibilitaria que a sociedade organizada intervenha “nas ações do Estado, no gasto público, redefinindo-o na direção das finalidades sociais, resistindo à tendência de servir com exclusividade à tendência capitalista” (CORREIA, 2000, p.18-19). Esta concepção é, igualmente, fortalecida por Moroni (2009) que considera que o controle social está relacionado ao direito que o cidadão tem de participar dos destinos da nação. Além disso, para o autor, esse seria um direito humano à participação, que se insere em uma concepção política, e não apenas na democracia representativa, pois envolve o fato de que a sociedade deve participar da vida pública para além do já consolidado direito à representação, ou seja, do direito ao voto. Diante desse quadro analítico, e a pertinência para o desenvolvimento da análise empírica deste trabalho, este último será o conceito de **controle social** adotado.

2.6.PRÁTICAS DE PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL

2.6.1. Práticas Internacionais

As transformações da sociedade ao longo do tempo, refletiram no desenrolar das práticas cidadãs existentes, tanto a nível internacional, quanto no âmbito nacional. Segundo Cabral (2018), a sociedade civil em Portugal, por exemplo, apenas se efetivou em 1974, com a Revolução dos Cravos, quando a cidadania e sociedade civil passaram a

coincidir. O autor aborda importantes reflexões sobre os conceitos de cidadania e sociedade civil, focalizando na complexa formação do *welfare state* (Estado de Bem-Estar Social), após a crise de 1929 e a Segunda Guerra Mundial; e as possibilidades do exercício da cidadania representativa, como garantia da democracia. A formação do sistema democrático, nesse sentido, adveio das formações de diversos grupos, com interesses semelhantes ou até mesmo concorrentes, mas que, em conjunto, divergiram dos interesses do Estado.

Se, no planejamento participativo, os interesses da sociedade devem se sobrepor aos interesses particulares e políticos a partir de uma participação efetiva, Pinto (2009) considera que o insucesso dessa participação se deve também às limitações das metodologias utilizadas - ora para se fazer cumprir as normatizações existentes, ora por descrença da população exaurida por ações que não levaram a lugar nenhum.

Pinto (2009), analisando a participação no processo de planejamento urbanístico em Portugal, considerou que, no país,

a participação tem sido, muitas vezes encarada como uma exigência legal, e não como uma mais-valia num processo de planeamento urbano, o que tem levado aos casos de insucesso, sobejamente conhecidos, ao nível dos processos participativos (PINTO, 2009, p.21).

Esses fracassos, os quais se referem a autora, estão justamente ligados à frustração da população portuguesa e aos “processos que pouco mais são do que meras informações e auscultações da população” (PINTO, 2009, p.21).

Na ótica do saneamento básico, a Alemanha, que possui um modelo de gestão desse serviço descentralizado, buscou a legitimidade da participação social por meio de juris-fóruns cidadão e Agendas 21, a nível local. O país, que em 1986, tinha grande parte dos serviços de saneamento geridos pelo setor público, passou por um processo de inversão, chegando em 2006 com 64% dos serviços prestados por empresas privadas, sobretudo, por empresas autônomas com capital público (SINTOMER *et al.*, 2010).

Entretanto, essa mudança teve como uma de suas compressões uma forma restringir a capacidade de controle da sociedade civil sobre a gestão dos serviços e aumento das tarifas. Tal situação acarretou na (re)municipalização dos serviços, o que não foi o suficiente para resolver os problemas decorrentes, pois ainda existia uma parte minoritária do capital nas mãos do setor privado, que seguia uma lógica comercial, ainda que contestada pelos usuários a falta de transparência na fixação das tarifas. Isso repercutiu na organização de um Conselho Municipal (equivalente às câmaras

municipais) na cidade de Potsdam, que apresentou uma proposta alternativa de empresa pública com mecanismos de participação, a saber: transparência no cálculo tarifário; possibilidade de voto dos usuários na escolha de projetos com medidas de decisão no caso de desacordo entre os pares; constituição de conselho fiscal, entre outros (SINTOMER *et al.*, 2010). Apesar da proposta não ter sido aceita, posto que considerada radical e irreal, ela reverberou no fortalecimento dos cidadãos e levou à público o debate acerca das alternativas existentes da gestão dos serviços.

Outro mecanismo de participação utilizado na Alemanha foram os “referendos”. Por meio de um referendo, a população de Berlim exigiu a transparência na gestão, em especial, nos contratos sobre a privatização da água. Já em Hamburgo, a coleta de assinaturas para realização de um referendo foi o suficiente para o cancelamento de planos de privatização dos serviços públicos de saneamento (HELLER, 2016).

Na França, por sua vez, Rezende e Heller (2016) assinalam que algumas das instâncias de participação social existentes tenderam a se burocratizar e ter pouco impacto no processo de decisão da gestão dos serviços. E, por muito tempo, os serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário, que são serviços prestados separadamente, foram marginalizados com relação aos dispositivos participativos (REZENDE; HELLER, 2016).

Como a França não possui um histórico de prestação desses serviços pelo setor público, as contestações aos serviços surgiram a partir da insatisfação dos usuários com as tarifas fixadas pelo serviço que era delegado ao setor privado. Esta participação se manifesta a partir de duas perspectivas: uma associada aos direitos do consumidor, onde o indivíduo é visto como cliente; e, a outra, pautada na participação e controle social que permitiu a criação de instâncias participativas, ao exigir, por exemplo, que os municípios franceses com mais de 3.500 habitantes tivessem uma comissão de usuários de serviços públicos.

Outro mecanismo de participação criado no país foi o júri cidadão, que envolveu universitários e aglomerações da cidade de Nantes, com o objetivo de obter um parecer de como melhorar a democratização dos serviços e o trabalho da CCSPL⁵.

⁵ Comissões Consultiva de Serviços Locais: semelhantes aos consórcios públicos brasileiros, a criação de CCSPL obedece e é baseada na Lei Vaillant de 2002, que define o funcionamento e a organização de todas as divisões administrativas abaixo da esfera nacional, ou seja, as CCSPL atendem as instâncias intermunicipais.

Em 2006, na cidade de Paris, uma comissão de usuários criada para implementar a transparência e o controle sobre a gestão reverberou na (re)municipalização dos serviços públicos e na criação de um observatório de caráter consultivo, com comissão extramunicipal, para discutir os problemas relacionados ao abastecimento de água e ao esgotamento sanitário (REZENDE; HELLER, 2016).

2.6.2. Práticas Nacionais

O processo de implementação do controle e participação popular dentro do setor público, leia-se, de políticas públicas e tomada de decisão, tornou-se um novo paradigma na gestão político-administrativa. No Brasil, especificamente, a implementação de instrumentos de controle e participação popular acarretou, nos anos de 1990, na descentralização do poder de decisão e, desde a Constituição Federal de 1988, é elemento central das ações de reforma democrática do Estado.

Os procedimentos locais de participação da sociedade, porém, enfrentaram dificuldades para se efetivar a ideia de parcerias de maneira consistente, bem como fazer com que os atores não-governamentais participassem ativamente nos processos decisórios, sem que haja uma deliberação verdadeiramente democrática. Tal circunstância, segundo Milani, “poderia aumentar a qualidade da transparência dos dispositivos institucionais, mas não garantiria a legitimação do processo institucional participativo nas construções do interesse coletivo de forma automática” (MILANI, 2008, p.1).

Tanto a participação como o controle social são necessários numa sociedade onde existem grandes abismos no que concerne a desigualdade social, a qual se faz presente em todos os setores e é nitidamente percebida na área de saneamento básico.

Nos anos de 1980, tanto na zona rural como na zona urbana⁶, a participação e o controle social na gestão pública foram fortalecidos pelo processo de redemocratização que o Brasil passava, em razão dos movimentos sociais e populares. Gohn (2011) considera que os movimentos sociais dos anos 1970/1980, no Brasil, contribuíram decisivamente para a conquista de vários direitos sociais, que foram inscritos em leis e na Constituição Federal de 1988.

⁶ A definição de zona urbana e zona rural é utilizada aqui conforme os critérios de classificação do IBGE.

A Constituição Federal de 1988 classificou o Brasil como um Estado Democrático de Direito. A democracia, como um dos pilares deste modelo de Estado, é justamente o que o diferencia dos estados liberais e socialistas, por prever a participação popular nos atos decisivos no exercício do poder.

A Carta Magna de 1988 estabelece a participação popular nas políticas públicas de cultura, educação, seguridade social, políticas relacionadas às comunidades tradicionais e nas ações de saúde. Além disso, a CF em seu art. 204, estabelece que

as ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes: [...] II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis (BRASIL, 1988, p. 66).

No que se referem ao saneamento básico, as práticas de participação social têm sido realizadas com mais intensidade após o controle social ser inserido como princípio do marco legal do saneamento básico. Apesar do processo de implementação dos Planos de Saneamento Básico não ser objeto central de estudo deste trabalho, é pertinente apresentar o cenário atual no que diz respeito à principal instância de controle social da gestão pública, sendo esta, portanto, a linha de transição entre o planejamento e a execução das ações.

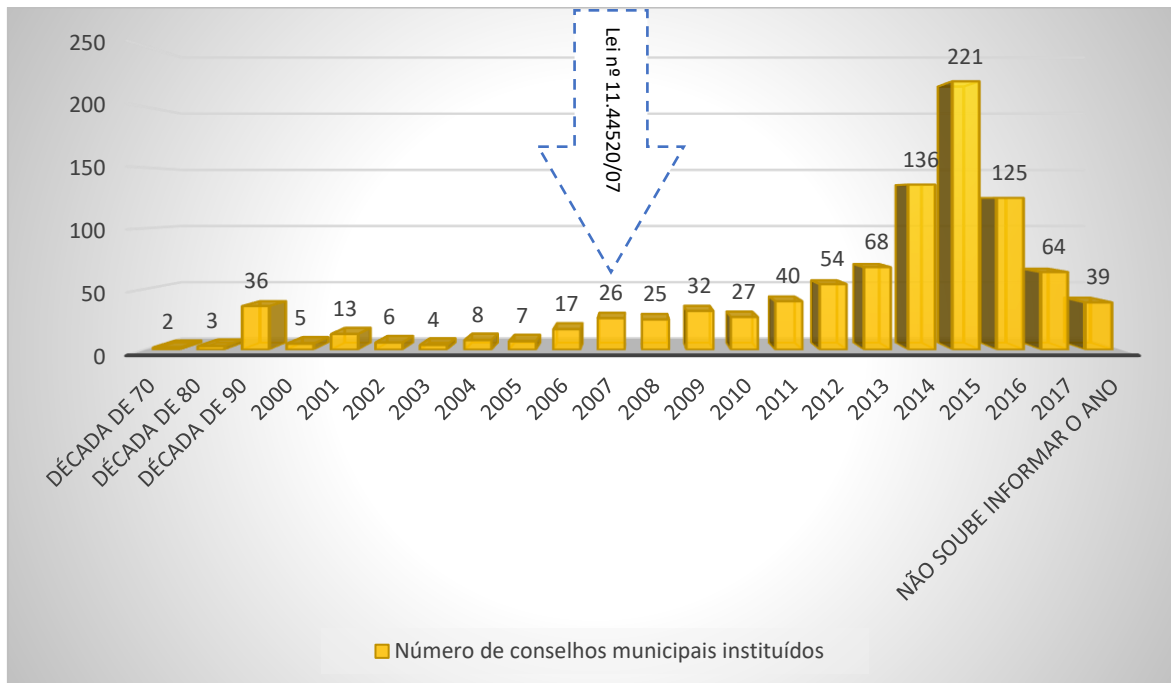
Tendo em vista uma breve análise sobre as Diretrizes Nacionais de Saneamento Básico, descrita nos parágrafos a seguir, mediante exposição de um panorama do regime da antiga Lei nº 5.318/1967, em comparação com aquele trazido pela nova legislação da área, consubstanciada na Lei nº 11.445/2007, puderam ser extraídos da pesquisa alguns elementos que apontam para um impulso participativo na nova legislação. Contudo, é válido salientar, esse impulso é encaminhado de modo ainda tímido, diante das possibilidades que se encontravam nas mãos dos gestores desta política pública.

A criação de um conselho como instância de controle social é, desse modo, uma ferramenta substancial na implementação de políticas participativas. Entretanto, um conselho desinformado ou mal estruturado pode ser um fator fomentador de uma gestão manipuladora e, portanto, de uma pseudoparticipação.

A pesquisa do Suplemento de Saneamento da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), traz uma

série histórica dos números de conselhos de saneamento existentes no País desde a década de 70 (Gráfico 1).

Gráfico 1- Número de municípios por ano de criação do Conselho Municipal de Saneamento



Fonte: Adaptado de MUNIC, 2017.

Os resultados da MUNIC (2017) revelaram que dos 5.570 municípios brasileiros, apenas 17,2% (958 municípios) informaram possuir Conselho Municipal de Saneamento, dentre os quais 816 exclusivos da área de saneamento e 142 em conjunto com outras políticas públicas.

Após 2007 (ano, portanto, de promulgação da Lei nº 11.445), a criação desta instância de controle social teve um aumento progressivo, alcançando seus maiores números em 2014 e 2015, com 357 conselhos criados. Este período coincide com o período em que se encerrou o segundo prazo para que os municípios brasileiros elaborassem seus respectivos planos, sob o ônus de não receber recursos financeiros do governo federal, conforme Decreto nº 7.217, de 21 de junho de 2010.

No Nordeste, a propósito, umas das regiões mais vulneráveis com relação aos serviços públicos de saneamento básico, dos 1.794 municípios existentes, apenas 150 afirmaram possuir Conselho Municipal de Saneamento, sendo 19 deles conselhos em conjunto com outras políticas do município.

Realizando um recorte mais circunscrito, na Bahia, por exemplo, dos 417 municípios do estado, apenas 5% possuem Conselho, ou seja, 23 municípios, dos quais apenas 14 municípios dispõem de conselhos exclusivamente para saneamento.

Milani (2008) chama atenção para alguns riscos enfrentados a partir dos modelos de participação adotados nas experiências de gestão de caráter participativo, a saber: o esgotamento da participação, como ação coletiva, ao longo do processo; por sua vez, essa escassez popular é um fator de desestímulo à continuidade das políticas públicas, pois são metodologias que geram custos. Ademais, a não obtenção de benefícios observáveis e o fato de não se inscrever em acordos institucionais mais sólidos podem contribuir para a interrupção de políticas locais, sobretudo no campo social.

Toni (2009) considera que existe um dilema para manter a participação popular que seria a de

conciliar dinâmicas de mobilização coletiva, fundadas no conceito de bem comum, com valorização de liberdade individual em sociedades multiculturais, fragmentadas politicamente e com sistemas complexos de socialização (TONI, 2009, p. 8).

Esse dilema leva a uma outra discussão, relacionada diretamente à questão do poder, pois se trata de um ambiente onde o mesmo é partilhado, por vezes difuso e não centralizado (FOUCAULT, 2014 *apud* AQUINO, 2019). Contexto este que tenderia a potencializar o processo burocrático e dificultaria o alcance de um denominador comum - ainda que, entretanto, fortaleça o processo democrático e desestruture estruturas clientelistas.

Ainda com base na MUNIC (2017), os resultados mostram que grande parte dos Conselhos Municipais de Saneamento são paritários (73,5%), ou seja, tem número igual de representantes da Administração Pública e da sociedade civil (prestadoras, usuários, universidades etc.); 14,3% possuem maior participação governamental; e 12,1% dos municípios tem seu conselho formado com maior participação da sociedade civil. Outrossim, do total de 958 conselhos declarados em 2017, 75,7% são de caráter consultivo, 63,3% deliberativo, 22,3% normativo e 36,5% fiscalizador.

Apesar das possíveis dificuldades supracitadas, de um conselho democrático e com legítima participação social, essa problemática não pode ser utilizada como argumento para impedir a evolução do processo participativo no setor público. Milani (2008) considera, a propósito, que desde meados dos anos 90, havia um dilema entre a necessidade de políticas públicas efetivas versus a garantia do controle democrático.

Dentre as estratégias para se resolver tal dilema, havia os mecanismos de descentralização e o incremento do controle social às políticas.

De acordo com Bresser-Pereira e Spink (1998 apud MILANI, 2008),

a crise do modelo burocrático de administração pública evidencia com maior centralidade a crise do Estado que não visa atender às demandas geradas pela população de forma satisfatória; diante dessa crise, afirmam que o aparato do Estado deveria primar pela eficiência, eficácia e efetividade das ações (MILANI, 2008, p. 553).

Nos serviços públicos de saneamento básico, Castro (2016, p. 45) considera que os processos de democratização e formação cidadã desse campo vêm enfrentando desafios de forma nivelada – no que diz respeito a romper com as tradições intelectuais históricas, que defendem modelos de sociedade baseadas na restrição da participação da sociedade nas ações do Estado. Tal posicionamento, no entanto, não se faz presente de maneira explícita, mas por meio de ações como a privatização do serviço público de abastecimento de água, que visa mercar um bem público e de direito social.

Arretche (2006, p.17), por sua vez, sugere o enfraquecimento do clientelismo como forma de viabilizar o controle sobre as ações do Estado. Assim, conseqüentemente, os recursos financeiros seriam direcionados não para interesses individuais, mas para fins que garantissem a capacidade de execução do governo e a capacidade de controle dos cidadãos sobre as ações deste último.

No tocante à atuação dos Conselhos, apenas 560 dos 958 municípios realizaram reunião nos últimos 12 meses, que antecederam a entrevista da pesquisa MUNIC, conforme mostra a Tabela 1.

Tabela 1 – Municípios com conselho de saneamento ou em conjunto com outras políticas e suas respectivas características

Federação Região Estado	Municípios												
	Total	Com Conselho Municipal de Saneamento											
		Total	Conselho saneamento	Conselho de saneamento em conjunto com outras políticas	Algumas características do conselho								Realizou reunião nos últimos 12 meses
					Paritário	+ representação governamental	+ representação da sociedade civil	Caráter do conselho					
Consultivo	Deliberativo	Normativo	Fiscalizador										
Brasil	5.570	958	816	142	704	137	116	725	606	214	350	560	
Nordeste	1.794	150	131	19	107	26	17	110	101	41	73	88	
Maranhão	217	14	12	2	13	1	-	10	11	5	11	12	
Piauí	224	28	28	-	21	4	3	23	21	8	15	13	
Ceará	184	26	25	1	18	6	2	20	15	3	10	14	

Federação Região Estado	Municípios											
	Total	Com Conselho Municipal de Saneamento										
		Total	Conselho saneamento	Conselho de saneamento em conjunto com outras políticas	Algumas características do conselho							
					Paritário	+ representação governamental	+ representação da sociedade civil	Caráter do conselho				Realizou reunião nos últimos 12 meses
Consultivo	Deliberativo	Normativo	Fiscalizador									
Rio G.do Norte	167	28	28	-	16	9	3	19	16	10	14	16
Paraíba	223	17	12	5	13	2	2	13	11	3	5	8
Pernambuco	185	6	5	1	5	1	-	3	3	2	3	4
Alagoas	102	4	3	1	2	2	-	1	3	1	2	-
Sergipe	75	4	4	-	4	-	-	4	2	2	2	3
Bahia	417	23	14	9	15	1	7	17	19	7	11	18

Fonte: Adaptado de MUNIC, 2017.

Os números acima sugerem uma baixa atuação dos conselheiros municipais de saneamento, ressaltando o fato de que um número expressivo dos conselhos existentes possui caráter deliberativo, com poder de decidir sobre a implementação de políticas e/ou a administração de recursos da área. As limitações da participação no conselho interferem, em vista disso, na participação popular em tomadas de decisão, acarretando prejuízos à população devido à falta de meios de monitorização, assim como diante da influência da cultura política local, que é marcada, muitas vezes, pelo clientelismo.

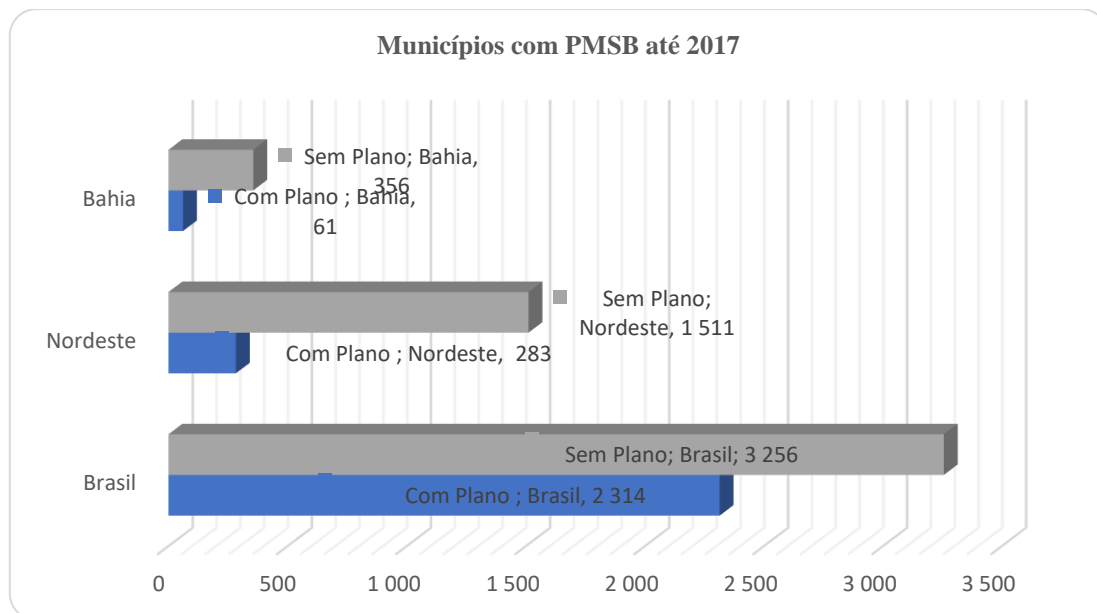
Além do fato do processo de descentralização da gestão caminhar em passos lentos, pois ainda se conserva uma estrutura verticalizada que funciona de cima para baixo, ou seja, o Executivo local centraliza seu processo de tomada de decisão a fim de interpretar as necessidades da população, o que, na verdade, acaba por não legitimar o processo participativo, haja vista que esta participação, e, por conseguinte, o controle social, deve partir da população à gestão, de baixo para cima.

Voltando para a questão do planejamento. Após a instituição do PMSB, que tornou, para os municípios brasileiros, o planejamento na área de saneamento básico um objeto condicionante para obtenção de recursos federais, o aumento do interesse de profissionais e empresas para atuar nesta área aumentou consideravelmente. Medidas estruturantes passaram a ter espaço neste novo cenário, ao trazer uma perspectiva de um modelo de gestão baseado não apenas em medidas estruturais, mas num horizonte de planejamento que vai além do tempo de mandatos políticos.

Ainda com base nos estudos da MUNIC, até 2017 foram registrados, a nível nacional, 3.256 planos municipais de saneamento o que corresponde a 58,4% dos 5.570 municípios existentes no País. O Gráfico 2 apresenta o número de municípios brasileiros

que possuem seus respectivos instrumentos de planejamento de saneamento básico, bem como os resultados deste estudo a nível regional (Nordeste) e a nível estadual (Bahia).

Gráfico 2– Municípios com PMSB até 2017



Fonte: MUNIC - IBGE, 2017.

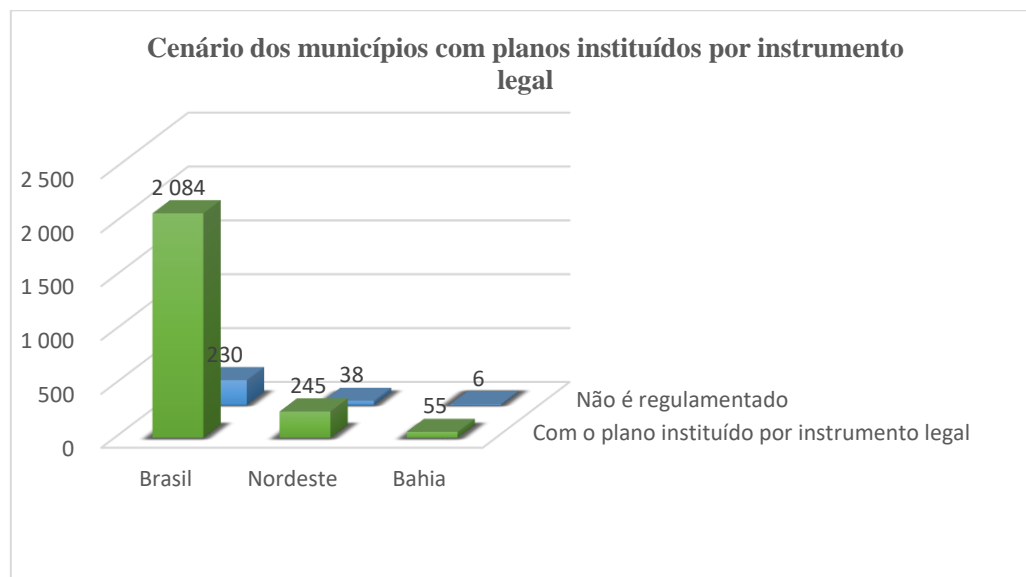
Por meio do Gráfico 2, é possível perceber que a tendência do estado da Bahia não acompanha o ritmo nacional. Até o ano de referência, apenas 17,1% dos municípios baianos haviam elaborado seus planos, um percentual bem próximo da realidade da região Nordeste que apresentou 18,7% dos seus planos municipais elaborados.

Num ponto de vista mais favorável, as pesquisas mostram que a grande maioria dos planos municipais de saneamento básico está regulamentada, seja por meio de lei, decreto ou portaria. Na Bahia, dos 61 planos elaborados, apenas cinco não estão regulamentados e, ainda, 47 deste montante tornou-se o instrumento da política municipal de saneamento básico (MUNIC, 2017).

O

Gráfico 3 apresenta o cenário dos municípios, com planos de saneamento básico instituídos por um instrumento legal, contrapondo com os municípios que elaboraram seu plano, todavia não foram regulamentados até a data dessa pesquisa.

Gráfico 3 – Cenário dos municípios com planos instituídos por instrumento legal



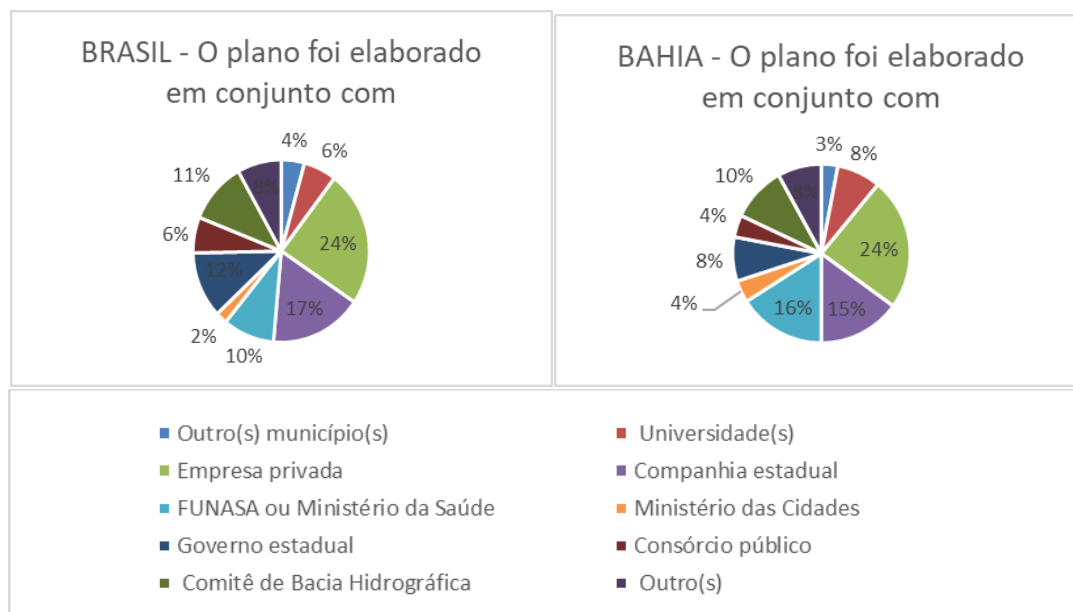
Fonte: MUNIC - IBGE, 2017.

Por meio do Gráfico 3, é possível identificar um ponto bastante positivo que é o planejamento atrelado ao instrumento legal. Dessa forma, os municípios estão dotados não somente de um documento para auferir recursos financeiros por parte do Governo Federal, mas de um dispositivo legal a ser cumprido pela gestão municipal.

Com a Lei nº 11.445/2007, aumentou-se também a demanda por profissionais capacitados para elaboração dos planos, de responsabilidade do titular dos serviços, ou seja, dos municípios. Entretanto, em função da deficiência no âmbito local, sobretudo, de natureza técnica, financeira e também social, foi necessário desenvolver alternativas para cumprir com o determinado pela referida Lei.

Assim, começaram a surgir outros agentes nesse contexto, como as universidades, Ministérios, Comitês de Bacia e empresas privadas para dar suporte (em geral, consultorias) aos municípios durante o processo de elaboração.

Figure 1 – Instituições e órgãos que atuaram em parceria com os municípios na elaboração dos PMSB

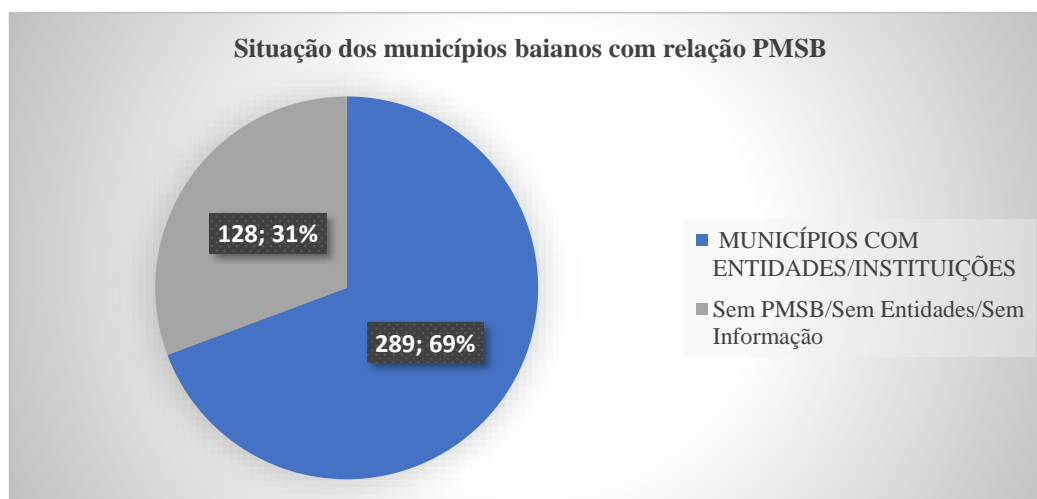


Fonte: MUNIC - IBGE, 2017.

Esses resultados dizem respeito ao aspecto financeiro, ou seja, a origem da verba destinada à elaboração dos planos e revelam uma significativa autonomia dos municípios, ao apresentar - tanto na esfera nacional, como na estadual – um percentual de 24% na contratação de empresas privadas para consultoria.

Em 2018, o Conselho Estadual das Cidades da Bahia – ConCidades/BA apresentou um cenário mais atual das instituições atuantes, bem como a situação dos municípios baianos quanto ao processo de elaboração deste instrumento de planejamento, tendo o ano 2017 como referência. O Gráfico 4 e a Tabela 2 se complementam, uma vez que apresentam a situação em termos de elaboração do PMSB.

Gráfico 4 – Situação dos municípios baianos com relação a elaboração de PMSB



Fonte: SIHS, 2018 (dados não publicados).

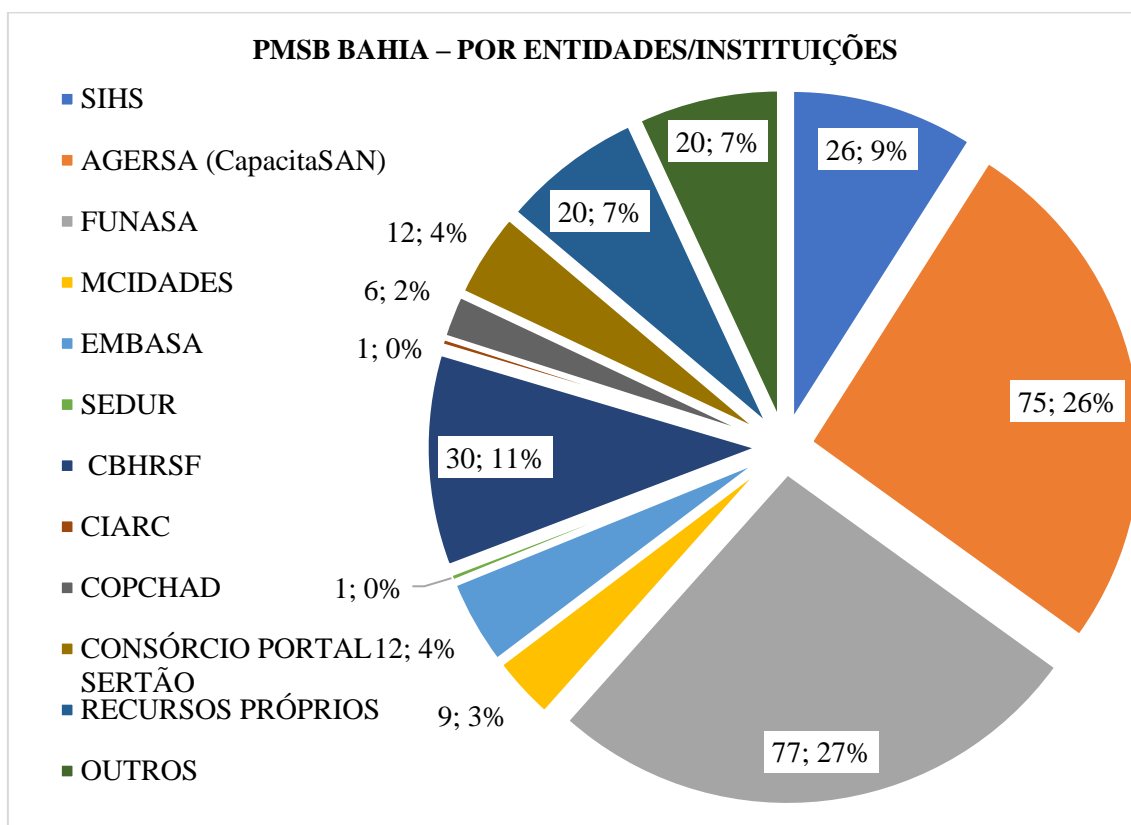
Tabela 2 - Situação dos municípios da Bahia inerente à elaboração de PMSB

Situação	Nº de municípios	Percentual (%)
A iniciar	81	19,4
Em licitação	13	3,1
Em andamento	112	26,9
Aprovado	2	0,5
Finalizado	81	19,4
Total com Informação	289	69,3
Sem PMSB/Sem Informação	128	30,7
Total de municípios na Bahia	417	100,0

Fonte: SIHS, 2018 (dados não publicados).

Estes resultados mostram que, até o final de 2017, quase 70% dos municípios baianos possuíam planos elaborados ou ao menos um indicativo para elaborar seu instrumento de planejamento. Situação essa que, de modo geral, pode ser ilustrativa sobre uma relativa importância dada pelos gestores ao Plano, independentemente de quais sejam os motivos e os contextos.

Gráfico 5 - Cenário dos municípios baianos com PMSB, segundo entidade financiadora



Fonte: SIHS, 2018 (dados não publicados).

Ainda em 2017, apenas 26% dos municípios utilizaram recursos próprios para elaboração dos seus planos, o que pode estar relacionado com a baixa capacidade financeira dos demais municípios (Gráfico 5).

Em apoio aos municípios brasileiros na elaboração dos seus respectivos planos de saneamento básico, o Governo Federal tem utilizado alguns meios como repasse de recursos públicos, capacitação e assessoramento técnico, livros e manuais, além de Termo de Referência - TR e Guia de Elaboração para servirem como norteadores dos municípios na elaboração de seus planos. Entre os instrumentos norteadores de elaboração dos planos estão o TR da Funasa (utilizados por municípios com população de até 50 mil habitantes) e TR do então Ministério das Cidades – MCidades (população acima de 50 mil habitantes), que disciplinam as ações participativas do PMSB pautadas na LNSB.

No tocante aos aparatos legais da práticas participativas brasileiras, em 2014, numa tentativa de aproximar a Administração Pública da sociedade civil (ou vice e versa), o Governo Federal instituiu a Política Nacional de Participação Social, por meio do Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014, 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. Entretanto, esse decreto foi revogado por meio do Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019, que extingue os órgãos colegiados – como conselhos, comitês, grupos de trabalhos, entre outros – instituídos por decretos, atenuando a participação da sociedade no processo de tomada de decisão, não somente na área de saneamento básico, mas nas demais políticas públicas.

2.7. NÍVEIS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL: ALGUNS HORIZONTES

Além das modalidades de participação encontradas na literatura, esta participação pode ser avaliada qualitativamente e traduzida em níveis. Este tópico apresenta como a participação popular pode ser classificada a partir de autores que construíram e/ou trabalharam com este instrumento de avaliação a exemplo de Arnstein (1969) e Bordenave (1994).

2.7.1. Sherry Arnstein (1969, reimpressão de 2002)

Em 1969, Sherry Arnstein, precursora do modelo, a fim de criticar e provocar a participação popular nos projetos do Programa Ação Comunitária dos Estados Unidos, estabeleceu uma escada de níveis de participação da sociedade, apontando como essa ideia muitas vezes se torna apenas uma falácia que se tornou instrumento de manipulação daqueles que detém o poder sobre aqueles que a autora denomina de ‘sem nada’. Para Arnstein (2002, p. 1) “a participação é a redistribuição de poder que permite aos cidadãos sem nada, atualmente excluído dos processos políticos e econômicos, a serem ativamente incluídos no futuro”.

Chamada de escada (ou escala) de participação social, por se referir a uma progressão no nível de envolvimento da sociedade nas ações do Estado, este instrumento de avaliação estabelece oito degraus (níveis) importantes para compreensão dessa participação a que se tenciona analisar.

Intencionalmente, Arnstein (2002) caminha pela escada de baixo para cima, sendo o ponto mais baixo considerado como a ‘não-participação’ ou participação manipulada da sociedade, e o ponto mais elevado o nível máximo de participação que o cidadão pode alcançar. A seguir são apresentados os oitos degraus estabelecidos pela autora, bem como o cenário o qual se insere cada nível (ARNSTEIN, 2002).

» Nível 01 – Manipulação

Este degrau está associado a uma representação da sociedade apenas para cumprir protocolo e desviar o olhar dos reais interesses da gestão pública. Pessoas da sociedade civil são convidadas a participar um processo democrático, entretanto apenas como observadores, sem nenhum poder de decisão, a exemplo dos comitês e conselhos de caráter consultivo.

Ao analisar os Comitês Consultivos Populares (CCPs) e os subcomitês do Programa de Renovação Urbana, Arnstein (2002) identificou que as reuniões realizadas apenas para que os técnicos do setor público persuadissem seus respectivos membros na aprovação dos planos de urbanização do Programa. Pedindo indulgência pelo trocadilho: eram os conselheiros sendo aconselhados.

Outro relato trazido pela autora eram os fóruns das Agências de Ação Comunitária (AACs), nas quais as reuniões dos conselhos de bairros realizadas durante o processo eram utilizadas apenas para fazer-se acreditar que a população estava envolvida com o Programa.

Este regime de manipulação só é quebrado quando o cidadão passa a questionar e busca entender o funcionamento e a essência de um processo genuinamente participativo.

» Nível 02 – Terapia

Esta categoria pressupõe que ‘a falta de poder é sinônimo de distúrbios mentais’, o que torna o degrau de participação, leia-se não-participação, mais cruel entre os demais, pois a população é submetida a uma espécie de terapia pelos técnicos detentores do conhecimento a fim de curar suas patologias, ajustando os valores individuais aos valores da sociedade.

Arnstein apresenta um exemplo ocorrido na Pensilvânia, em 1968, onde um pai foi convidado a fazer terapia após seu filho morrer de pneumonia e desidratação mesmo tendo agido sob orientação médica. Mesmo o pai registrando o ocorrido no conselho da ACC, o hospital não foi de nenhuma forma punido e o pai foi submetido a aulas de como cuidar de criança.

Este degrau deixa em evidência que as demandas advindas da população não são apenas descartadas como são impostas à mesma, o que os ‘detentores do conhecimento’,

muitas vezes representados na pessoa do gestor, entendem como necessário, desrespeitando e estrangulando o espaço de fala do indivíduo em uma sociedade supostamente democrática.

O degrau de manipulação e o degrau de terapia são bastante parecidos e no âmbito do objeto de estudo são níveis que podem até mesmo ser unificados a depender do cenário.

» Nível 03 – Informação

Este degrau é um passo importante para a legitimação da participação cidadã, porém ainda é constituído de forma verticalizada, onde o indivíduo apenas recebe a informação, sem espaço de fala ou de negociação. Normalmente este nível é efetivado quando se utiliza instrumentos de comunicação a saber: notícia de imprensa; folder; cartazes; carro de som; ou até mesmo reuniões que tem como objetivo apenas divulgar informações sem estimular os presentes ao questionamento ou à participação.

» Nível 04 – Consulta

Este nível já aponta uma possível participação legítima, todavia, ainda é um degrau de participação frágil na medida em que não se sabe até que ponto as observações e demandas da população serão levadas em consideração. Instrumentos como pesquisa de opinião e assembleias de bairro e consultas e audiências públicas são utilizados neste cenário, entretanto os mesmos configuram mecanismos quantitativos, onde a participação popular é avaliada pela quantidade de pessoas que participaram do evento e não o que efetivamente contribuíram.

Metodologias de consulta como pesquisa de opinião e aplicação de questionários, por exemplo, podem imprimir um carácter manipulativo uma vez que o interesse por detrás dessas pesquisas seja uma mera formalidade. Além disso, deve-se ter cuidado com entrevistas longas e questionamentos extensos que fazem com que o entrevistado se canse ou se aborreça com essas técnicas. Durante o trabalho realizado por Arnstein, foi observado que em certas comunidades, os moradores estavam tão chateados com as pesquisas realizadas a partir do Programa Ação Comunitária que alguns passaram a exigir uma taxa para responder às perguntas, pois consideravam aquilo uma perda de tempo.

» Nível 05 – Pacificação

De acordo com a Arnstein é neste degrau que os cidadãos passam a exercer certa influência; é quando pessoas que não pertencem a elite passam a ocupar espaços de fala em conselhos com a legitimidade de representar suas comunidades, colocando em pauta as necessidades da comunidade. Entretanto, não há neste espaço uma garantia de que tais necessidades serão acolhidas dentro das políticas governamentais, sendo um espaço de descrença da população.

» Nível 06 – Parceria

Neste nível há uma redistribuição de poder, pois há uma real negociação entre os tomadores de decisão e os cidadãos. Todavia, para a autora é necessária uma organização da população para que se escolham lideranças responsáveis pela prestação de contas junto à comunidade.

» Nível 07 – Delegação de Poder

É quando os cidadãos assumem o poder de deliberar, a exemplo dos conselhos deliberativos, lembrados pela autora, que decidem de acordo com maioria de votos, observando a necessidade da maioria. Um exemplo dado pela autora é quando existem grupos de cidadãos reunidos com técnicos do poder público para formulação de políticas, porém cabendo aos cidadãos a capacidade de vetar as decisões tidas pelos técnicos.

» Nível 08 – Controle Social

Este nível é tido como modelo de cooperação comunitária. Trata-se do nível mais alto da escada e é onde a população dispõe dos recursos sem necessitar de terceiros. Estas corporações seriam capazes de organizar bens e serviços de acordo com as necessidades comunitárias, sendo um espaço onde os sem-nada poderiam lutar por poder.

2.7.2. Bordenave (1994)

Já em 1994, o paraguaio, intelectual na área de comunicação, Juan Díaz Bordenave, em sua obra “O que é participação?” aborda os níveis de participação apresentando alguns pressupostos, a saber: o conceito de democracia, que é um estado de participação e não apenas um processo eleitoral, na qual o poder de decisão é transmitido para os gestores; e as duas bases complementares da participação (participação afetiva e instrumental). O autor considera que em “uma base afetiva participamos porque sentimos o prazer de fazer coisas com outros, e uma base instrumental participamos porque fazer coisas com outros é mais eficaz e eficiente que fazê-las sozinhos” (BORDENAVE, 1994, p. 17).

A participação ocorre na sociedade desde o começo da humanidade. É comum as pessoas se aproximarem de seus semelhantes ou afins por meio dos seus princípios, objetivos em comum ou até mesmo pelas diferenças a fim de alcançar o senso comum.

O autor também ressalta que mesmo a ideia de participação estando inserida em um cenário mais democrático, a mesma vem sendo utilizada tanto nos setores progressistas como nos setores tradicionais, haja vista as contribuições positivas que a participação pode oferecer.

A participação aumenta a consciência e fortalece o poder de contestação da população, entretanto a participação oferece vantagens e desvantagens uma vez que esse fenômeno pode ter objetivos democráticos como ser um instrumento de manutenção e “controle de muitos por alguns” (BORDENAVE, 1994, p. 12).

Existem várias maneiras de participar, sendo que a obra de Bordenave reconhece seis formas, que são: a participação, inerente às relações do indivíduo com o núcleo familiar, grupos de atividades de subsistências, cultos religiosos ou na defesas contra os inimigos; a participação espontânea, a qual não tem objetivos específicos, e possui uma relação mais afetiva como a formação de grupos de amigos, vizinhança e as chamadas “panelinhas”; a participação imposta, no qual o indivíduo é obrigado a participar a exemplo do processo de votação do sistema eleitoral brasileiro; a participação voluntária; que tem objetivos específicos e a ideia de participar emerge do próprio participante, a exemplo dos sindicatos, cooperativas e partidos políticos; a participação provocada; que necessita de fatores externos para sensibilizar o indivíduo a participar e pode ser facilmente dirigida ou manipulada, a exemplo das reuniões realizadas pelo setor público na promoção de melhoria da qualidade de vida da população, porém com interesses

implícitos neste contexto; e a participação concedida, que leva em consideração a influência dos subordinados e dos superiores para legitimação de um processo, a exemplo da participação de lucros concedida por algumas empresas.

No que concerne a escada de participação, Bordenave apresenta a participação que verbera no controle social a partir de graus de participação, conforme apresentados a seguir.

» Grau 01 – Informação

Para o autor este nível é compreendido como o ato onde os dirigentes transmitem informações e decisões já tomadas.

» Graus 02 – Consulta facultativa

Trata-se de um processo de consulta onde tanto a realização da mesma pelos dirigentes e administradores quanto a participação popular é facultativa. Neste nível os técnicos considerados detentores do conhecimento se escondem atrás de conselhos e outras instâncias participativos para não assumir erros cometidos por eles e diluir a responsabilidade.

» Grau 03 – Consulta Obrigatória

Já nesse nível os subordinados devem ser obrigatoriamente consultados pelos seus superiores.

» Grau 04 – Elaboração/Recomendação

Neste nível é estabelecido um espaço para que a população possa elaborar e encaminhar aos dirigentes suas propostas, porém estes últimos não têm obrigação de acatar.

» Grau 05 – Cogestão

Este nível possui uma complexidade maior de entendimento e identificação, pois, conforme o autor é quando os administrados “exercem uma influência direta na eleição de um plano de ação e na tomada de decisões”. Apresenta como exemplo a experiência peruana das comunidades industriais onde as empresas, embora dirigidas pelos seus antigos donos, estabeleceram um colegiado de operários com poder de tomar parte nas decisões da administração (BORDENAVE, 1994, p. 32).

» Grau 06 – Delegação

É quando a administração define certos limites para a atuação do povo. E o povo, como delegado, possui completa autoridade sem precisar consultar aos administradores para a tomada de decisão.

» Grau 07 – Autogestão

É o grau mais alto de participação dentro desta escala, é onde a população escolhe os meios e não há limites para a ação do povo (BORDENAVE, 1994, p. 32-33).

2.7.3. Hart (2002)

Apesar de ser uma classificação desenvolvida há cinquenta anos, a Escada de participação sugerida por Sherry Arnstein foi, ao longo do tempo, revisitada e aplicada por diversos autores e pesquisas.

Hart (2002) realizou uma pesquisa junto ao Programa Criança Urbana do Centro Internacional de Desenvolvimento Infantil da UNICEF (ICDC) em países como Quênia, Índia, Filipinas e Brasil, considerando o significado e a importância da participação das crianças na abordagem de melhoria dos direitos das mesmas. O diagrama da *Ladder of Participation* (escada de participação cidadã) foi projetado para servir como uma tipologia inicial para pensar sobre a participação de crianças em projetos que as envolvam.

2.7.4. Bernardes, Scárdua e Campana (2006)

Em 2006, a parceria entre o Ministério das Cidades e a Funasa, resultou na elaboração de um documento que antecedeu a instituição da LNSB: o Guia para a elaboração de planos municipais de saneamento. Este guia tinha como objetivo estimular o debate e o planejamento dos serviços de saneamento por meio de uma política integrada das componentes de saneamento e inserido o cidadão e sociedade, como atores principais na gestão e na formulação de políticas públicas para o saneamento. Ademais estabelecia que a elaboração do Plano Municipal de Saneamento deveria obedecer oito princípios, dentre os quais: a “Promoção do protagonismo social a partir da criação de canais de acesso à informação e à participação que possibilite a conscientização e a auto-gestão da população” (BERNARDES; SCÁRDUA; CAMPANA, 2006, p. 33)

Este Guia apresenta uma preocupação relacionado ao desenvolvimento do Plano Municipal de Saneamento (PMS) quanto a participação popular no processo de elaboração. Dessa forma, foi proposta uma sistematização crescente de participação que traz a memória da tradicional Escada de Participação de Arnstein (1969). No contexto proposto pelo Guia, os níveis de participação são elencados da seguinte forma:

- Nível 0 - quando não há nenhuma participação na elaboração e no acompanhamento do PMS;
- Nível 1 - quando a comunidade é apenas informada acerca da elaboração do PMS e espera-se a sua anuência;
- Nível 2 - quando a Administração Pública busca apoio capaz de facilitar o processo de aceitação e aprovação do PMS, entretanto apenas para cumprir questões formais e legais;
- Nível 3 - quando a Administração Pública convida a sociedade para modificar o PMS já elaborado, porém com limitações no direito de realizar estas modificações.
- Nível 4 - quando a Administração Pública apresenta à comunidade uma primeira versão do PMS aberta a ser modificada, esperando que o seja em certa medida;
- Nível 5 - neste contexto os gestores apresentam a informação à sociedade e buscam soluções possíveis em conjunto para que as decisões tomadas sejam incorporadas ao Plano;

- Nível 6 - a gestão deixa por conta da sociedade o diagnóstico e as decisões a respeito dos objetivos e metas a serem alcançados no instrumento de planejamento.

Bernandes, Scárdua e Campana (2006) consideram que a participação do cidadão deve envolver toda a comunidade, leia-se sociedade, no processo de tomada de decisão que irá repercutir na infraestrutura de saneamento do município, por isso recomendam trabalhar com os níveis mais elevados de participação (4, 5 ou 6). Entretanto, reconhecem que existem grandes obstáculos a serem vencidos, principalmente por conta do Plano se tratar de um instrumento de planejamento de longo prazo e possuir a necessidade de reavaliação permanente, extrapolando inclusive o período de trabalho de uma gestão (BERNARDES; SCÁRDUA; CAMPANA, 2006).

2.7.5. Fadul *et al.* (2017)

Recentemente Fadul *et al.* (2017), tendo como objeto de estudo a gestão dos recursos hídricos no Brasil utilizou-se da escada de Arnstein para avaliar de forma crítica os mecanismos do processo participativo no âmbito dos órgãos colegiados, que criados em formato descentralizado, sem subordinação a qualquer instância (federal ou estaduais), entretanto são altamente dependentes dos Poderes Executivos de ambas as esferas. E concluiu que a participação da sociedade civil no âmbito dos comitês de bacias estava circunscrita aos primeiros degraus da escada, podendo o envolvimento dos participantes alcançar, no máximo, o degrau da pacificação.

A partir da perspectiva exposta nesse capítulo, é possível perceber que a participação do indivíduo enquanto cidadão é um aparato essencial no exercício da cidadania e o controle social se faz possível a partir de uma sociedade que participa efetivamente das ações do Estado (Figura 1) e este por sua vez, promove um cenário de disputa de poder - Estado/Sociedade - continuamente.

Figura 1– Escala de participação social



Fonte: BORGES, 2019, adaptado de Arnstein (1969).

Apesar de ser uma classificação desenvolvida há 50 (cinquenta) anos a Escada de participação sugerida por Sherry Arnstein foi ao longo do tempo revisitada e aplicada por diversos autores e pesquisas. A sua utilidade depois de meio século de sua criação, a torna uma metodologia clássica e pertinente no desenvolvimento metodológico desta pesquisa.

3. METODOLOGIA

A metodologia inicial da pesquisa envolveu uma análise, em caráter exploratório, dos Termos de Referências de municípios que elaboraram seus PMSB, destacando as fragilidades e potencialidades de sucesso na formulação das Políticas Municipais de Saneamento Básico, com recorte para os municípios baianos, no que diz respeito, sobretudo, a participação social. A utilização desse recorte teve por objetivo a redução dos custos relativos à pesquisa de campo e a facilidade do acesso às informações necessárias para conclusão do trabalho.

Enquanto a pesquisa quantitativa busca a objetividade de resultados, a partir da análise de dados precisos e quantificáveis, a pesquisa qualitativa permite identificar elementos subjetivos. Minayo (2009, p.21) considera que “a pesquisa qualitativa trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos”.

Tendo em vista a natureza do tema estudado e a abordagem analítica delineada, a presente pesquisa sedimentou-se pela justaposição dos métodos quantitativo e qualitativo. Compreende-se, assim, que ambas as abordagens possuem vantagens tanto na obtenção de produtos mais vigorosos, quanto em resultados mais consistentes. Desse modo, a triangulação de dados e informações implicados nessas duas perspectivas podem ampliar as possibilidades metodológicas, além de conferir densidade para as análises posteriores.

O escopo metodológico, por conseguinte, de modo geral, contemplou três procedimentos interrelacionados, a saber: pesquisa documental; pesquisa de campo; e aplicação de critérios de avaliação.

3.1.SÍNTESE DOS MÉTODOS DE PESQUISA A PARTIR DOS OBJETIVOS ESPECÍFICOS

Isto posto, foi utilizada a metodologia de análise de conteúdo que passa por três etapas, tendo em vista as correlações sugeridas entre os métodos quantitativo e qualitativo. Assim, considera-se três etapas principais, baseadas na metodologia de Bardin (2006):

- I. Pré-análise: onde foi realizada a organização do material para formação de ideias por meio de leitura flutuante do material bruto, tomando conhecimento

do que será analisado. Também deve ser realizada uma demarcação do conteúdo para formular hipóteses e elaboração de indicadores.

- II. Fase exploratória – onde foram definidas categorias, interpretação e descrição analítica do conteúdo.
- III. Tratamento de dados – etapa onde foram interpretados os dados quantitativa e qualitativamente.

Desse modo, as abordagens qualitativa e quantitativa foram utilizadas especificamente enquanto técnicas de coleta e análise dos dados, respectivamente, com o propósito de atingir os objetivos específicos delimitados, conforme pode-se verificar no Quadro 1.

Quadro 1 – Síntese dos métodos de pesquisa a partir dos objetivos específicos

Objetivo Geral: Analisar a participação e o controle social na elaboração de Planos Municipais de Saneamento Básico no Estado da Bahia a partir da experiência de três municípios baianos.				
Objetivos específicos	Método	Abordagem	Técnica de coleta de dados	Técnica de análise de dados
1. Levantar e analisar o cenário da participação e do controle social na elaboração dos Planos Municipais de Saneamento.	Pesquisa Documental	Quantitativa e Qualitativa	Pesquisa exploratória	-
2. Identificar as estratégias de participação popular adotadas pelos municípios estudados, bem como os sujeitos e interesses envolvidos no processo.	Pesquisa de Campo	Quantitativa e Qualitativa	Entrevista semiestruturada e Grupo Focal	Análise de conteúdo
3. Analisar a capacidade de participação dos sujeitos que representam a sociedade civil no processo de elaboração dos PMSB estudados.	Pesquisa de Campo	Qualitativa	Entrevista semiestruturada e Grupo Focal	Análise de conteúdo - Análise de Contingência

Fonte: Elaborado pela autora, 2019.

3.2. SELEÇÃO DOS MUNICÍPIOS

Inicialmente, a seleção dos municípios para realização do trabalho contou com a observação dos municípios baianos que elaboraram seus respectivos PMSB após a promulgação da Lei nº 11.445/2007. Esta etapa contou com informações extraídas da MUNIC-IBGE e também informações gentilmente cedidas pela Secretaria de Infraestrutura Hídrica e Saneamento do Estado da Bahia (SIHS).

Em seguida foi utilizado como critério de escolha o porte populacional, pois, conforme já abordado, trata-se de um fator que influencia na capacidade de gestão do município. Além disso o porte populacional está atrelado aos Termos de Referência normalmente utilizados na elaboração do Plano. A ideia de trabalhar com TRs diferentes também exclui qualquer justificativa de não participação baseada na ausência ou insuficiência de instrumentos e mecanismos participativos que porventura possam existir em um ou outro TR.

Por fim, e não menos importante, foram avaliadas as questões de custos da pesquisa e acesso às informações, sendo selecionados os seguintes municípios baianos: Camaçari, Maragogipe e Juazeiro. A Figura 2 mostra a síntese da metodologia de seleção dos municípios utilizada neste trabalho.

Figura 2 – Metodologia de seleção dos municípios



Fonte: Elaborado pela autora, 2019.

É importante salientar que todos os municípios selecionados tiveram seus PMSB elaborados sob a consultoria da mesma empresa privada, o que corrobora para uma menor disparidade (mas não isenta) entre as práticas realizadas nos planos.

3.3.MÉTODO QUANTITATIVO

A análise documental está inserida no universo dos métodos quantitativo, porém se desconsiderar o qualitativo. Esta etapa teve como objetivo o de verificar a concepção dos Planos de Trabalho e/ou de Mobilização Social dos PMSBs elaborados, visando compreender as metodologias de participação popular, bem como sua representação no processo de elaboração de planos já concluídos, sendo apresentado pela pesquisadora a cada Instituição um Termo de Consentimento de Utilização de Dados (TCUD), devidamente datado e assinado (Apêndice D).

Para esta análise foi estabelecida uma linha temporal desde a formulação do Plano de Trabalho do PMSB até a elaboração da minuta de Lei para instituição da Política Municipal de Saneamento Básico a fim de perceber, durante este percurso, as estratégias de participação e controle social adotadas e a representatividade dos atores da sociedade civil durante o desenvolvimento dos PMSB dos municípios.

Ao longo do processo de elaboração dos PMSB são estabelecidas estratégias de mobilização, participação social e comunicação. Os Termos de Referência do Ministério das Cidades e da Fundação Nacional de Saúde, utilizados por planos financiados por essas instituições, estabelecem como primeiro passo na construção dessas estratégias a instituição de dois grupos de trabalho denominados Comitê Executivo e Comitê de Coordenação, que são criados mediante ato público do Poder Executivo Municipal. As estratégias de mobilização deverão ser elaboradas e implementadas, consecutivamente, pelos Comitês.

A participação da população em geral se dá por meio de consulta pública e envio de críticas e sugestões via internet; propiciando à população como um todo o direito de acesso à informação e de participação, por meio de seminários, conferências municipais e/ou audiências públicas, atas, listas de presença etc.

Esses procedimentos são utilizados nas etapas de elaboração dos planos municipais de saneamento básico que tem seu conteúdo mínimo estabelecido na LNSB.

Inicialmente, buscou-se analisar a constituição dos grupos de trabalho responsáveis pela elaboração dos planos nos municípios selecionados. Em seguida foi realizada uma comparação das propostas de participação popular estabelecidas nos planos de mobilização social, baseados no seus respectivos TR, com o que foi executado, por meio de relatórios e pareceres gerados ao longo do processo de elaboração do instrumento de planejamento. E por fim, a análise documental buscou identificar a participação popular nos momentos de tomada de decisão e validação do Plano. Durante a análise de conteúdo, e a partir do objetivo desta pesquisa, foram elencadas três questões capazes de subsidiar categorias de análises que atendessem ao objetivo da pesquisa, a saber:

- I. Como se deu a representação da sociedade civil na formação do grupo de trabalho responsável pela elaboração do PMSB?
- II. Como se deu a participação da população nas atividades do processo de elaboração do PMSB?
- III. Como se deu a participação da sociedade civil no processo de tomada de decisão do PMSB?

Assim, foram estabelecidas categorias de análises, considerando o princípio do controle social na elaboração do plano municipal de saneamento básico, como preconizado na Lei nº 11.445/2007, conforme apresentadas no Quadro 2.

Quadro 2 – Categorias de análise quantitativa

QUESTIONAMENTO	CATEGORIA	INDICADOR	UND
Como se deu a representação da sociedade civil na formação do grupo de trabalho responsável pela elaboração do PMSB?	Participação Inicial	$PI = \frac{\text{n}^\circ \text{ de membros da sociedade civil no GT}}{\text{n}^\circ \text{ de membros total no GT}} \times 100$	%
Como se deu a participação da população nas atividades de elaboração do PMSB?	Participação Contributiva	$PC = \frac{\text{n}^\circ \text{ de etapas do PMSB com participação}}{\text{n}^\circ \text{ total de etapas do PMSB}} \times 100$	%
Como se deu a participação da sociedade civil no processo de tomada de decisão do PMSB?	Participação Decisiva	$PD = \frac{\text{n}^\circ \text{ de membros da sociedade civil na aprovação do PMSB}}{\text{n}^\circ \text{ total de membros do Comitê de Aprovação}} \times 100$ $PDM = \frac{\text{n}^\circ \text{ de membros da sociedade civil na aprovação da Minuta da Lei}}{\text{n}^\circ \text{ total de membros do Comitê de Aprovação}} \times 100$	%

Fonte: Elaborado pela autora, 2019.

A metodologia quantitativa deste trabalho almeja, desse modo, aprofundar o conhecimento sob o objeto de estudo e construir um cenário dos municípios por meio de seus PMSB e avaliar as estratégias adotadas para o desenvolvimento do trabalho de campo.

3.4. CATEGORIAS DA PARTICIPAÇÃO: UM BREVE ESBOÇO ANALÍTICO PARA UM CAMPO EMPÍRICO

3.4.1. Participação Inicial

A primeira ação na elaboração do Plano é a formação do Grupo de Trabalho (GT) que é instituído por meio de Decreto ou Portaria pelo Poder Executivo Municipal. Este grupo de trabalho é formado por representantes da sociedade civil organizada, do poder público, setor produtivo e demais setores de interesse.

As práticas brasileiras relacionadas a elaboração de planos municipais de saneamento básico com base na LNSB, têm formado a partir do GT dois sub-grupos nomeados como Comitê Executivo, com a função de executar todas as atividades previstas para a elaboração do PMSB; e Comitê de Coordenação, com caráter consultivo e deliberativo, sendo responsável pela aprovação do Plano, devendo ser assegurada em sua composição a **paridade** na representação da sociedade civil e do poder público.

Dessa forma, o ato de composição dos Comitês do Plano é um fator de grande relevância capaz de preanunciar o nível de participação que o planejamento irá estabelecer. Esta formação do GT foi designada nesta pesquisa como *Participação Inicial*.

Assim, serão avaliados, com o auxílio dos indicadores estabelecidos, os índices de participação da sociedade civil na composição dos comitês de coordenação dos planos dos municípios estudados neste trabalho.

3.4.2. Participação Contributiva

Todas as etapas do PMSB possuem atividades de mobilização social visando a participação efetiva da população, para que esta se torne corresponsável pelo planejamento dos serviços públicos de saneamento básico do município. Estas atividades

englobam oficinas, fóruns, audiências, visitas técnicas, seminários, gincanas e outros meios de engajamento dos munícipes conforme a realidade local, onde são discutidas as componentes do saneamento básico, sobretudo no que diz respeito à gestão, política pública e infraestrutura.

A Lei nº 11.445/2007 estabelece em seu art. 19 que a prestação de serviços públicos de saneamento básico observará Plano, que poderá ser específico para cada serviço, o qual abrangerá, no mínimo:

- I - diagnóstico da situação e de seus impactos nas condições de vida, utilizando sistema de indicadores sanitários, epidemiológicos, ambientais e socioeconômicos e apontando as causas das deficiências detectadas;
- II - objetivos e metas de curto, médio e longo prazos para a universalização, admitidas soluções graduais e progressivas, observando a compatibilidade com os demais planos setoriais;
- III - programas, projetos e ações necessárias para atingir os objetivos e as metas, de modo compatível com os respectivos planos plurianuais e com outros planos governamentais correlatos, identificando possíveis fontes de financiamento;
- IV - ações para emergências e contingências;
- V - mecanismos e procedimentos para a avaliação sistemática da eficiência e eficácia das ações programadas (BRASIL, 2007, s.p.).

Levando em consideração as recomendações da Lei, foram estabelecidas pelos municípios as etapas de elaboração do Plano, que deverão garantir a participação social. Assim, foi identificada uma categoria de análise denominada Participação Contributiva, que irá avaliar quantitativamente o envolvimento da sociedade na construção dos planos dos municípios, averiguando quantas etapas foram realizadas e em quantas houve participação social.

3.4.3. Participação Decisiva

A principal função do comitê de validação, leia-se Comitê de Coordenação do Plano, é decidir sobre seu conteúdo de forma inclusiva e exclusiva. Trata-se de uma instância de articulação técnica e política entre o município e sua comunidade, com caráter consultivo e deliberativo, sendo responsável pela condução dos trabalhos de elaboração do PMSB, analisando e aprovando os produtos entregues pelo comitê de elaboração (Comitê Executivo).

Ao longo da elaboração dos planos, nos eventos de aprovação de conteúdo pelo Comitê de Coordenação, comumente são gerados relatórios, atas, pareceres, listas de

presença e outros documentos capazes de atestar a anuência dos membros dos comitês relativa ao conteúdo dos produtos que constituem o PMSB.

Levando em consideração a importância desta ação para o encaminhamento das ações dos municípios na área de saneamento básico, bem como que esta participação na tomada de decisão do Plano contribui efetivamente para o alcance do controle social, foi identificada uma categoria de análise capaz de mensurar o índice de participação social nos eventos de validação dos produtos. Estes eventos contam com a participação dos membros dos comitês que tem direito a voz e voto, que avaliam e aprovam ou reprovam as etapas de elaboração do Plano até a sua conclusão, tanto os produtos técnicos como os produtos sociais. Além dos produtos, será analisada a participação popular na construção da minuta da lei da política municipal, que costuma fazer parte da etapa final dos Planos. Assim, a categoria denominada *Participação Decisiva* será mensurada conforme equação apresentada no Quadro 2.

3.5.MÉTODO QUALITATIVO

Foram desenvolvidas na pesquisa de campo entrevistas semiestruturadas e grupo focal com indivíduos que atuam ou já atuaram na elaboração de Planos Municipais de Saneamento Básico, com a finalidade de identificar os pontos potenciais e frágeis das ações que têm/tiveram como principal foco o envolvimento da população durante o período de elaboração do PMSB.

a) Entrevistas semiestruturadas

As entrevistas semiestruturadas foram previamente marcadas com os participantes, mediante contato prévio, e realizadas em ambiente imparcial a fim de evitar constrangimentos e influência nas respostas. Aos participantes foi solicitado a leitura e assinatura de Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE, Apêndice C). Foram realizadas individualmente, com perguntas-chave que serviram como guia para a identificação das condições de elaboração do respectivo PMSB, no que concerne a participação e controle social (Apêndice A).

Cada entrevista teve duração de 20 a 30 minutos e todas foram gravadas para posterior transcrição e análise de conteúdo, tendo o consentimento dos entrevistados acerca das gravações e posterior utilização dos dados.

Os sujeitos-chave convidados para participação da entrevista foram propositalmente, pessoas envolvidas com o processo de elaboração ou posterior implementação do PMSB, ou seja, membros dos comitês de Coordenação e Executivo nomeados por decreto para elaborar e acompanhar a elaboração dos planos, além de técnicos da empresa de consultoria responsável pela elaboração dos planos.

Ao final das atividades de campo nos municípios, foram realizadas entrevistas com técnicos da empresa de consultoria contratada pelos três municípios a fim identificar qual a percepção desses técnicos quanto a participação e controle social durante a elaboração dos planos. Foram convidadas duas assistentes sociais e duas engenheiras sanitárias e ambientais para serem entrevistadas. A escolha se deu devido às quatro profissionais terem participado do início ao fim do planejamento nos municípios.

b) Grupo Focal

Como uma espécie de segunda fase da pesquisa de campo, foi utilizada a técnica do grupo focal. O grupo focal foi aplicado aos membros das instâncias de execução e validação dos planos de saneamento básico dos municípios selecionados a fim de avaliar as metodologias de participação social adotadas e verificar suas limitações e potencialidades, a partir da perspectiva desses sujeitos.

Com a aplicação da técnica, os participantes do grupo focal puderam estabelecer o nível de participação em cada etapa de elaboração do PMSB.

Com relação ao número de participantes nos grupos focais, geralmente a literatura recomenda uma variação entre seis a quinze membros. Não obstante, o tamanho ótimo para um grupo focal é aquele que permita a participação efetiva dos participantes e a discussão adequada dos temas (PIZZOL, 2004).

Para a realização do grupo focal foram convidados os membros das instâncias de execução e validação do PMSB (geralmente denominados Comitê Executivo e Comitê de Coordenação, respectivamente) que foram subdivididos em dois grupos focais: um formado pelos representantes da gestão, da prestação de serviços públicos de saneamento básico e representantes do Poder Legislativo; e o outro formado pelos representantes da sociedade civil que compõe os comitês como forma de não comprometer os resultados da pesquisa pelo possível confronto entre as partes.

Aos participantes foi solicitado a leitura e assinatura de Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE, Apêndice C).

Foram apresentados aos participantes as etapas de elaboração do PMSB, como forma de rememorar os conceitos, confrontando com os níveis de participação em cada etapa baseado no conceito de Arnstein (1969) e traduzido aos presentes para uma melhor compreensão dos níveis de participação.

Cada participante recebeu uma tabela (Apêndice B), relacionando as etapas do Plano e os níveis de participação e tiveram 20 (vinte) minutos para preenchimento da mesma. Após conclusão desta etapa os participantes foram estimulados a interagir a partir de suas respostas, justificando o que levou às mesmas e foi dada a oportunidade de os participantes fazerem alguma alteração nas respostas após este momento de discussão.

Para a composição dos grupos focais buscou-se obter representação do Poder Público municipal, do prestador dos serviços públicos de saneamento básico e da sociedade civil organizada de acordo com a formação dos comitês instituídos para elaboração dos planos, conforme apresentado nos Quadros 3 e 4.

Quadro 3 – Representações dos membros dos comitês responsáveis pela elaboração dos PMSB nos municípios

COMITÊS DE ELABORAÇÃO DOS PLANOS MUNICIPAIS		
CAMAÇARI	JUAZEIRO	MARAGOGIPE
01 SEDUR/ASTE (COORDENAÇÃO) (Titular)	01 Secretaria de Planejamento e Aceleração do Crescimento – SEPLAC (Titular e suplente)	01 Sec. de Serviços Públicos Transporte e Meio Ambiente (Titular e suplente)
03 Representantes da Assessoria Técnica-ASTE/SEDUR (Titular)	Secretaria de Administração – SEADM (Titular e suplente)	01 Sec. de Saúde (Titular e suplente)
04 Representantes da Coordenação de Meio Ambiente - CMA/SEDUR (Titular)	Secretaria de Serviços Públicos SESP (Titular e suplente)	01 Sec. Municipal de Educação, Esporte e Lazer (Titular e suplente)
01 Representante da Coordenação de Projetos Estratégicos - CPE/SEDUR (Titular)	Serviço Autônomo de Água e Esgoto – SAAE (Titular e suplente)	01 Sec. de Desenvolvimento Social (Titular e suplente)
-	Associação de Moradores da Sede (Titular e suplente)	01 Sec. de Agricultura e Pesca (Titular e suplente)
-	Associação de Moradores dos Distritos (Titular e suplente)	01 Associação Saveiros de Vela Içar da Bahia (ASVIBA) (Titular e suplente)
-	-	01 Associação dos Agentes Comunitários de Saúde e Endemia (Titular e suplente)
Legenda:		
	Representantes da sociedade civil	

COMITÊS DE ELABORAÇÃO DOS PLANOS MUNICIPAIS		
CAMAÇARI	JUAZEIRO	MARAGOGIPE
Representantes da gestão municipal e prestadores de serviços		

Fonte: PMSB Camaçari, 2016; PMSB Maragogipe, 2018; PMSB Juazeiro, 2016.

Quadro 4 – Representações dos membros dos comitês responsáveis Validação dos PMSB nos municípios

COMITÊS DE VALIDAÇÃO DOS PLANOS MUNICIPAIS		
CAMAÇARI	JUAZEIRO	MARAGOGIPE
Secretaria de Desenvolvimento Urbano (SEDUR) (Titular e suplente)	Secretaria de Planejamento e Aceleração do Crescimento (Titular e suplente)	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBIO) (Titular e suplente)
Secretaria de Infraestrutura (SEINFRA) (Titular e suplente)	Secretaria de Igualdade Racial (Titular e suplente)	Empresa Baiana de Águas e Saneamento S.A. (EMBASA) (Titular e suplente)
Secretaria de Saúde (SESAU) (Titular e suplente)	Secretaria de Meio Ambiente e Ordem Pública (Titular e suplente)	Câmara de Vereadores (Titular e suplente)
Secretaria de Habitação (SEHAB) (Titular e suplente)	Secretaria de Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Titular e suplente)	Secretaria Municipal de Saúde (Titular e suplente)
Secretaria de Serviços Públicos (SESP) (Titular e suplente)	Secretaria de Educação e Esportes (Titular e suplente)	Secretaria Municipal de Planejamento (Titular e suplente)
Secretaria de Desenvolvimento Social (SEDES) (Titular e suplente)	Secretaria de Saúde (Titular e suplente)	Secretaria Municipal de Serv. Públicos, Transportes e Meio Ambiente (Titular e suplente)
Limpeza Pública de Camaçari (LIMPEC) (Titular e suplente)	Conselho Regional de Engenharia e Agronomia da Bahia (CREA/BA) (Titular e suplente)	Secretaria Municipal de Cultura e Turismo (Titular e suplente)
Empresa Baiana de Águas e Saneamento S.A. (EMBASA) (Titular e suplente)	Universidade Estadual da Bahia (Titular e suplente)	Secretaria Municipal de Governo (Titular e suplente)
Poder Legislativo Municipal (CMC) (Titular e suplente)	Associação de Moradores da Sede (Titular e suplente)	Conselho de Saúde (Titular e suplente)
Conselho Municipal de Meio Ambiente (COMAM) (Titular e suplente)	Serviço Autônomo de Água e Esgoto (SAAE) (Titular e suplente)	Associação Recreativa Cultural de São Roque do Paraguaçu (Titular e suplente)
Conselho Municipal de Saúde (CMS) (Titular e suplente)	-	Núcleo de Cooperação Técnica (NICT) da Funasa – Caráter Orientativo (Titular e suplente)
Conselho Municipal de Educação (CME) (Titular e suplente)	-	-
Conselho Municipal da Cidade (CONCIDADE) (Titular e suplente)	-	-
Comitê de Fomento Industrial (COFIC) (Titular e suplente)	-	-
Comitê da Bacia Hidrográfica do Recôncavo Norte e Inhambupe (CBHRNI)	-	-

COMITÊS DE VALIDAÇÃO DOS PLANOS MUNICIPAIS		
CAMAÇARI	JUAZEIRO	MARAGOGIPE
(Titular e suplente)		
Legenda:		
	Representantes da sociedade civil	
	Representantes da gestão municipal e prestadores de serviços	

Fonte: PMSB Camaçari, 2016; PMSB Maragogipe, 2018; PMSB Juazeiro, 2016.

No entanto, ao longo da pesquisa de campo, foi percebido nos municípios de Juazeiro e Maragogipe uma dispersão dos membros dos grupos de trabalho responsáveis pela elaboração dos planos que inviabilizou a prática do grupo focal. Para tanto foram realizadas entrevistas individuais com os poucos membros identificados.

Já no município de Camaçari, a técnica do grupo focal foi aplicada com o Comitê responsável pela elaboração do Plano, uma vez que sua composição, como será visto no item 5.1, foi totalmente de funcionários da prefeitura municipal.

Os participantes do grupo focal foram convidados a responder e a discutir a matriz de participação baseada na Escala de Arnstein (1969) conforme mostra o Quadro 5.

Quadro 5 – Matriz de participação para aplicação da metodologia do grupo focal

Nível	Questão a serem respondidas pelos participantes do grupo focal
1. Manipulação	Se o participante considerar que alguém chegava com o material todo pronto apenas para que os representantes da sociedade civil validassem.
2. Terapia	Se o participante considerar que os técnicos de órgãos públicos se utilizavam dos comitês participativos para elaborar o Plano conforme seus interesses, sem assumir possíveis erros cometidos por eles, ao se fazer valer desse mecanismo para diluir a responsabilidade com a sociedade civil.
3. Informação	Se o participante considerar que a gestão informava as pessoas dos comitês sobre seus direitos, responsabilidades e opções. Entretanto, chegava com o material todo pronto apenas para que os membros da sociedade civil validassem o produto.
4. Consulta	Se o participante considerar que os representantes da sociedade civil apresentavam suas contribuições para o Plano, mas no final do processo elas eram ignoradas.

Nível	Questão a serem respondidas pelos participantes do grupo focal
5. Pacificação	Se o participante considerar que os representantes da sociedade civil tinham um certo grau de influência nas decisões, podendo participar dos processos de tomada de decisão, entretanto, não existia a obrigação da gestão de levar em conta o que ouviram.
6. Parceria	Se o participante considerar que havia discordância da entre representantes da sociedade civil e da gestão, mas encontrava uma maneira de resolver, buscando a melhor solução para o município.
7. Delegação de Poder	Se o participante considerar que a opinião do grupo que representava a sociedade civil prevalecia diante da opinião da gestão e dos prestadores de serviços
Nível X	No caso de o participante sugerir alguma categoria de participação que não esteja não inclusa nesta pesquisa.

Fonte: ARNSTEIN, adaptado de (1969).

Ao final, também foram utilizadas as palavras-chave (**legitimação, contribuição e decisão**) na análise de conteúdo dos dados coletados na aplicação do grupo focal.

Todo o processo foi gravado para posterior transcrição e análise de conteúdo, tendo o consentimento escrito dos participantes acerca das gravações e utilização dos dados.

Para a análise das informações obtidas nos documentos, nas entrevistas e no grupo focal foi utilizada a técnica da análise de conteúdo. Esta se insere em uma abordagem metodológica crítica e epistemologicamente apoiada numa concepção de ciência que reconhece o papel ativo do sujeito na produção do conhecimento, que tem como ponto de partida a mensagem, seja ela verbal, gestual, silenciosa, figurativa, documental ou diretamente provocada (FRANCO, 2008).

Para esta análise, as estratégias adotadas contaram com a sensibilidade de, a partir de palavras-chave, mensurar o nível de participação da sociedade, com o auxílio da clássica Escala de Participação de Arnstein (1969) adaptada para a realidade contemporânea, agregados aos conceitos de participação, controle social, influenciados também pelo conceito de democracia participativa discutidos anteriormente.

As entrevistas e os grupos focais foram conduzidas de forma que fosse possível responder os seguintes questionamentos:

- I. Quem são os sujeitos que compuseram a sociedade civil?
- II. Quem pauta, leia-se define, a participação da sociedade civil?
- III. Qual a força e/ou a capacidade que a sociedade civil teve de fazer prevalecer os seus interesses?
- IV. Qual a natureza desses interesses?

Por conseguinte, foram utilizadas como termos-chave na análise das entrevistas semiestruturadas, três características predominantes no processo participativo da sociedade: **legitimação; contribuição; e decisão.**

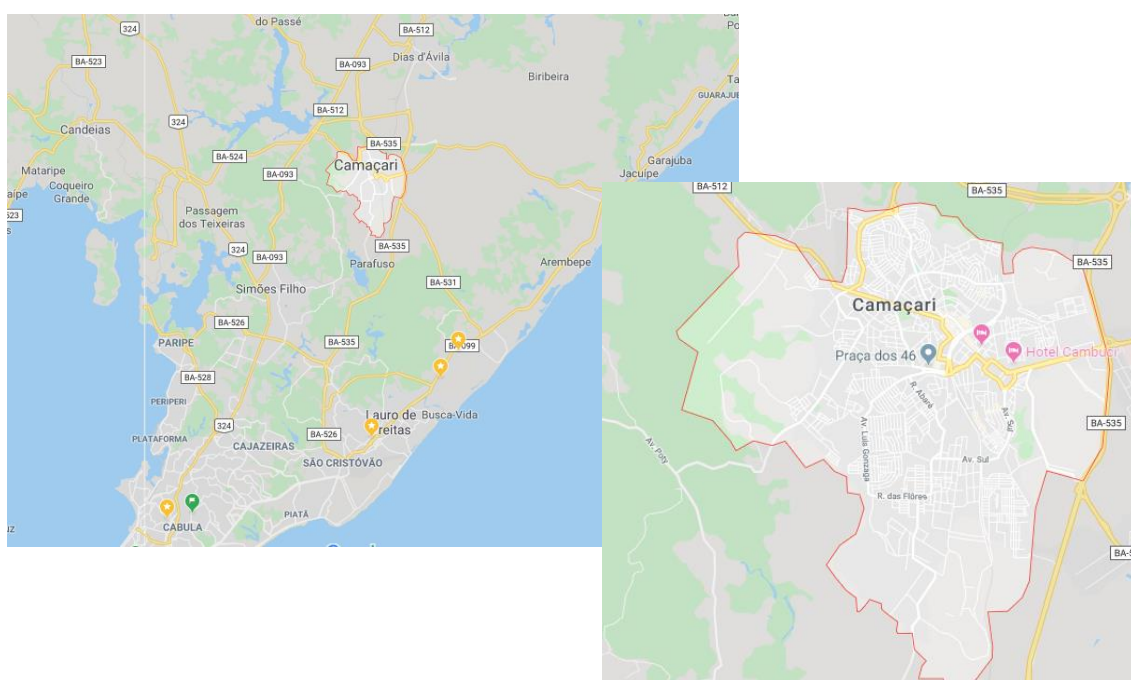
4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1. PLANOS MUNICIPAIS DE SANEAMENTO BÁSICO

4.1.1. PMSB de Camaçari

O município de Camaçari, inserido no Território de Identidade Metropolitano de Salvador⁷, tem a quarta maior população do estado da Bahia com 296.893 habitantes, conforme estimativa de 2017 do IBGE, distando cerca de 41km da capital (Figura 3).

Figura 3 – Localização do município de Camaçari-BA



Fonte: Google Maps, 2019.

Reconhecido como município em 30 de março 1938, Camaçari tem uma área com cerca de 784,658km², 42km de faixa costeira e densidade demográfica de 309,65hab./km² (IBGE, 2010). Economicamente, possui o segundo maior PIB do estado da Bahia (R\$ 8.110,80/per capita), estando apenas atrás da capital baiana (R\$ 20.796,62), de acordo ao mesmo período de referência (IBGE, 2016).

⁷ Com o objetivo de identificar prioridades temáticas definidas a partir da realidade local, possibilitando o desenvolvimento equilibrado e sustentável entre as regiões, o Governo da Bahia, por meio da Secretaria de Planejamento – SEPLAN, passou a reconhecer a existência de 27 Territórios de Identidade, constituídos a partir da especificidade de cada região. Sua metodologia foi desenvolvida com base no sentimento de pertencimento, onde as comunidades, por meio de suas representações, foram convidadas a opinar. Fonte: BAHIA, Secretaria de Planejamento. Disponível em: <http://www.seplan.ba.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=17>. Acesso em: 25 set. 2019.

Um dos grandes motivos na formação do PIB do Município se deve às atividades industriais e nos setores de serviços a elas agregados, pois a instalação das indústrias, fez crescer a rede de serviços necessária para o atendimento as demandas geradas. Assim, desde 1978, foram implantadas as operações industriais daquele que ficou conhecido mais tarde como *Polo Industrial de Camaçari*. Este parque industrial escreveu a história do estado, uma vez que refletiu a linha desenvolvimentista adotada para o estabelecimento e consolidação de uma etapa importante na industrialização baiana, sobretudo, entre as décadas de 60 e 80.

As transformações traçadas por este complexo nos períodos de expansão, destacando a do setor industrial, fez com que uma das principais mudanças estampadas no âmbito local fosse a contribuição para o desenvolvimento da economia regional, seja por meio da oferta de emprego e renda, seja por meio da promoção da contínua modernização das atividades presentes no seu parque industrial.

Atualmente, o Polo apresenta uma expansão e diversificação industrial bastante significativa. Além do Complexo Industrial Ford Nordeste, investimento estimado em US\$ 1,2 bilhão, para produzir 250 mil veículos/ano para os mercados interno e externo, a Bayer, antiga Monsanto, investiu nos últimos anos US\$ 550 milhões para instalar a primeira indústria de matérias-primas para herbicidas da América do Sul (PMSB CAMAÇARI, 2015).

A fim de abrigar os trabalhadores que se mudaram para o Município, devido à instalação do Polo Petroquímico, na década de 70, o Governo do Estado da Bahia implantou diversos programas habitacionais, a exemplo das Glebas A, B, C, D, E e H, destinados a trabalhadores formais na faixa de renda mensal até 3 salários mínimos; o Projeto Habitacional Orientado da Camaçari (PHOC), construção de unidades habitacionais para a população com renda mensal até três salários mínimos, não obrigatoriamente engajados no mercado formal de trabalho; e o conjunto INOCOOP (Instituto de Orientação às Cooperativas Habitacionais), para a camada da população que possuía uma faixa de renda mensal superior à três salários-mínimos, se tornando um bairro de classe média no Município.

Com a consolidação de todos estes programas, a cidade transformou-se num conjunto de habitações populares, mas sem infraestrutura básica e de lazer, marcada pela ausência de esgotamento sanitário, fazendo do Rio Camaçari um esgoto a céu aberto e agravando a degradação ambiental (PMSB CAMAÇARI, 2015, p. 222-223).

Quanto ao Plano Municipal de Saneamento de Camaçari, o mesmo foi concluído em novembro de 2016 com recursos próprios a partir de um contrato firmado entre a Prefeitura Municipal de Camaçari e a uma empresa privada (processo licitatório), objetivando a prestação de serviços especializados de consultoria para a Contratação de Empresa de Consultoria de Engenharia para elaboração do Plano Municipal de Saneamento Básico de Camaçari e também do Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PMGIRS). O contrato assinado em 2014 previa a conclusão do PMSB em dez meses, encerrando em abril de 2015, todavia o contrato se estendeu por mais dezoito meses, encerrando-se em novembro de 2016.

4.1.1.1. Termo de Referência

Quando se trata de recursos próprios, cabe ao município elaborar seu Termo de Referência ou até mesmo aderir, sem nenhuma obrigatoriedade, ao TR do Ministério das Cidades ou da Funasa. Desse modo, assegura-se que o TR elaborado deva obedecer às diretrizes legais, inclusive no que tange à participação e ao controle social.

No município de Camaçari, por exemplo, o Termo de Referência estabeleceu que as atividades que visam garantir a efetiva participação social na construção do PMSB, seriam apresentadas pela empresa de consultoria contratada até 30 dias após a assinatura da Ordem de Serviço, no Plano de Mobilização Social (PMS), que deve conter os procedimentos, mecanismos e metodologia que serão utilizados ao longo de todo o período de elaboração do PMSB.

O TR também estabelece que

o Plano de Mobilização Social deverá ser desenvolvido com os objetivos de divulgar amplamente o processo, as formas e canais de participação e informar os objetivos e desafios do PMSB, possibilitando assim, a participação de todos os segmentos sociais no processo de planejamento e da fiscalização e regulação dos serviços de saneamento básico. A Contratante disponibilizará local apropriado para a realização dos eventos a serem programados (CAMAÇARI, 2014, p. 21).

Dessa forma, para se observar os mecanismos de participação popular deste PMSB, foi necessário compreender seu respectivo PMS. E, ao fazer uma análise do seu conteúdo, nota-se um compromisso com as diretrizes participativas e democráticas do processo à medida que as ações previstas vislumbram a identificação dos problemas

existentes nos serviços públicos de saneamento básico do Município e suas respectivas soluções, bem como a anuência dos representantes da sociedade civil no processo de elaboração do Plano, garantindo que suas opiniões e necessidades estejam contempladas no PMSB.

Entretanto, evidencia-se uma preocupação dos seus elaboradores relativa à comoção popular de envolvimento durante o processo. No texto do PMS de Camaçari, encontra-se registrado que

embora entendida como fundamental para o desenvolvimento do PMSB e PMGIRS, a atuação social está longe de ser um processo espontâneo, no sentido de não bastar apenas a intenção do poder público e a disponibilidade de uma metodologia para que o processo ocorra (PMS Camaçari, 2016, p. 16).

O texto pondera ainda que, sem a sensibilização, mobilização e também capacitação da sociedade civil, a iniciativa participativa do Plano estará fadada a um simples cumprimento de disposições legais; como por exemplo, a realização de consultas e/ou audiências realizadas, em função de legislação específica e/ou disposições contratuais.

Como será visto posteriormente, foram realizados diversos eventos de cunho participativo durante o processo de elaboração do PMSB de Camaçari, entretanto, assim como relatado em seu PMS, um bom planejamento e diversas atividades não são suficientes para que haja uma sociedade participante. É pertinente, igualmente, uma atuação das lideranças locais para que a intenção e metodologia participativas se materializem e se tornem ação efetiva e eficaz para subsidiar a elaboração do PMSB.

O PMS de Camaçari foca nas lideranças comunitárias para atingir a sociedade e sensibilizá-la quanto à sua participação nos eventos setoriais, o que pode ser uma estratégia bastante eficiente de garantir quórum, mas não esclarece os critérios adotados para composição dos comitês, tampouco personifica os membros da sociedade civil, o que fragiliza a prevalência dos interesses coletivos nos possíveis cenários de discussão criados durante o processo de elaboração do PMSB.

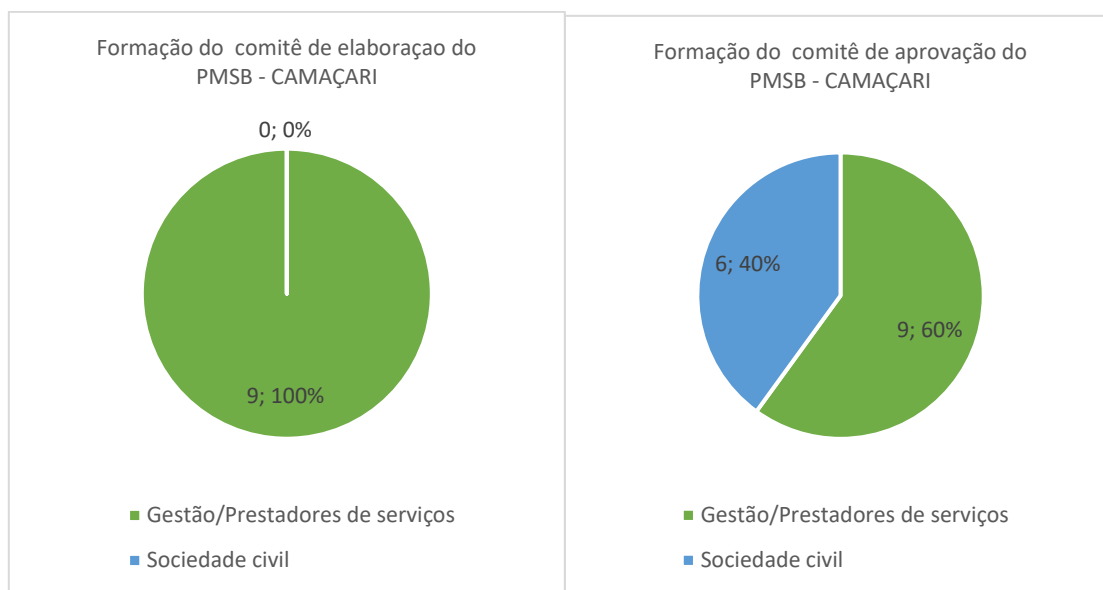
4.1.1.2. Elaboração do PMSB

A elaboração do PMSB de Camaçari partiu de uma licitação de técnica e preço, por meio de recurso próprio. Após a contratação da empresa de consultoria vencedora da licitação, foram constituídos os comitês responsáveis pela elaboração e aprovação de tal instrumento de planejamento.

Diferentemente das práticas brasileiras, na instituição dos membros dos comitês, o Município intitulou os mesmos como Comitê de Coordenação-CC, responsável pela elaboração do Plano, e Comitê Executivo-CE, responsável pela sua validação e aprovação.

O Gráfico 6 apresenta, em valores absoluto, o percentual dos membros que constituíram os comitês do PMSB de Camaçari.

Gráfico 6 – Composição dos comitês do município de Camaçari-BA



Fonte: PMSB de Camaçari, 2016.

Nota-se que a composição do Comitê de Coordenação responsável pela elaboração do Plano se deu exclusivamente por membros da gestão municipal, mais especificamente por funcionários da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente.

Já o Comitê Executivo responsável pela aprovação do conteúdo do Plano foi composto por representantes da gestão municipal, de prestadores de serviços e de entidades da sociedade civil. Entretanto, não houve paridade na instituição deste comitê,

uma vez que a sociedade civil foi representada por apenas 40% dos membros, sendo assim, a maioria dos membros representaram os prestadores de serviços e a gestão (60%).

Outro aspecto importante nesta formulação, como pode ser visto no Quadro 4, é que os representantes da sociedade civil são membros de conselhos municipais e do comitê de bacia hidrográfica a qual se insere o Município, o que não necessariamente garante a representatividade dos membros da sociedade civil, nestes órgãos colegiados.

No município de Camaçari, foram entrevistadas individualmente duas pessoas que fizeram parte dos comitês. A primeira, membro do Comitê de Elaboração (ou de Coordenação), foi uma engenheira sanitaria e ambiental, funcionária efetiva da Prefeitura Municipal, lotada na Secretaria de Desenvolvimento Urbano. E a segunda, membro do Comitê de Validação (ou Executivo), foi uma pedagoga, que representava a sociedade civil por meio de uma associação privada de defesa dos direitos sociais no Município, que tradicionalmente possui uma cadeira no Conselho Municipal de Meio Ambiente e que também assumia uma cadeira no comitê de bacias o qual está inserido o município de Camaçari. Dessa forma, a mesma compôs o Comitê de Validação (ou Executivo) do PMSB de Camaçari representando a sociedade civil por meio do Comitê de Bacia do Rio Joanes.

As entrevistas revelaram que a formação dos comitês foi iniciada com uma chamada pública, convidando a sociedade civil para a sua composição. Entretanto, na prática, essa formação deu-se por meio da gerência de uma única pessoa (designada pela gestão, como coordenadora do comitê) que desenhou a representação dos membros, formado por pessoas que a designada julgava serem capazes de contribuir com o processo de elaboração.

Desse modo, foram instituídos os dois comitês com a predominância de membros da gestão municipal e com a participação dos membros da sociedade civil, de forma muito acanhada, já que apenas duas representantes da sociedade civil (representes de conselhos) participavam de todas as reuniões. Ao ser questionada sobre essas circunstâncias, a engenheira sugeriu que tal situação pode ser um reflexo da ausência de uma contrapartida individual para os membros destes grupos de trabalho; além da carência de uma formação intelectual baseada “na coletividade e do bem comum”, e que isso é “algo difícil de ser criado no ser humano” .

A representação da gestão no Comitê de Validação (ou Executivo), segundo a engenheira, constituído por membros de conselhos teve como objetivo capilarizar as participações da sociedade, bem como mostrar para a população que o Plano, diferentes

de outras atividades governamentais, não era pautado em ações clientelistas e/ou partidárias, e sim pela demanda e necessidade da população.

A gente sabia que tinha 90% de chance desse Plano ir parar gaveta. E se tinha esses 10% dessa comunidade que participasse de todo o processo (...) conseguisse absorver aquele conhecimento (...) Então quando construímos os comitês foi pensando nisso (engenheira do Município).

Já a representante, a pedagoga/professora, mesmo alegando a ausência das universidades e institutos de pesquisa como membros dos comitês e representantes da sociedade civil no PMSB de Camaçari, não acredita que uma modificação na composição dos comitês pudesse fazer a diferença em termos da representatividade popular, pois, segundo ela, “existe uma questão cultural por detrás desse processo, que deve ser modificado a partir da escola, pautada em uma educação voltada para cidadania”.

Um agravante notório nesse contexto, é o fato de um desses representantes da sociedade civil, apesar de compor um conselho municipal, defender os interesses de um prestador de serviços do Município. Tal quadro evidencia a existência de interesses difusos, uma vez que não se pôde identificar se a atuação desse sujeito defendia os interesses da sociedade ou da empresa prestadora de serviços.

A professora, enquanto representante da sociedade civil, quando questionada sobre sua percepção acerca da participação popular nas ações do Estado, ainda afirmou que:

Democracia não é uma forma de governo, democracia é um valor. Mas ela não está explícita na nossa cultura. Se na escola você chega e as leis já estão postas, se na família alguém manda e obedece quem tem juízo, então fica difícil nascer daí pessoas que entendam o que é democracia e que tenham condições de participar e que tenha autoestima suficiente para participar sem se sentir diminuído, por exemplo, frente a um técnico, frente a uma autoridade.

Não foram identificados problemas sobre o cumprimento de eventos e atividades com a população. O Município seguiu à risca a execução das atividades estabelecidas em seu PMS. Todavia, a professora pontua a ausência de divulgação dos trabalhos do PMSB nos ambientes escolares, sendo a escola um espaço onde toda a comunidade de alguma forma se encontra, por ser um ponto de difusão de informação e pelo fato de praticamente todo bairro possuir uma escola.

Participação contributiva

Foram realizados 47 eventos, para discussão e participação social na elaboração do PMSB (e do PMGIRS), incluindo a recepção de dados de saneamento básico. Conforme previsto no escopo do projeto de elaboração do Plano, foram elaborados 13 produtos que podem ser inseridos nas cinco etapas que estão de acordo com o conteúdo mínimo exigido pela Lei nº 11.445/2007. Todavia, serão apenas apresentados no Quadro 6 os produtos inerentes à elaboração do PMSB.

Quadro 6 – Fases e produtos do PMSB de Camaçari - BA

ETAPAS	PRODUTOS	EVENTOS
Estratégias de Mobilização Social	<ul style="list-style-type: none"> • Produto 1 – Plano de Trabalho e Plano de Mobilização Social; 	Foi realizada 01(uma) Conferência Municipal de Lançamento com o objetivo de informar a população sobre o processo de elaboração dos PMSB e PMGIRS.
Diagnóstico Técnico-Participativo	<ul style="list-style-type: none"> • Produto 2 – Caracterização física e socioeconômica do Município; • Produto 3 – Oficina de Capacitação do Comitê Executivo; • Produto 4 – Diagnóstico dos Serviços de Abastecimento de Água; • Produto 5 – Diagnóstico dos Serviços de Esgotamento Sanitário; • Produto 6 – Diagnóstico dos Serviços de Drenagem e Manejo de Águas Pluviais Urbanas; • Produto 7 – Diagnóstico dos Serviços de Limpeza Urbana e Manejo dos Resíduos Sólidos; 	Foram realizadas 20 (vinte) oficinas setoriais, na fase de diagnóstico, as quais foram compostas por palestras educativas sobre abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem e manejo de águas pluviais, limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos e, concomitantemente, por oficinas para identificação, junto aos participantes, das principais demandas ligadas ao saneamento básico
Prognóstico e Planejamento Estratégico – Cenário e Referência	<ul style="list-style-type: none"> • Produto 8 – Estudos de Cenários; • Produto 9 – Hierarquização das Intervenções; 	Foram realizadas 20 (vinte) oficinas setoriais, na fase de prognóstico, nas quais buscou-se identificar as alternativas de saneamento básico e os anseios das comunidades para o futuro. Também foram apresentados os programas, projetos e ações que seriam implementados durante a vigência do PMSB.
Programas, Projetos e Ações	<ul style="list-style-type: none"> • Produto 13 – Plano Municipal de Saneamento Básico PMSB: Programas, Projetos e Ações (versão preliminar); 	Apresentado à população juntamente com o Prognóstico.

ETAPAS	PRODUTOS	EVENTOS
Execução, Avaliação e Revisão do PMSB	<ul style="list-style-type: none"> • Produto 15 – Versão revisada e complementada do PMSB com base nas audiências públicas locais (minuta de proposta de lei); • Produto 16 – Relatório síntese do PMSB (proposta de lei enviada à Câmara). 	Foram realizadas 05(cinco) Audiências Públicas para apresentação da versão final, sendo 03 do PMSB.

Fonte: PMSB Camaçari, 2016.

O Quadro 6 sugere que todas as etapas tiveram quantitativamente participação. Dessa forma, o índice de Participação Contributiva foi de 100%. Vale ressaltar que esta categoria se refere apenas a uma análise quantitativa que responde apenas se houveram ou não eventos com a população, ou seja, não irá analisar se houve contribuição da população ou como se deu essa contribuição. Por esta razão, as técnicas utilizadas no campo (entrevista semiestruturada e grupo focal) subsidiaram uma melhor interpretação qualitativa da participação contributiva.

A engenheira considerou que no Município houve um número muito grande de eventos para elaboração do Plano, sendo que isso aconteceu por considerarem que a comunidade não estava preparada para absorver todo o conteúdo, então os eventos eram instrumentos utilizados para garantir o mínimo de entendimento da sociedade a respeito do Plano. E mesmo acreditando na importância da participação e do controle social no processo de tomada de decisão do Estado a sociedade ainda não esteve tão interessada no planejamento do saneamento básico por não ser algo que traga resultados imediatos, bem como a frustração da população em outros eventos que não trouxeram nenhum retorno para ela.

Do ponto de vista da representante da sociedade civil, a mesma chama atenção para a questão da cooptação das organizações e seus membros que muitas vezes chegam nos espaços de participação com a expectativa de ver de alguma forma sua organização beneficiada, haja vista que, segundo a professora, são organizações e membros carentes e com necessidade de políticas públicas.

Tem muita gente querendo fazer muita coisa, mas acontece que você não consegue mobilizar nada no mundo capitalista que não inclua o capital (Relato da Professora).

Quando questionada sobre sua própria participação e dos demais representantes da sociedade civil na elaboração do PMSB de Camaçari, a professora apontou dois problemas principais em sua concepção que fragiliza a representação popular:

- O despreparo dos representantes- “... a maioria vai para campo, vai para as discussões, mas não tem uma preparação sobre... (pausa rápida) ... conhecimentos técnicos suficiente para poder discutir com algum pé de igualdade com os técnicos que vem nos convencer de várias coisas...”; e
- a falta de recursos das organizações que representam a sociedade civil e que limita a participação dos membros por não terem nenhuma remuneração ou

por falta de tempo – “a maioria das pessoas que participam são aquelas que abnegadamente dão o seu tempo para estar ali e discutir aquelas coisas, mas não são remuneradas. E muitas vezes deixam o seu trabalho para isso ou muitas vezes não podem participar melhor porque tem que pagar suas contas... Isso faz com que a participação dela termine perdendo um pouco de qualidade”.

Participação Decisiva

Nesta categoria, para o município de Camaçari, foram analisados os documentos que atestam a deliberação do Comitê de Validação (ou Executivo) quanto a aprovação dos produtos que constituem o PMSB. Neste caso, foram realizadas reuniões com os membros dos comitês de elaboração e de aprovação, que em alguns casos eram reuniões onde os membros dos comitês de elaboração juntamente com a empresa de consultoria apresentavam o conteúdo produto e ao final os membros dos comitês deliberavam sua aprovação. Entretanto, foram consideradas todas as reuniões realizadas entre os membros, mesmo que não fossem para aprovação de determinado produto, haja vista o poder deliberativo do Comitê de Validação que pode conduzir o caminho de desenvolvimento do instrumento de planejamento em questão neste processo de tomada de decisão, não sendo necessariamente por meio de aprovação de produto.

Não foram encontradas atas peculiares a aprovação dos produtos, apenas as listas de presença com a participação dos membros do Comitê de Validação, conforme Quadro 7.

Quadro 7 – Representação dos membros do Comitê de Validação em reuniões de cunho decisivo – Camaçari-BA

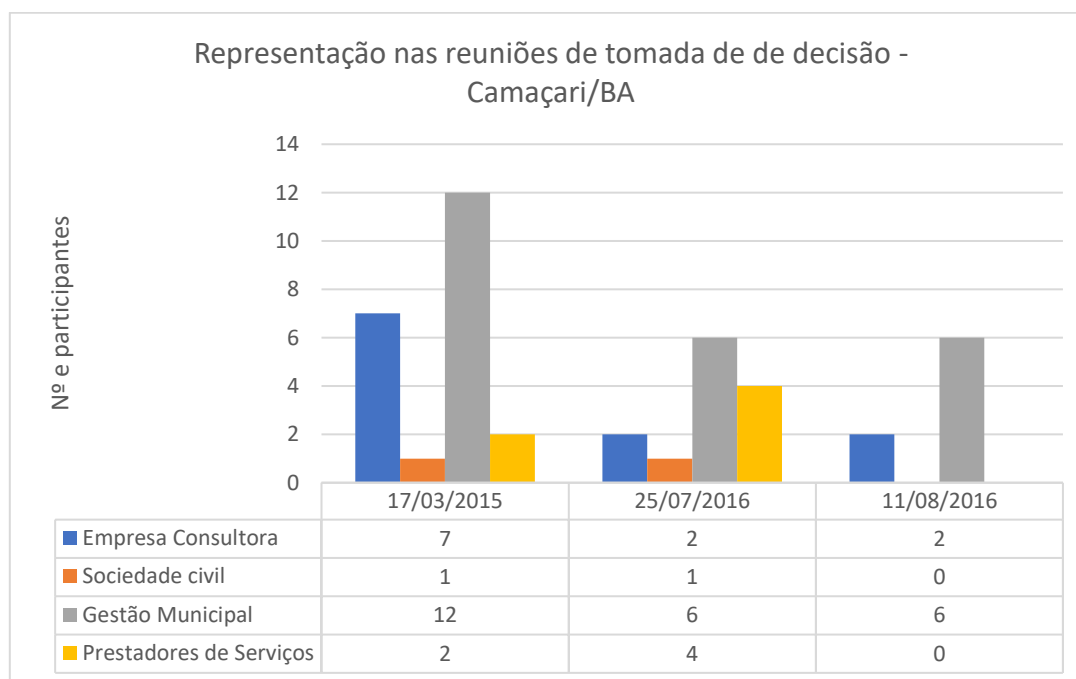
DATA	EVENTO	PARTICIPANTES
17/03/2015	Apresentação do Diagnóstico de abastecimento de água	07 Empresa Consultora 01 Sociedade civil 12 Gestão Municipal 02 Prestadores de Serviços
25/07/2016	Reunião dos comitês para discussão da minuta de Lei do PMSB e o que mais couber	02 Empresa Consultora 01 Sociedade civil 06 Gestão Municipal 04 Prestadores de Serviços
11/08/2016	Reunião para análise da Minuta da Lei do PMSB	02 Empresa Consultora 00 Sociedade Civil 06 Gestão Municipal 00 Prestadores de Serviços

Fonte: PMSB Camaçari, 2016.

Dentre os documentos disponibilizados pela Prefeitura Municipal de Camaçari, foram apenas identificadas três reuniões deliberativas comprovadas em listas de presença nos relatórios de atividades desenvolvidos mensalmente pela empresa de consultoria. Porém, durante a análise dos documentos foi percebido que houve reuniões mensais entre a empresa de consultoria e o Comitê responsável pela elaboração do PMSB.

Para melhor ilustrar os resultados, os mesmos foram reproduzidos no Gráfico 7.

Gráfico 7 - Representação dos membros do Comitê de Validação em reuniões de cunho decisivo – Camaçari-BA



Fonte: PMSB Camaçari, 2016.

Os resultados sugerem que a participação da sociedade civil foi representada por apenas um membro. Utilizando os indicadores de Participação Decisiva e suprimindo a participação dos representantes da empresa de consultoria por estes não terem direito a voto, tem-se uma média entre os eventos de 17% de representantes de prestadores de serviços, 78% de representantes da gestão municipal e apenas 5% de representação da sociedade civil. Assim, o índice de Participação Decisiva é de 5%, mostrando numericamente uma baixa potencialidade de decisão da sociedade civil durante a elaboração do PMSB de Camaçari.

As entrevistas apontaram que os produtos que compunham o PMSB de Camaçari eram elaborados pela empresa de consultoria e apresentados em reuniões para os membros dos comitês. Os produtos eram enviados previamente para os membros,

entretanto eram lidos apenas pelos membros do Comitê de Elaboração (de Coordenação), composto integralmente por funcionários da prefeitura, que faziam suas considerações e as apresentavam durante as reuniões. Já o Comitê de Validação só tinha acesso aos documentos no dia da reunião, quando apresentados em slides pela empresa de consultoria, ação essa justificada pela engenheira como falta de tempo e outros compromissos dos membros do comitê de Validação e pela densidade do conteúdo, apontando ainda a baixa frequência dos membros nas reuniões de validação.

Após apresentação da empresa e correções sugeridas pelo Comitê de Elaboração (de Coordenação), este último contactava o Comitê de Validação e sugeria ou não a aprovação do produto. Nesse contexto, surge uma atuação de legitimação por parte dos membros do Comitê de Validação, considerando inclusive que era o único que havia membros (atuantes ou não) representando a sociedade civil.

As entrevistadas concordam que não houve conflitos entre as partes durante a elaboração do Plano, mas a representante da sociedade civil ponderou que a representação da sociedade civil era muito pequena e poderia ter sido melhor se as organizações estivessem mais estruturadas e com capacidade de participar ativamente.

Chama atenção no discurso da engenheira a forma de aprovação dos documentos, uma vez que não houve uma apropriação no conteúdo do Plano por parte dos membros do Comitê de Validação que só tinha contato com o documento em forma de slide e apenas no dia marcado para validação e aprovação. Esta estratégia não oportunizava um cenário de discussão, uma vez que não havia tempo hábil para uma leitura crítica do que estava escrito nos produtos, tampouco gerar qualquer tipo de conflito.

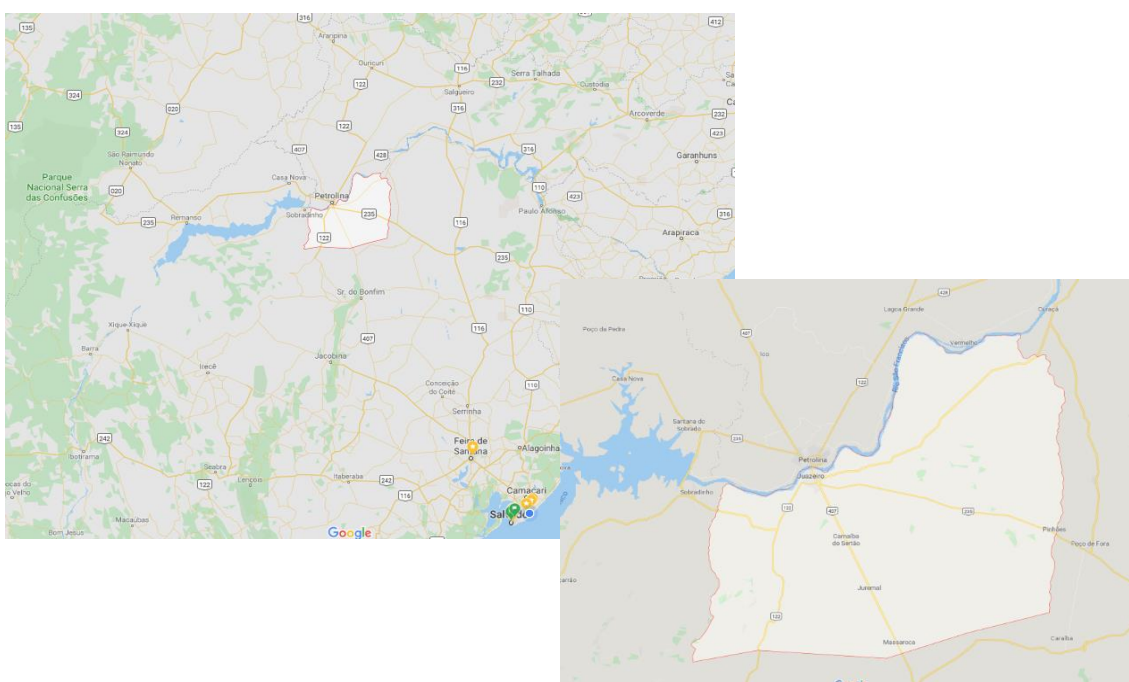
Como o Comitê Executivo (de Validação) assistia lá a palestra (apresentação do produto) e aprovavam ou não, tanto faz se era sociedade civil, se era poder público. Estava todo mundo no mesmo barco [...] o que a sociedade civil falava a gente acatava, o que a gente falava também era acatado... então não tinha muito conflito.

Acerca da minuta de Lei, a mesma foi elaborada pela empresa de consultoria, com o crivo do Comitê de Elaboração (ou Coordenação). Entretanto, a engenheira critica o fato da minuta de Lei ser aprovada sem nenhuma ressalva, sem passar por nenhuma revisão jurídica, com pontos considerados por ela revolucionários, evidenciando que a preocupação dos envolvidos era contemplar seus interesses no Plano, ou de determinada rua representada por um vereador, ou a assinatura de contrato pelos prestadores de serviços, que dependiam da aprovação do Plano.

4.1.2. PMSB de Juazeiro

O município de Juazeiro possui uma população 215.183 habitantes, está localizada no Território Identidade Sertão do São Francisco, na mesorregião do Vale São Franciscano da Bahia e na microrregião de Juazeiro. Possui perímetro de 362,88km e uma área de 6.500,520km², o que corresponde a 1,15% do estado da Bahia (IBGE, 2010) (Figura 4).

Figura 4 – Localização do município de Juazeiro-BA



Fonte: Google Maps, 2019.

O Rio São Francisco sempre foi de grande importância para definição do modo de vida e de produção dos moradores da região do Baixo Médio. Dessa forma, a implantação da barragem de Sobradinho, que alterou o curso do Rio, incidiu em grandes alterações na estrutura social, política, econômica e cultural locais na região. Uma sensível mudança ocorreu na economia da região às atividades agrícolas irrigadas, essencialmente concentradas em Juazeiro (SEI, 2003).

Após a construção da barragem de Sobradinho, a dinâmica dos moradores da região que está inserida, o Baixo Médio do São Francisco (BMSF), foi modificada. Muitas famílias tiveram que serem reassentadas, dando espaço às águas armazenadas pela barragem e isso teve impactos sociais, políticos, econômicos e culturais (SEI, 2003).

O PIB municipal de Juazeiro no ano de 2016, com valor de R\$ 3.435.777,00, segundo dados do IBGE, é o 12º maior PIB do estado da Bahia. O setor agropecuário, que possui grande importância para a região e emprega a maior parte dos trabalhadores é o que possui a menor participação. Dados históricos do IBGE apontam que o PIB de Juazeiro aumentou 3,7 vezes entre os anos de 1999 e 2011, próximo ao crescimento registrado de 3,8 vezes para o estado da Bahia no mesmo período.

Considerado como o maior polo industrial do Vale do São Francisco, o DISF – Distrito Industrial do São Francisco possui uma área total superior aos 3,6 milhões de m² e gera mais de 2.350 empregos diretos (SUDIC, 2014). Ainda que possua a denominação de “distrito industrial”, não se trata de uma área de divisão administrativa do Município, sendo toda a sua área pertencente à sede de Juazeiro.

Em relação ao PMSB, o Município teve seu Plano elaborado com recursos financeiros do então Ministério das Cidades, iniciado em janeiro de 2014 e concluído no final de 2016.

4.1.2.1. Termo de Referência

Por possuir uma população superior a 50 mil habitantes, o município de Juazeiro se enquadra dentre os municípios que tiveram seu PMSB financiando pelo então Ministério das Cidades. A última versão do Termo de Referência (autodenominado TdR) do MCidades foi elaborada em 2016 e estabeleceu sua metodologia participativa conforme mostra o Quadro 8.

Quadro 8 - Metodologia de participação sugerida no TdR do então Ministério das Cidades, 2016

Objetivo	Metodologia
Formatar os instrumentos e mecanismos de divulgação e comunicação para a disseminação e o acesso às informações, documentos, resultados, propostas e Produtos do PMSB	Informativos ou boletins impressos, cartilhas, páginas na internet, redes sociais, vídeos explicativos e programas de rádio dentre outros meios de divulgação e comunicação;
Estabelecer canais para recebimento de críticas e sugestões, garantindo-se a avaliação e a resposta a todas as propostas apresentadas	Consulta pública pela internet ou por formulários ou outros meios disponíveis;
Constituição de Grupos de Trabalho	Visando o desenvolvimento de temas específicos do Plano quando a realidade complexa indicar ou houver a necessidade de atuação articulada de diferentes órgãos e instituições

Objetivo	Metodologia
Concepção dos eventos abertos à comunidade local	Debates, seminários e audiências públicas para discussão e participação popular na formulação do Plano, incluindo a recepção de dados de saneamento, se for o caso;
Concepção e planejamento da Conferência Municipal de Saneamento Básico, conforme a conveniência do Município e dos principais atores do setor	-
Divulgar amplamente o processo, as formas e os canais de participação e informar os objetivos e os desafios do PMSB	-
Disponibilizar as informações necessárias à participação qualificada da sociedade nos processos decisórios do PMSB	-
Estimular todos os segmentos sociais a participarem do processo de planejamento e da regulação e fiscalização dos serviços públicos de saneamento básico	-
Ser assegurada ampla divulgação das propostas dos planos de saneamento básico e dos estudos que as fundamentem, inclusive com a realização de audiências ou consultas públicas.	Audiências ⁸ e Consultas Públicas

Fonte: MCIDADES, 2016.

A metodologia participativa do TdR mostra a influência da LNSB em seus instrumentos estratégicos e propõe audiências e consultas públicas em pelo menos três dimensões: divulgação (informação à sociedade); participação da sociedade (recepção das propostas); e consolidação (análise das propostas).

O TdR sugere a representação da sociedade civil por meios de entidades profissionais, empresariais, movimentos sociais e ONGs, mas não personifica os sujeitos sociais, o que pode trazer à tona interesses difusos na representação, uma vez que esses sujeitos podem não representar de fato os interesses da sociedade.

As entrevistas realizadas no município de Juazeiro contaram com a participação de quatro sujeitos: o coordenador dos Comitês Executivo e de Coordenação; e três membros do movimento popular existente no Município.

O Coordenador dos Comitês, então Secretário Municipal de Planejamento, foi indicado pela gestão para assumir tal função e ser aquele responsável por planejar a

⁸As audiências e as consultas públicas não isentam a EEP de realizar reuniões, oficinas e outros momentos de discussão dos trabalhos junto à sociedade, ao longo da elaboração do PMSB.

composição dos Comitês. Esse coordenador foi o responsável por estabelecer quais as entidades sociais que comporiam os Comitês do PSMB de Juazeiro.

A princípio o movimento popular, mesmo atuando também com ações visando a melhoria do saneamento básico do Município, não foi convidado para compor os Comitês. Por iniciativa própria, participantes do movimento se propuseram a participar das atividades e reuniões dos Comitês, mesmo não tendo seus nomes instituídos em decreto como ocorreu com os demais membros.

Foram entrevistadas três mulheres: uma formada em jornalismo, com o pseudo de Ester; uma dona de casa, chamada aqui de Márcia; e uma educadora com codinome de Marília, todas pertencentes ao movimento popular do Município que trabalha as com questões ambientais e de saneamento. Vale ressaltar que mesmo todas elas participando do mesmo grupo social, devido à questões de horário e trabalho não foi possível conversar de forma agrupada para que fosse possível viabilizar um grupo focal, entretanto as entrevistas individuais foram suficientes para responder aos questionamentos que permeiam esta pesquisa.

Quando questionadas sobre a participação das mesmas nos Comitês, todas afirmaram que partiu do interesse do movimento ao saber do início da elaboração do Plano. A Sra. Marília afirmou que os representantes buscaram meios de participar dos eventos mesmo não tendo seus nomes legalmente instituídos como membros dos Comitês.

Nós entramos pela janela no Comitê (relatou a Sra. Marília)

A Sra. Marília complementa a fala anterior apontando a influência do movimento nas reuniões e eventos do PMSB de Juazeiro.

Mesmo sem tá com cadeira no grupo, começamos a participar das reuniões [...] mesmo não tendo direito a voto, já estávamos influenciando no Plano.

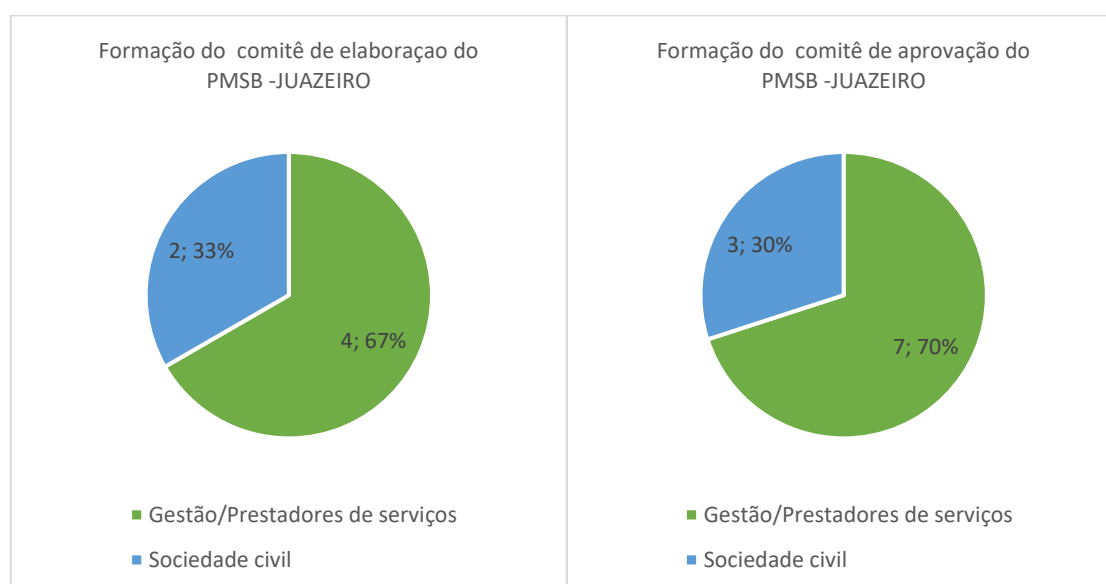
Ao longo do processo o movimento foi se fortalecido com apoio da Igreja Católica e outros indivíduos que abraçaram a causa, buscando inclusive entender o que era saneamento básico e seu instrumento de planejamento. Isso influenciou também na inserção do movimento em outras políticas do Município, a exemplo do Plano Diretor.

4.1.2.2. Elaboração do PMSB

O Comitê Executivo (CE) do PMSB de Juazeiro, este sim responsável pela elaboração do Plano, foi composto por seis membros titulares, com seus respectivos suplentes, sendo quatro representantes da gestão municipal e prestadores de serviços e apenas dois representantes da sociedade civil, sendo um representante da associação de moradores da sede e um representante de associação de moradores dos distritos.

Já o Comitê de Coordenação (CC) foi constituído por dez representantes titulares, também com suplência, sendo sete representantes da gestão e prestadores de serviços e três da sociedade civil como pode ser visto no **Gráfico 8**.

Gráfico 8 - Composição dos comitês do município de Juazeiro-BA



Fonte: PMSB de Juazeiro, 2016.

Os dois Comitês são compostos majoritariamente por representantes da gestão municipal e prestadores de serviços, o que significa que em qualquer situação de discordância entre sociedade e gestão que exija uma votação, a sociedade civil pode ser facilmente vencida.

No que diz respeito a representatividade, percebe-se na composição do CC além da representação de associação de moradores, representações de Universidade, de Conselho Regional de Engenharia e Agronomia da Bahia, o que pode contribuir para fortalecer a participação sociedade civil no alcance dos seus interesses.

Participação contributiva

Foram realizados 55 eventos abertos à comunidade local, para discussão e participação popular na elaboração do PMSB Juazeiro. Estas atividades estão diluídas em seis produtos apresentados no Quadro 9.

Quadro 9 – Fases e produtos do PMSB de Juazeiro - BA

ETAPAS	PRODUTOS	EVENTOS
Estratégias de Mobilização Social	Produto 1 – Plano de Trabalho e Plano de Mobilização Social;	Foram realizadas 18 audiências públicas, sendo 09 na sede do Município e 09 nos distritos, com o objetivo de apresentar a metodologia de trabalho e sensibilizar a população para participar da elaboração do PMSB.
Diagnóstico Técnico-Participativo	Produto 2 – Diagnóstico	Foram realizados 18 seminários, sendo 09 na sede do Município e 09 nos distritos, os quais foram compostos por palestras educativas sobre os componentes do saneamento básico e, concomitantemente, por oficinas para identificação, junto aos participantes, das principais demandas ligadas ao saneamento básico. Assim, os seminários foram divididos em dois momentos: primeiro, apresentação das palestras sobre os temas mencionados e incorporando discussões sobre uso de tecnologias alternativas, uso adequado da água, reciclagem de resíduos sólidos, entre outros; o segundo momento utilizado para identificar com os participantes as principais demandas dentro de cada eixo do saneamento básico, obtendo informações para utilização no diagnóstico do PMSB. Para tornar esse momento mais produtivo/efetivo, os participantes foram distribuídos em grupos, potencializando a interação e as discussões.
Prognóstico e Planejamento Estratégico – Cenário e Referência	Produto 3 – Prognóstico	Foram realizadas 18 Pré-Conferências Municipais de Saneamento Básico, para a discussão das propostas e instrumentos do PMSB, sendo 09 na sede do Município e 09 nos distritos para discussões setoriais e temáticas preparatórios.
Programas, Projetos e Ações	Programas, projetos e ações para a universalização dos serviços públicos de saneamento básico	-
Execução, Avaliação e Revisão do PMSB	Mecanismos e procedimento de controle social e instrumentos para monitoramento e avaliação sistemática da eficiência, eficácia e efetividade das ações programadas	-
Relatório Final	Relatório Final	01 Evento Público na sede do Município, com carga horária mínima de 04 horas para apresentação do relatório final do Plano Municipal de Saneamento Básico para que assim os participantes possam proceder aos ajustes técnicos e posterior encaminhamento do PMSB à Câmara de Vereadores

Fonte: PMSB Juazeiro, 2016.

Para o município de Juazeiro, o quadro sugere que a maioria das etapas do PMSB teve quantitativamente participação popular. Dessa forma, utilizando o índice de Participação Contributiva, tem-se PC=67%. Lembrando que esta categoria, assim como ocorreu em Camaçari, refere-se apenas a uma análise quantitativa que responde apenas se houve ou não eventos com a população, ou seja, não irá analisar se houve contribuição da população ou como se deu essa contribuição.

Entretanto, as entrevistas relevaram que houve uma baixa participação nos eventos setoriais justificado pelas diversas etapas que cansavam a população e os representantes sociais a densidade dos produtos. A Sra. Márcia criticou algumas metodologias adotadas nos eventos setoriais que subestimavam a capacidade de entendimento da população.

Era como se estivessem trabalhando com crianças” (relatou a Sra. Márcia)

Já o coordenador do Plano, representante da gestão, fala que não foi um processo fácil, porque a sociedade encontrava-se desgastada e incrédula em relação às ações da gestão, sendo necessário um empenho muito grande para que os eventos fossem realizados e houvesse participação.

Participação Decisiva

Devido à dificuldade no acesso às atas, listas de presença e demais documento de cunho deliberativo, não foi possível analisar esta categoria a partir dos documentos, mas as entrevistas revelaram uma forte presença da sociedade civil, não a partir dos membros instituídos e sim daqueles que pertenciam ao movimento popular.

Como em Camaçari, a empresa de consultoria contratada pela prefeitura encaminhava os produtos previamente para que fossem analisados pelos membros dos Comitês, entretanto nem todos conseguiam fazer a leitura de todo o material encaminhado, quer seja pela densidade, quer seja pela dificuldade de compreensão.

Uma das entrevistadas da sociedade civil (Sra. Ester), afirma que este problema foi resolvido entre eles com a presença de um técnico que fazia parte do movimento popular e traduzia a linguagem técnica à uma linguagem mais simples e apontava os

pontos mais importantes do documento. Ela aponta a importância da existência desse sujeito qualificado contribuindo com a sociedade civil:

As vezes tem grupos que vão pra preencher cadeira ou então nem entendem do assunto. A gente só mudou essa ideia depois que a gente começou a estudar o assunto. Muitas pessoas pensam que saneamento é esgoto. Se a população não entende do assunto, ela não vai saber cobrar do poder público (relatou a Sra. Ester).

Quando questionado sobre possíveis conflitos, as entrevistadas deram ênfase a uma densa discussão que ocorreu a respeito do tamponamento dos rios, como proposta de ação do PMSB. Próximo da apreciação e aprovação do Plano pela Câmara de Vereadores, foi realizada uma reunião, iniciativa do movimento popular, mostrando aos vereadores as experiências de municípios que estavam recuperando os rios urbanos.

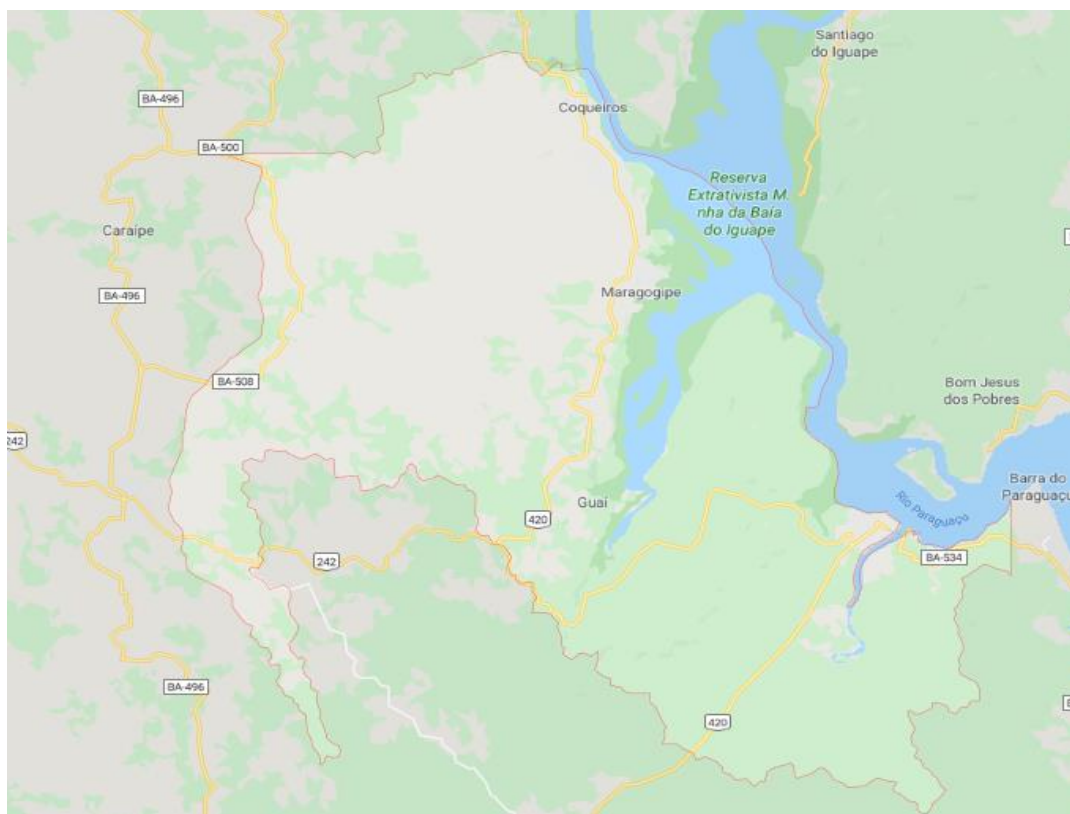
A gente brigou com o corpo técnico porque eles queriam concretar tudo [...] A gente conseguiu fazer com que o Plano saísse sem permitir a cobertura dos rios urbanos, e prometendo sua revitalização. Se as coisas vão acontecer de fato não sei, porque a gente sabe que tem as questões políticas. As obras estão paradas, mas estamos cobrando (relatou a Sra. Ester).

A Sra. Ester, afirmou que a maioria dos conflitos eram gerados a partir da discussão com a empresa de consultoria e acredita que isso se dava devido à mesma não conhecer a realidade do Município, mas as discussões ocorridas eram resolvidas durante as reuniões.

4.1.3. PMSB de Maragogipe

O município de Maragogipe possui população de 44.555 habitantes, pertence ao Território Identidade do Recôncavo, constitui-se por uma área municipal de 440,2km², e possui uma distância de 133km da capital Salvador (Figura 5).

Figura 5 – Localização do município de Maragogipe-BA



Fonte: Google Maps, 2019.

Em 1520, os portugueses ao chegarem à terra do Município ficaram deslumbrados com as riquezas naturais e com a acessibilidade do porto a qualquer embarcação de grande ou pequeno calado, alguns exploradores resolveram ali fixar residência e, assim, foi iniciado o povoamento pelos portugueses com a extração de madeiras, a plantação de cana-de-açúcar e mandioca, bem como a construção de engenhos de açúcar e fábricas de farinha.

Atualmente, os serviços petroquímicos, a pesca e o artesanato em cerâmica são as principais atividades econômicas do Município. Destaca-se ainda o potencial turístico, com praias, manguezais, monumentos edificadas, religiosidade, carnaval e atividades náuticas. As poucas indústrias existentes são de pequeno porte, como fábrica de sandália, panificadoras e abatedouros, além de grande estaleiro que teve suas atividades paralisadas em 2015.

O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) de Maragogipe referente ao ano de 2015 ocupa a posição de 312º nos anos iniciais entre os 417 municípios do estado da Bahia. O Município iniciou a elaboração do seu Plano em fevereiro de 2015 e concluiu, 14 (quatorze) meses depois, em abril de 2018.

4.1.3.1. Termo de Referência

Por possuir uma população menor que 50 mil habitantes, o município de Maragogipe conseguiu o financiamento para elaboração do PMSB pela Funasa e, dessa forma, sua elaboração foi pautada pelo Termo de Referência da Fundação.

Com uma metodologia considerada participativa, o Termo de Referência da Fundação Nacional de Saúde (FUNASA), elaborado em 2012 e revisado em 2018, tem o objetivo de municiar os municípios quanto à elaboração dos seus PMSB, ao orientar o planejamento municipal para a promoção da universalização dos serviços, a inclusão social e a sustentabilidade das ações (FUNASA, 2018).

O conteúdo do TR da Funasa está inserido dentro do contexto da Lei nº 11.445/2007, da Lei nº 12.305/2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) e de seus respectivos Decretos Regulamentadores de nº 7.217/2010 e nº 7.404/2010, respectivamente.

O primeiro passo para o início da elaboração do Plano foi a formação dos Comitês (Executivo e de Coordenação) instituídos por meio de Decreto ou Portaria pelo Poder Executivo Municipal.

O Comitê Executivo é formado por uma equipe multidisciplinar de caráter técnico e tem a função de executar todas as atividades previstas no TR e preparar todos os produtos para submetê-los à aprovação. Já o Comitê de Coordenação é instituído por decreto e trata-se de uma instância consultiva e deliberativa, sendo estabelecido pelo TR da Funasa que

Este comitê deverá ser formado por representantes da sociedade civil organizada e do poder público, devendo ser assegurada a paridade na representação das duas esferas. Da sociedade civil deverá ser buscada a representação de lideranças comunitárias e organizações sociais locais (associações de moradores, grupos de mulheres, de jovens, religiosos, culturais, entre outros), de entidades profissionais (como OAB, CREA, CAU, entre outras), de entidades empresariais (como CDL, etc.), de dirigentes sindicais dos trabalhadores em saneamento, de movimentos sociais com atuação no município e na região (como movimentos de moradia, de pequenos agricultores, dos “sem terra”, “atingidos por barragens, por mineração”, entre outros), de associações/cooperativas de catadores de materiais recicláveis, de associações rurais, de organizações não governamentais (ONGs), de instituições de ensino, entre outras representações sociais existentes no município (FUNASA, 2018, p. 36).

Após a formação dos Comitês, é elaborado o que a Funasa denomina de Produto B - Estratégia de Mobilização, Participação Social e Comunicação do PMSB. Trata-se de uma das etapas iniciais do PMSB, posterior a nomeação dos membros dos Comitês, onde são definidas as metodologias participativas do Plano. O Quadro 10 apresenta a síntese das atividades previstas para este Produto, conforme sugerido pelo TR da Funasa, definidas quanto ao seu objetivo e metodologia.

Quadro 10 – Metodologia de participação sugerida no TR Funasa, 2018

Objetivo	Metodologia
Sensibilização sobre a relevância do PMSB e a mobilização da população local	Esta atividade pode se dar por meio de informes nos conselhos municipais; folhetos/cartazes nas instalações e equipamentos públicos (creches, escolas, unidades de saúde, sede da Prefeitura etc.); inserções em programas de rádio; atividades lúdicas e recreativas em espaços públicos (enquetes teatrais, música, gincana, mutirão de limpeza, exibição de vídeos sobre o saneamento etc.);
Amplo acesso à informação	Por diversos meios, desde os mais atuais, como as páginas eletrônicas da Administração Municipal e de parceiros, a difusão em redes sociais até os meios convencionais como quadro de avisos, canais para recebimento de críticas e sugestões, entre outros;
Qualificação da participação social	Por meio das oficinas de capacitação dos Comitês do PMSB, que trazem a representação do que existe no município em termos de organização social que podem construir um diálogo mais consistente entre o saber técnico e o saber popular;
Participação de segmento sociais organizados	É onde a Estratégia Participativa deve buscar atribuir capilaridade ao processo e uma participação mais qualificada como as associações de moradores, grupos específicos da sociedade (comércio, empresários, educadores, catadores de materiais recicláveis, movimento de moradia, entre outros);
Participação da população em geral	Para que mobilizar também o cidadão e a cidadã comum que não esteja necessariamente vinculado a algum grupo social organizado, ou ainda por meio consulta pública e envio de críticas e sugestões via internet; propiciando à população como um todo o direito de acesso à informação e de participação, por meio de seminários, conferências municipais e/ou audiência pública

Fonte: FUNASA, 2018.

Em suma, as Estratégias Participativas do PMSB devem ser articuladas à outros processos participativos existentes no município ou ao menos inspirar-se nessas experiências e alcançar todo o território municipal, o que inclui as populações da sede, distritos, campo, floresta, das águas, de áreas indígenas, de comunidades quilombolas e tradicionais, favelas, ocupações irregulares, assentamentos precários, entre outras (FUNASA, 2018).

É perceptível que o TR da Funasa traz uma metodologia participativa norteada pelo conteúdo mínimo estabelecido pela Lei nº 11.445/2007, entretanto sem nenhuma novidade relacionada as metodologias praticadas nos orçamentos participativos, fóruns

que discutem a agenda de desenvolvimento local, conferências setoriais e conselhos municipais de políticas públicas.

O TR apresenta uma preocupação na identificação dos sujeitos sociais que irão participar da elaboração do Plano, tanto na formação dos Comitês como nos eventos setoriais, sugerindo que muito mais importante do que um número elevado de eventos, para garantir plena participação social é necessário mapeamento dos sujeitos de modo a agregar as principais lideranças comunitárias, empresariais, classistas, entre outras, alcançando a população como um todo.

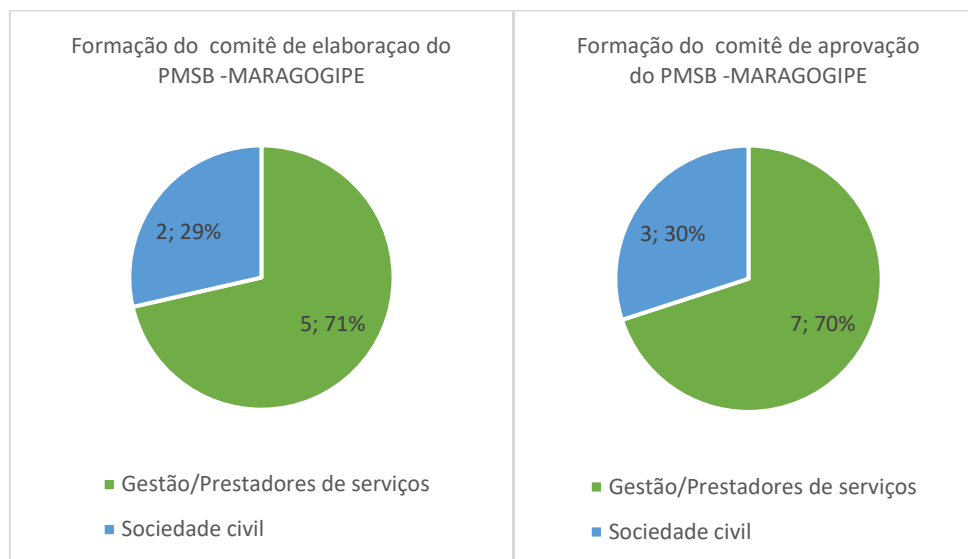
O TR da Funasa também diz respeito às características desses sujeitos sociais que devem ser mapeados com base em critérios, dentre os quais a capacidade de diálogo dos mesmos com a população (FUNASA, 2018) e propõe a qualificação dos sujeitos sociais e o amplo acesso à informação como mecanismos de se garantir a mobilização, a participação social e a comunicação para os diferentes setores da sociedade durante o processo de elaboração do PMSB.

Estas ações, quando efetivadas, tornam traz à tona a democratização do poder no planejamento dos serviços públicos de saneamento básico, diminui a desigualdade social e potencializa uma aproximação do conceito de controle social.

4.1.3.2. Elaboração do PMSB

Quanto à composição dos Comitês, em Maragogipe, o Comitê de Execução foi formado por sete membros, todos com suplência, sendo cinco da gestão e dois da sociedade civil. Já o Comitê de Coordenação, responsável pela aprovação do Plano, foi composto por dez membros, sete da gestão e três da sociedade civil (Gráfico 9)

Gráfico 9 - Composição dos comitês do município de Maragogipe-BA



Fonte: PMSB de Maragogipe, 2018.

Seguindo a mesma lógica dos municípios de Camaçari e Juazeiro, Maragogipe também teve seus Comitês com maior número de representantes da gestão e prestadores de serviços, fragilizando a participação da sociedade civil em possíveis cenários de discordância, uma vez que nenhum dos Comitês foi paritário.

Em Maragogipe foram entrevistadas três pessoas que compunham os Comitês Executivo e de Coordenação, a saber:

- ✓ coordenador do Comitê de Coordenação (e membro do Comitê Executivo) – aqui com o pseudônimo de Sr. Rodrigues, é professor efetivo do Município e assumia o cargo de Diretor da Secretaria Municipal de Planejamento na época do processo licitatório do convênio entre o município e a Funasa. Foi o responsável por organizar o Termo de Referência do PMSB de Maragogipe e responsável por mobilizar a população e a gestão (já com o auxílio da empresa de consultoria vencedora da licitação), por meio de uma plenária, para compor os Comitês;
- ✓ representante da sociedade civil – chamado neste trabalho de Sr. Regis, é presidente do Conselho Municipal de Saúde e coordenador da Vigilância Sanitária. Sua entrada no Comitê de Coordenação foi por meio de uma eleição entre os membros do Conselho que considerou ser ele o que melhor o representaria. Além disso, a representação do Conselho

Municipal de Saúde vislumbrou ter acesso mais facilmente às informações de saúde inerentes ao PMSB;

- ✓ representante da sociedade civil – com o pseudônimo de Sr. Sandro, representou a sociedade civil no Comitê de Coordenação por meio do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio). É engenheiro agrônomo e entrou no Comitê por meio de convite da Prefeitura que considerou importante a inserção do Instituto no grupo de trabalho por suas atividades possuir uma relação direta com o saneamento básico.

O Sr. Sandro, enquanto representante da sociedade civil, revelou que houve uma indagação por parte do Instituto sobre o fato do Comitê não ser paritário e que foi sugerido uma representatividade maior da sociedade civil por meio de Comunidades Quilombolas e de Pescadores. Nessa ocasião foi gerado um cenário de discussão entre as partes (gestão e sociedade civil), mas que não perdurou e acabou a sociedade civil por aceitar a constituição dos comitês da forma sugerida pela gestão.

Isso demonstra uma tímida tentativa de confronto da sociedade civil pela democratização de poder no processo de elaboração, mas que não teve força para seguir adiante.

O Coordenador do Plano, Sr. Rodrigues, foi questionado acerca dos critérios utilizados para a escolha dos membros dos Comitês. O professor informou que durante a plenária realizada com os diversos setores do Município, foi explicado pelas técnicas da empresa de consultoria qual era a função de cada Comitê e, dessa forma, os representantes foram escolhendo em qual Comitê se encaixava melhor.

Participação contributiva

Foram realizados 11 eventos abertos à comunidade local, para discussão e participação popular no processo de elaboração do PMSB Juazeiro. Estas atividades estão diluídas em sete produtos apresentados no Quadro 11.

Quadro 11 – Fases e produtos do PMSB de Maragogipe-BA

ETAPAS	PRODUTOS	EVENTOS
Formação de Grupos de trabalho	Composição do Comitê Executivo e do Comitê de Coordenação.	-
Plano de Mobilização Social	Elaboração do documento de planejamento da mobilização social prevendo as atividades de participação social que serão executadas durante as próximas fases do PMSB.	Foi realizada um evento de Lançamento Público na sede do Município, com carga horária máxima de 3 horas, abrangendo a participação de vários segmentos da sociedade civil para informar o início dos trabalhos para elaboração do PMSB.
Diagnóstico Técnico-Participativo	Elaboração do diagnóstico completo da área de saneamento básico no enfoque técnico, paralelamente ao diagnóstico participativo com levantamento das percepções sociais sobre a área de saneamento básico. Compilação e armazenamento de informações levantadas, utilizando o sistema de informações para auxílio à tomada de decisão.	Foram realizadas 03 oficinas (01 na sede e 02 na zona rural), tendo carga horária máxima de 4 horas cada, para apresentar o diagnóstico geral do Município construído pelo Comitê Executivo, e posteriormente desenvolver diagnóstico da situação do saneamento básico local, incentivando-os a refletir sobre o cenário atual (ausências; potenciais; problemas; demandas) e suas relações com o meio ambiente e saúde pública.
Prospectiva e Planejamento Estratégico	Elaboração da prospectiva estratégica compatível com as aspirações sociais e com as características econômico-sociais do Município. Compilação e armazenamento de informações produzidas, utilizando o sistema de informações para auxílio à tomada de decisão.	Foram realizadas 03 oficinas (02 na zona rural e 01 na sede), com carga horária máxima de 4 horas, onde foram trabalhadas, com os grupos, situações problemas identificadas inicialmente no diagnóstico participativo, aproveitando as experiências e os saberes prévios e conceitos sobre planejamento, metas, prospectivas, saneamento básico e formas de financiamento.
Programas, Projetos e Ações.	Detalhamento das medidas a serem tomadas por meio da estruturação de programas, projetos e ações específicas para cada componente do saneamento básico hierarquizadas de acordo com os anseios da população. Compilação e armazenamento de informações produzidas utilizando o sistema de informações para auxílio à tomada de decisão.	Foram realizadas 03 reuniões nos setores de mobilização social (02 na zona rural e 01 na sede municipal), cada reunião tendo a carga horária de 04 horas, com apresentação da implantação dos programas, projetos e ações em horizontes temporais de curto, médio e longo prazos, assim como os recursos disponíveis.
Plano de execução	Elaboração da programação de implantação dos programas, projetos e ações em horizontes temporais de curto, médio e	

ETAPAS	PRODUTOS	EVENTOS
	longo prazo estimando e identificando as fontes dos recursos financeiro-necessários	
Relatório Final	Aprovação do Relatório Final do PMSB	Foi realizada uma Conferência Pública na sede do Município, com carga horária mínima de 04 horas para apresentação e aprovação do Relatório Final do Plano, com apoio dos meios de comunicação disponíveis (faixas, carro de som etc.) e também mediante afixação de avisos em locais estratégicos.

Fonte: PMSB Maragogipe, 2018.

O quadro mostra que todas as etapas tiveram quantitativamente participação, com exceção do processo de formação do grupo de trabalho. Assim, a Participação Contributiva de Maragogipe correspondeu a 86%.

Analisando as entrevistas, percebe-se na fala do Sr. Regis – representante da sociedade civil pelo Conselho Municipal de Saúde – uma insatisfação na quantidade de eventos realizados com as localidades.

Geralmente as pessoas vão sem saber que vai se debater ali. E quando a população começa a entender do assunto, infelizmente, acaba.

Sr. Regis ainda fala sobre a baixa participação da população nas reuniões setoriais e critica a chance perdida pela sociedade de reivindicar os seus direitos. E quando questionado sobre o motivo dessa evasão o mesmo justificou que é devido a frustração popular quanto às promessas da gestão.

A população está cansada de ser enganada!

Já na entrevista com o representante da sociedade civil, por meio do ICMBio, quando questionado sobre os eventos setoriais e a participação da população nos eventos, o representante afirmou que não havia o interesse daqueles que estavam à frente do processo por uma participação ativa da população nos eventos setoriais, tratava-se apenas de mais um evento de legitimação:

As reuniões atrasavam bastante, parecia mais um processo de validação de alguma coisa do que uma construção participativa efetiva. Era bater carimbo... as pessoas acabavam saindo.

Sobre a quantidade de eventos, o Sr. Sandro julga ter sido razoável, o que ele critica é a metodologia utilizada para o trabalho com a sociedade que não estimulava o debate. Este também aborda a descrença da população na efetividade desses eventos em trazer algum benefício para os municípios.

Já o Sr. Rodrigues, enquanto representante da gestão, julgou os eventos setoriais produtivos, principalmente na zona rural e com carga horária suficiente para atender o objetivo do Plano.

Vale enfatizar a presença de um representante da Funasa na maioria dos eventos, que era responsável por fiscalizar a condução e cumprimento dos trabalhos previstos.

Participação Decisiva

Nesta categoria, para o município de Maragogipe, foram analisados os documentos que atestam a deliberação do Comitê quanto à aprovação dos produtos que constituem o PMSB. Neste caso, foram realizadas reuniões com os membros dos Comitês de Elaboração (ou executivo) e de Validação (ou de Coordenação), nas quais eram gerados os termos de aprovação dos produtos e assinados pelos membros do Comitê de Validação, no caso de Maragogipe, denominado de Comitê de Coordenação.

Quadro 12 – Representação dos membros do Comitê de Validação em reuniões de cunho decisivo – Maragogipe-BA

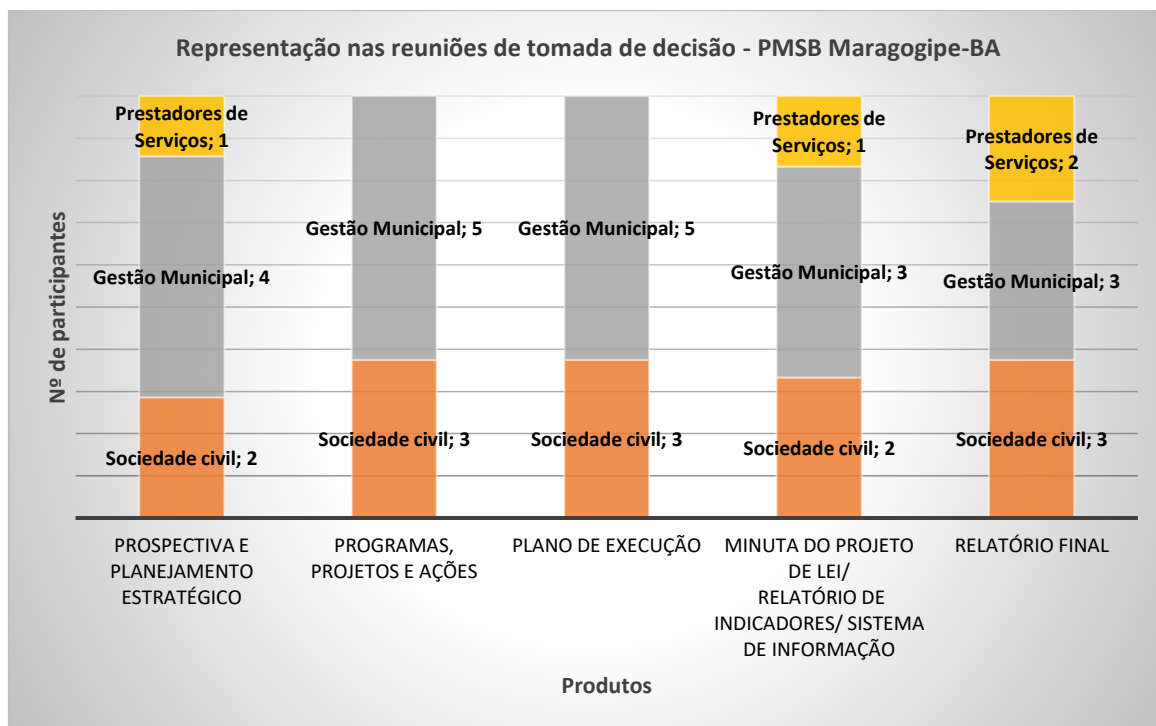
DOCUMENTO	EVENTO	PARTICIPANTES
Prospectiva e Planejamento Estratégico	Reunião de Aprovação	02 Sociedade civil 04 Gestão Municipal 01 Prestadores de Serviços
Programas, Projetos e Ações.	Reunião de Aprovação	03 Sociedade civil 05 Gestão Municipal 00 Prestadores de Serviços
Plano de execução	Reunião de Aprovação	03 Sociedade Civil 05 Gestão Municipal 00 Prestadores de Serviços
Minuta do Projeto de Lei/ Relatório de Indicadores/ Sistema de Informação	Reunião de Aprovação	02 Sociedade Civil 03 Gestão Municipal 01 Prestadores de Serviços
Relatório Final	Reunião de Aprovação	02 Sociedade Civil 03 Gestão Municipal 02 Prestadores de Serviços

Fonte: PMSB Maragogipe, 2016.

Nos documentos disponibilizados não foram encontrados outro instrumento de caráter deliberativo além dos Termos de Aprovação.

Para melhor ilustrar os resultados, os mesmos foram reproduzidos no Gráfico 10.

Gráfico 10 - Representação dos membros do comitê de validação em reuniões de cunho decisivo – Maragogipe-BA



Fonte: Elaborado pela autora, 2019.

Os resultados mostram que a participação da sociedade civil foi representada por apenas por dois ou três membros nas reuniões. Utilizando os indicadores de Participação Decisiva tem-se uma média entre os eventos de 25% de representantes de prestadores de serviços, 38% de representantes da gestão municipal e apenas 25% de representação da sociedade civil. Assim, o índice de Participação Decisiva é de 25%.

Analisando a participação decisiva por meio das entrevistas, percebe-se que todos os membros do Comitê de Coordenação recebiam previamente os produtos que eram elaborados pela empresa de consultoria. Entretanto, segundo o Sr. Regis, representante da sociedade civil por meio do Conselho de Saúde, ninguém lia previamente os documentos e apenas ouviam as explanações resumidas feitas pela empresa de consultoria. Essa afirmação se repetiu ao analisar a entrevista realizada com o Sr. Sandro, representante do ICMBio, demonstrando uma baixa apropriação do conteúdo por parte dos representantes da sociedade civil presentes.

Quando questionados sobre os possíveis interesses por detrás da elaboração do PMSB de Maragogipe e os possíveis conflitos gerados durante o período, Sr. Sandro afirmou de forma taxativa que o interesse da gestão municipal era apenas ter o Plano para viabilizar recursos financeiros, sendo que o conteúdo não importava tanto. Assim, ele

justifica o baixo interesse da população como resultado do baixo interesse da gestão na participação das comunidades.

Sobre os conflitos, o representante afirma que no Município já existem diversos conflitos inerentes ao saneamento básico (Instituto, prestadores de serviços, ativistas, comunidades pesqueiras etc.), entretanto esses conflitos não foram levados para a bancada de elaboração do PMSB, pois as áreas conflitantes não estavam presentes. E quando questionado de o motivo da ausência desses setores, Sr. Sandro afirmou que cotidianamente a gestão não se envolve nesses conflitos ou porque não quer se envolver ou por não os reconhece. Outrossim, ele finaliza seu discurso verbalizando que mesmo com todas as dificuldades o Plano foi um instrumento de planejamento importante para o Município:

É importante ter o Plano, mesmo com toda precariedade... vamos esperar que com o andar da carruagem as aboboras se ajeitem. E nossa maior expectativa é que ele saia do papel.

Além disso, a flexibilidade do PMSB (as revisões previstas de 4 em 4 anos) traz expectativas que os problemas de saneamento básico não contemplados no Plano, possam ser vistos e resolvidos ao longo do horizonte de validade do PMSB em suas revisões.

Durante as entrevistas fica evidente que os conflitos eram resolvidos pelas técnicas da empresa de consultoria que conseguiram contornar as discussões e dar seguimento aos trabalhos, mas de modo geral aparece nas discussões uma ideia de interesse coletivo por parte da sociedade civil. O Coordenador do Plano, questionado sobre os interesses da população afirmou que

Eles sabem que não é fácil ser individual num problema desse (saneamento)... Eles questionam mesmo no coletivo. A fala de um era a fala de todos. Se botar todo mundo pra falar vai repetir as mesmas coisas porque é o mesmo problema.

A prevalência desses interesses coletivos que surgem a partir dos problemas comuns, favorece o fortalecimento da sociedade civil nas discussões, mas não garante uma participação democrática, uma vez que a maior parte do poder de decisão ainda se encontra nas mãos dos representantes da gestão municipal.

Sobre a minuta da lei é notório que a intervenção do Comitê de Coordenação foi inexpressiva. Basicamente foi elaborado pela empresa de consultoria e validada pelo setor jurídico no Município.

4.2. EMPRESA DE CONSULTORIA

Ao final das atividades de campo nos municípios, foram realizadas entrevistas com técnicos da empresa de consultoria contratada pelos três municípios a fim identificar qual a percepção desses técnicos quanto à participação e controle social durante a elaboração dos PMSB. Foram convidadas duas assistentes sociais e duas engenheiras sanitaristas e ambientais para serem entrevistadas. A escolha se deu ao fato das quatro terem participado do início ao fim do planejamento nos municípios estudados.

4.2.1. Entrevistas com as técnicas sociais

Estas entrevistas foram realizadas com duas técnicas sociais, de forma simultânea, semelhante a metodologia de grupo focal, que participaram do processo de elaboração dos PMSB de Camaçari e Juazeiro. A primeira, com dez anos de formação em Serviço Social, ingressou na área de saneamento básico a partir da oportunidade de trabalhar na elaboração do Plano de Saneamento Básico de Camaçari. A segunda entrevistada, assistente social há 30 anos, trabalha na área de saneamento básico desde 2012.

Durante a entrevista notou-se uma preocupação das participante com relação ao processo participativo uma vez, segundo elas, trabalhar o saneamento básico na comunidade, ainda mais numa etapa que antecede todo o planejamento, que é a mobilização social, é a questão muito complexa, principalmente quando se dialoga com os moradores as suas expectativas e a dificuldade de compressão dos mesmo, principalmente quanto à questão do controle social e a sua importância. Entretanto, a maior dificuldade dos planos municipais de saneamento básico não se trata da compreensão e participação da sociedade e sim do poder público em executar as ações previstas e a capacidade da população em exigir tais ações, fazendo valer o controle social.

A comunidade entende, a gente faz aquele trabalho processual, então eles passam a compreender a importância desse saneamento, mas, na contramão, tem a questão do poder público, que é aplicar, executar e

depois, lá no final, começar realmente a colocar em prática esses planos (Assistente Social 1).

Além disso, a Assistente Social 1 acredita que o tempo das atividades populares não foi suficiente para que a sociedade civil tivesse total conhecimento do conteúdo do Plano.

[...] não posso considerar que não abraçaram, mas eu posso considerar que o tempo deveria ter sido maior pra que eles tivessem esse pertencimento e aí entender que existe algo, então mesmo que o poder público não colocou em prática enquanto controle social com... enquanto ente desse controle social, deveriam estar cobrando e isso realmente devesse seguir no caminho correto (Relatou a Assistente Social 1).

A Assistente Social 2, traz em seu discurso inicial, de forma muito lúcida, uma noção do que de fato se trata a mobilização social, ao afirmar que:

[...] mobilizar não é botar vinte, trinta, quarenta, cinquenta pessoas numa sala de aula, mobilizar é você sensibilizar as pessoas a ponto delas entenderem que aquilo realmente é importante na vida delas, e quando acabar o processo elas devem continuar. E não é isso que a gente vê (Relatou a Assistente Social 2).

Quando questionadas sobre suas percepções da participação social durante o processo de elaboração dos PMSBs, de modo geral, as assistentes consideraram que a participação social se deu, tanto no Plano de Camaçari como no de Juazeiro, entretanto pontuam que a participação social ainda enfrenta alguns percalços relacionados aos interesses individuais, ao invés de se pensar no coletivo, deixando vulnerável o verdadeiro sentido do processo participativo, como apresentado na fala da Assistente Social 1.

Na verdade, ficou mais um constar, né? Dessa elaboração, porque aquelas pressões que estavam lá naquela época de legislações, prazos, PMGIRS, PMSB, então, assim, foi, mas infelizmente, aquilo parecia mais pra constar. Teria que acontecer e aconteceu, aqueles participantes formados da sociedade civil estavam lá, mas só em nomes, mas de corpos e forças e voz, não estavam. Então, assim, não sei o que faltou e, enfim, concretamente, porque teve tempo, tem prazo ... eu acho que é interesses. Posso colocar assim, de uma forma simples: interesses. Interesse em pensar que aquilo teria um beneficiamento pra mim... eu acho que faltou isso: pensar no coletivo.

Para complementar, a Assistente Social 2 aborda a ausência de algumas representações importantes, em especial no município de Camaçari na composição dos Comitês nas reuniões setoriais com a população.

Eu, assim, particularmente o que eu senti falta na composição dos Comitês lá foi a representatividade dos pescadores, porque Camaçari tem um litoral muito extenso, então eu tinha expectativa, ainda mais, assim, por exemplo, Arempebe é um lugar que eu vou desde criança, então eu tinha expectativa de que houvesse representatividade, não só no Comitê, mas também nas reuniões, porque essa coisa de saneamento afeta diretamente essa... esse segmento, e não tinha.

A Assistente Social 2 trouxe também uma questão bastante significativa para compreender as ações dos sujeitos sociais durante esses processos participativos, uma vez que muitos deles passam por situações de vulnerabilidade social que predominam e até mesmo influenciam em suas ações.

Elas (as pessoas) não têm acesso aos serviços públicos, então é difícil. Agora, também tem que lembrar, né? Você tem necessidades do ser humano, né? Tem lá a Pirâmide de Maslow⁹, que fala das necessidades do ser humano, então você tem um patamar inicial de necessidades básicas, você precisa de comida, certo? E de abrigo, né? [...] Quando eu estudei isso e vi, eu falei: gente, eu vou parar de criar expectativa em relação a participação das pessoas em reuniões, né? Que a gente vai falar, por exemplo na área da Assistência Social, fazer uma palestra sobre o Bolsa Família, não sei o que, né? *'Eu to com fome, eu tenho que sair e batalhar a comida dos filhos'*, entendeu? Ou, então, *'como é que vou acreditar num Governo que tá me perguntando um bocado de coisa? Nem comida em casa tenho, como é que eu vou acreditar no resto das coisas?'*, sabe? *'Tô indo ali no matinho fazer (necessidades fisiológicas), né? As coisas e aí vem aquela pessoa falar de situação de esgoto'*, né? Então, assim, é bem complicado.

A percepção da técnica social mostra que existem diversos outros problemas enfrentados pelos sujeitos sociais que participaram do processo de elaboração dos PMSB que podem ter se sobreposto aos problemas relacionados ao saneamento básico, fazendo com que a participação não tenha sido tão efetiva como o esperado.

⁹ A Pirâmide de Maslow, também conhecida como Teoria das Necessidades Humanas, foi desenvolvida pelo psicólogo norte-americano Abraham Maslow (1908-1970) para separar, de forma hierárquica, as diferentes necessidades que os seres humanos têm. Na base da pirâmide estão as necessidades mais urgentes, relacionadas às nossas necessidades fisiológicas. Já no topo, estão as realizações pessoais. Ou seja, de acordo com Maslow, as pessoas só perseguirão suas realizações pessoais depois de resolver as necessidades relacionadas à fisiologia, segurança, amor/relacionamento e estima. Fonte: SCHERMANN, Daniela, 2018. Disponível em: <https://blog.opinionbox.com/piramide-de-maslow/>. Acessado em: 16 mar. 2020.

Quanto ao município de Maragogipe, as atividades com a sociedade civil foram conduzidas pelas técnicas de engenharia que também foram entrevistadas. Isso porque o Termo de Referência não havia exigência de técnico social, apenas coordenador e engenheiros.

4.2.2. Entrevistas com as técnicas de engenharia

As técnicas de engenharia entrevistadas foram duas engenheiras civis, sanitaristas e ambientais que atuam na elaboração de planos de saneamento básico desde 2013, aqui denominadas como Engenheira 01 e Engenheira 02.

Durante a entrevista, elas foram indagadas quanto à ausência de um técnico social para conduzir as atividades e a formulação das ações com a população de Maragogipe e as mesmas ratificaram a não exigência do próprio TR quanto à presença desse profissional.

Mesmo não sendo obrigação, a empresa de consultoria contratou uma assistente social inicialmente, porém esta não teve um papel ativo no processo de elaboração do Plano, tarefa que ficou a cargo das engenheiras.

Sobre a constituição dos Comitês, a formulação foi feita pelo Coordenador do PMSB de Maragogipe (já citado e entrevistado) sob orientação das engenheiras.

Quando questionadas sobre sua percepção acerca da participação popular nos eventos, as técnicas acreditam ter sido uma participação satisfatória.

No geral a população de Maragogipe atendeu as nossas expectativas, foi uma participação com qualidade, as pessoas realmente explanavam sobre os aspectos que as incomodavam no dia-a-dia, sobretudo no que concerne o serviço prestado pela Embasa, cobrando soluções por parte desta. Durante os eventos, em diversos momentos era necessário, intermediar as falas, afim que a programação do evento seguisse (Engenheira 1).

Pela entrevista, ficou perceptível que havia um interesse dos participantes dos eventos em assuntos específicos do saneamento básico, os quais a população exigia soluções pontuais:

Era bem comum, a engenheira que estava falando de água e esgoto ser interrompida pela população para cobrar soluções pontuais de resíduos, prorrogando a explanação sobre o componente limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos (Engenheira 2).

Ainda sobre os eventos setoriais, as técnicas salientam uma comunidade cujo acesso ao local do evento se dava por meio aquático e exigia a contratação de uma canoa para levá-las ao local que fosse possível reunir a população. Entretanto, mesmo com a dificuldade de acesso, segundo as técnicas, a população era bastante engajada e participativa.

Quando questionadas sobre os possíveis conflitos nas reuniões de validação e aprovação de produtos entre os membros dos Comitês, as técnicas informaram que as discussões eram mediadas pela representante da empresa de consultoria que estivesse presente, que normalmente era quem intermediava as discussões que ocorriam sobretudo na explanação sobre as componentes abastecimento de água e esgotamento sanitário.

4.3.GRUPO FOCAL (ESCALA DE PARTICIPAÇÃO)

A dificuldade de reunir os membros dos Comitês para realização de grupos focais como inicialmente proposto na metodologia, mostrou-se como um fator oriundo da fragilidade ainda existente no processo de formulação.

O grupo focal com os membros do Comitê de Elaboração do PMSB de Camaçari, o único grupo focal possível de ser realizado com já informado na metodologia, foi realizado com seis participantes (aqui denominados P1, P2, P3, P4, P5 e P6) e teve duração de aproximadamente uma hora e vinte e cinco minutos.

É importante lembrar que o Comitê de Elaboração de Camaçari foi constituído exclusivamente por funcionários da Prefeitura, mas necessariamente da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, todos indicados por uma única pessoa que se tornou Coordenadora do referido Comitê.

A experiência do grupo focal, trouxe à tona alguns problemas no processo participativo referente a aplicabilidade da Escala de Arnstein. Durante a execução do grupo focal os membros responderam sobre suas percepções da participação social no processo de elaboração do Plano de Mobilização Social e em qual grau da escala (Apêndice B) se encaixaria tal participação, entretanto a fala dos participante apresentou uma dificuldade de enquadramento dentro do proposto pela escala para esta etapa. Para melhor compreensão dos resultados obtidos nesse processo, foram elencadas algumas falas importantes no grupo focal que auxiliam na análise da participação social no PMSB de Camaçari.

Quadro 13 – Respostas dos participantes do grupo focal

Etapas do Plano Municipal de Saneamento	Respostas
Elaboração das estratégias de mobilização social.	<p>P1- Eu botei que não teve, porque nós fizemos junto com um pessoal bacana, e foi dividindo por setor de mobilização, dividindo como é que seria a oficina de diagnóstico, prognóstico e as audiências públicas, mas eu não lembro da comunidade ter participado – nem do Comitê Executivo ter apresentado esse módulo. Acho que foi uma coisa mais dentro do poder público mesmo.</p> <p>P2- Porque o texto já veio pronto, <u>a sugestão de mobilização já veio pronta</u>. Teve uma adequação ou outra, mas em geral foi aprovado pelo Comitê de Validação.</p> <p>P6- Minha opinião é a mesma de P1, que <u>foi um negócio imposto</u>. Eu nem lembrava dessa reunião do Comitê de Validação. Eu só sei que o que a consultoria impôs, que foi discutido pela gente, foi o que foi aprovado.</p> <p>P6- Eu acho assim, <u>os mecanismos de participação e de divulgação que a gente prezou foi bem eficiente</u>, só que infelizmente eu acho que tanto a coordenadoria executiva, quanto a sociedade... Vou falar primeiro do Executivo, talvez não colocou como prioridade esse trabalho; e a sociedade, talvez até descrente da situação atual, talvez ela não se interessasse tanto em participar. Eu lembro, quando a gente tinha o diagnóstico, às vezes a gente batia de porta em porta para chamar – <u>“Ah, não, que eu vou terminar de limpar minha casa, que eu vou fazer isso, vou fazer aquilo”</u>. Ou seja, não se colocava prioridade, mas talvez devido a situação. Ou seja, não vai ter mais crença de que vai ter uma melhoria. Entendeu? Acho que nesse aspecto a gente não pecou. A gente teve uma equipe boa, da assistente social muito boa, os mecanismos foram legais; <u>eu acho que faltou mesmo interesse de ambas as partes: tanto da coordenação de execução, quanto da sociedade civil</u>.</p>
Diagnóstico da situação com relação ao saneamento básico.	<p>P6- De ter tinha, mas era o mínimo. Entendeu? Não eram todos que foram convocados que estavam presentes. Sempre eram convocados, sempre. Às vezes eles liam o produto na hora ou então compreendiam o produto na hora, quando a gente estava apresentando. E a gente dava o produto com antecedência para eles lerem, entendeu?</p> <p>P3- Na verdade, as opções da legenda, dos instrumentos, nem sempre contempla 100% o que você pensa. Eu procurei colocar aquilo que eu me identifiquei mais.</p> <p>P4- Consulta. Eu só não concordei totalmente com “ignoradas”, entendeu? Já que houve as audiências, as visitas a campo, o bate-papo com a comunidade. Então eu acho que houve “consulta” e houve coleta de dados. Mas, assim, totalmente “ignoradas”, não.</p>

Etapas do Plano Municipal de Saneamento	Respostas
	<p>P5- Eu estava em dúvida, mas eu acabei ficando com o quinto “pacificação”, porque acho que os representantes tinham certo grau de influência nas decisões podendo participar do processo, mas essa parte final aqui não foi bem assim, né? Não existia a obrigação da gestão de levar em conta o que eles ouviram, não era bem assim.</p> <p>P2- Em relação a etapa do diagnóstico, eu coloquei que houve consulta, porém com a mesma ponderação que P4 fez. Para mim, é consulta se o representante da sociedade civil apresentou contribuições para o Plano, mas no final do processo elas eram ignoradas. Por que que elas não foram ignoradas? Porque, na etapa do diagnóstico houve um diagnóstico específico com um levantamento dos aspectos que foram levantados na reunião.</p> <p>P1- Eu coloquei “outros” e botei que as opiniões da sociedade civil foram incluídas no chamado diagnóstico social. Ponto. Porque nenhuma delas, na minha opinião, se encaixa no que eu vi acontecer.</p>
Demais etapas do PMSB	<p>P1- No começo, no diagnóstico, ainda teve alguma participação, <u>mas depois... Eu botei informação</u>, eu até mudei aqui, e vou botar informação. Só chegou e foi.</p> <p>P6- Daí em diante eu botei como participação, porque houve o diagnóstico, houve as opiniões, mas, a partir daí, as concepções do projeto foram feitas com base nas informações obtidas em campo, na sociedade. Mas o projeto já foi direcionado com o projeto pronto. Então por isso que eu coloquei informação, ou seja, que foi direcionado o projeto com base naquela opinião da sociedade, com base nos resultados do diagnóstico, mas a discussão do projeto não se teve - já falou que o projeto seria este, a solução. Por isso que eu botei “informação”. Ou seja, fez um projeto em cima daqueles resultados obtidos e fez as soluções, só que essas soluções não foram discutidas.</p> <p>P2- Assim, se for fazer a <i>mea culpa</i>, digamos assim, os órgãos públicos não têm a cultura de se abrir para a participação realmente, entendeu? E talvez também não haja intenção efetiva de capacitar aquele cidadão para que ele participe dessas instâncias de decisão. Porque eu acho que tem certas sugestões e proposições no Plano que tem um nível de complexidade que, infelizmente, não é todo mundo da sociedade que tem a capacidade de ficar sugerindo.</p> <p>P2- A gente passou por situação do tipo, chegar na comunidade que eu fui, e aí tais e tais moradores queriam mostrar uma situação lá de drenagem e tal, e aí chegar lá, o representante da comunidade que levou a gente, apresentar a equipe que estava lá, que era do Plano de Saneamento, como é o pessoal do vereador fulano de tal. Eu falei “epa, aqui não é vereador, não. Aqui é o Plano de Saneamento que está sendo elaborado pela Prefeitura”. Entende? Eu corrigia. Mas, assim, acontecia isso. Entendeu? Agora uma coisa que, assim, se você convocar um amigo o pessoal vem. Se você souber convocar, meu amigo, o</p>

Etapas do Plano Municipal de Saneamento	Respostas
	pessoal vem. Todas as assembleias que a gente convocava direitinho, se você comparar na mesma época em que estava sendo elaborado o Plano de Mobilidade, a convocação do Plano de Saneamento era muito mais efetiva. Eu não digo que era falta de interesse da comunidade, elas se interessam sim, elas apenas não entendem a linguagem e tal.

Como apresentado no Quadro 14, os participantes do grupo focal só conseguiram discutir com mais propriedade a etapa do diagnóstico, onde são apresentados os problemas do Município com relação aos serviços públicos de saneamento básico, tanto pela gestão, prestadores de serviços, como pela sociedade civil. Justamente nessa etapa que é possível perceber uma discussão maior dos participantes, a qual a maioria das respostas sobre a percepção da participação popular durante o Diagnóstico do PMSB pode ser enquadrada no nível de “Consulta” ou “Pacificação”, conforme a escala. Porém, houve participantes que preferiram sugerir um outro nível de participação que não se enquadrava a nenhum dos conceitos de níveis definido, marcando assim o “Nível X”:

Eu coloquei “outros” e botei que as opiniões da sociedade civil foram incluídas no chamado diagnóstico social. Ponto. Porque nenhuma delas, na minha opinião, se encaixa no que eu vi acontecer.

Na formulação das estratégias de mobilização social, a discussão mostrou não somente o pouco envolvimento da sociedade civil, como também dos representantes da gestão. Uma vez que, conforme informado pelos participantes, o Plano de Mobilização Social foi um documento trazido pela empresa de consultoria pronto, sem qualquer interferência dos membros dos Comitês.

Foi um negócio imposto. Eu nem lembrava dessa reunião do Comitê de Validação. Eu só sei que o que a consultoria impôs, que foi discutido pela gente, foi o que foi aprovado.

As demais etapas da elaboração do PMSB de Camaçari foram pouco discutidas durante o grupo focal. E os participantes asseguraram que o processo eleitoral que ocorreu no período de elaboração do Plano fez com que as etapas seguintes fossem mais corridas e pouco ou nada discutidas até mesmo pela própria gestão. Um dos participantes do grupo focal traz um relato importante (Quadro 13) sobre o interesse de candidatos políticos se empenharem em utilizar o Plano como instrumento de captação de votos.

Na realização do grupo focal, ratificam-se os entraves e desafios dos processos participativos e do nível de participação dos sujeitos sociais envolvidos. Percebe-se uma inserção de um processo democrático, mas que surge de cima para baixo, fragilizando o próprio conceito de democracia estabelecido a partir da Constituição Federal de 1988 e que se consolida na área de saneamento básico com o Marco Legal do Saneamento Básico de 2007.

Dentre os conceitos de democracia estabelecidos por Nobre (2004), a experiência a partir do grupo focal traduz uma democracia Elitista que na verdade é um arranjo institucional capaz de produzir decisões necessárias à reprodução social e econômica nas condições de uma sociedade, uma vez que em muitas situações, indivíduos considerados capacitados, impuseram suas decisões para garantir o que seria melhor para a população durante o processo de elaboração do PMSB de Camaçari. A exemplo disso, pode ser citada a instituição dos membros responsáveis pela elaboração do Plano, que foi definida por uma única pessoa da gestão municipal.

Entretanto, foi possível perceber ao logo do processo, indicativos, mesmo que incipientes, de representação da sociedade civil, sendo essa definida por Habermas (1997) pela ausência do Estado e do Mercado. Esse viés democrático se materializava principalmente nas reuniões setoriais realizadas para elaborar o diagnóstico técnico-participativo, onde a voz da população era ouvida no intuito de estabelecer os principais problemas a nível local em relação ao saneamento básico.

Quanto ao nível de participação dos sujeitos sociais, mesmo com a complexidade de se estabelecer uma relação com as escalas de participação já consolidadas, pode-se dizer que: conforme a Escala de Participação de Arnstein (1969) e os discursos dos participantes do grupo focal, em Camaçari essa participação não consegue ir além de uma pseudo-participação, alcançando apenas os níveis de Consulta ou Pacificação (Figura **1Erro! Fonte de referência não encontrada.**).

Vale ressaltar que, com as limitações dessa pesquisa, não se pode garantir o nível de participação dos sujeitos sociais no processo de elaboração dos planos municipais de saneamento básico. Ademais, partindo desse pressuposto, torna-se necessário recomendar a continuação dessa pesquisa.

No item a seguir apresenta-se uma análise crítica dos resultados observados tanto qualitativos como quantitativos, no qual também envolve o Grupo Focal realizado.

4.4.BUSCANDO RESPOSTAS: UMA VISÃO CRÍTICA NA ELABORAÇÃO DOS PLANOS ESTUDADOS

Ao analisar as entrevistas realizadas e o grupo focal, bem como todo o processo de elaboração dos planos municipais em questão, pode-se perceber algumas respostas para os questionamentos levantados anteriormente na metodologia, a saber:

- Quem são os sujeitos que compuseram a sociedade civil?
- Quem pauta, leia-se define, a participação da sociedade civil?

- Qual a força e/ou a capacidade que a sociedade civil teve de fazer prevalecer os seus interesses?
- Qual a natureza desses interesses?

4.4.1. Camaçari

No município de Camaçari, os sujeitos que representavam a sociedade civil nos Comitês eram representantes de conselhos que não necessariamente representavam a sociedade civil nos conselhos que participavam. Esses sujeitos, definidos pela gestão municipal, esclarecem também que tal participação foi pautada exclusivamente pelo Estado, sem qualquer tipo de participação ou controle social nessas ações.

Um Comitê de elaboração composto exclusivamente por funcionários de uma única secretaria, assim como um Comitê de Validação com representantes da Sociedade Civil pertencentes a organizações privadas e prestadoras de serviços, como ocorreu em Camaçari, pode fomentar a presença de interesses com caráter transindividual, ou seja, que ultrapassa aquilo que pertence ou diz respeito a somente um indivíduo, mas que não é possível determinar se os indivíduos partilham dos mesmos interesses ou em prol da coletividade.

Esse cenário traz à tona fragilidades, baseadas na visão habermasiana de sociedade civil, sobre a formação democrática dos Comitês de Camaçari. Mas também promove indagações inerentes ao papel do indivíduo em exercer sua cidadania não apenas pelo exercício do voto, mas tomando posse dos seus direitos e deveres, dentre os quais está a fiscalização das ações das estâncias governamentais, reivindicando práticas duvidosas do Estado e ocupando seu espaço de fala.

Fazendo alusão às categorias de participação sugeridas no item 3.4, juntamente com as entrevistas e grupo focal realizado, evidencia-se em Camaçari a análise quantitativa da Participação Inicial foi ratificado com o auxílio do campo empírico, uma vez que, como já mencionado a formação dos comitês do PMSB de Camaçari foi fragilizado pela baixa representação da sociedade civil.

Nos eventos setoriais e nas reuniões dos Comitês, as discussões eram pautadas por apresentações estabelecidas pela empresa de consultoria. Nos relatórios de atividades disponibilizados pelo Município, mostra o protagonismo dos técnicos e especialistas, com pequena atuação da população e de seus representantes, apontando uma baixa capacidade da sociedade civil em fazer prevalecer seus interesses. Outro ponto que ratifica tal afirmação é o fato de os pareceres de aprovação serem emitidos pela gestão municipal,

sem nenhuma ata ou documento que comprovem a concordância ou discordância da sociedade civil no conteúdo dos produtos emitidos.

Analisando a Participação Contributiva, nota-se que como já esperado, na prática, a quantidade de eventos ou de indivíduos presentes não foram suficientes para definir uma contribuição efetiva da sociedade. Em Camaçari, essa categoria atingiu o índice de 100%, com 47 eventos realizados durante o processo de construção dos 13 produtos que compuseram o PMSB. Entretanto, à vista da Escada de Participação de Arnstein (1969), esses eventos não passaram do nível da uma Pseudo-Participação por diversos motivos associados conforme visto em campo: ou porque os indivíduos presentes estava descrentes com a gestão municipal; e/ou porque eram sujeitos que estavam ali após sua jornada de trabalho sucumbidos pelo cansaço ou suas obrigações pessoais e/ou até mesmo porque não compreendiam o assunto que estava sendo tratado, dando-lhes pouco ou nenhum poder de interferência no Plano.

Assim como os eventos setoriais, a formação dos comitês e suas respectivas atividades de validação em Camaçari divergem do proposto da LNSB que estabelece o controle social como princípio fundamental, que se apresenta como dimensão transversal às funções da gestão pública.

No mais, imposição da gestão na formação dos comitês, por conseguinte a imposição dos membros que representaram a sociedade civil, que pouco atuaram a elaboração do PMSB de Camaçari, harmonizam-se com as palavras de Demo (1984) ao afirmar a inexistência de uma participação quando a mesma é imposta ou forçada, uma vez que sua efetividade está na consciência do indivíduo quanto à sua importância (DEMO,1984, p. 12).

A existência de uma pedagoga representando uma organização autossustentável e, por sua vez, a sociedade civil, mostra uma tentativa de uma representação qualificada da população, capaz de discutir em igualdade com os técnicos e especialistas responsáveis pela consultoria e andamento do processo de elaboração do Plano.

Já a presença de prestadores de serviços como representante da sociedade civil, sugere a existência de interesses difusos que podem prevalecer aos direitos da coletividade e ter fragilizado o processo participativo da política pública municipal de saneamento básico em Camaçari.

Esse cenário também faz emergir preocupações relacionadas aos conceitos de democracia discutidos nessa dissertação. A elaboração de planos municipais de saneamento básico sugere o exercício da democracia participativa, abandonando um

sistema de governo com viés individual e clientelista e dando espaço a um sistema que ideologicamente pensa e tem compromisso do coletivo. Entretanto, percebe-se nesse contexto, uma democracia representativa que se depara com o desafio de não sucumbir à uma representação por interesse individuais e sim do coletivo.

4.4.2. Juazeiro

No município de Juazeiro a participação social começou sendo pautada pela gestão por meio de seus representantes que escolheram as representações sociais para compor os Comitês. Mesmo tendo representações diversas e qualificadas, os sujeitos escolhidos para representar a sociedade civil tinham pouca atuação e apropriação dos conteúdos do PMSB.

Entretanto, a existência de um movimento popular que surgiu do seio da sociedade com interesses coletivos, fez com que o município de Juazeiro tivesse uma experiência diferenciada na elaboração do Plano. Mesmo não tendo representação legal, ou seja, não tendo nome instituído em decreto como as demais entidades sociais, a participação desse movimento em todo o processo de elaboração do PMSB de Juazeiro construiu um cenário de discussão dos interesses da gestão e da sociedade como se é esperado das políticas participativas e contribuiu para a legitimação do processo.

O interesse de movimento popular de participar se sobrepôs à formalidade de um decreto e garantiu um espaço de fala e atuação da sociedade não somente durante como após a elaboração do Plano, mostrando a existência de interesses coletivos em prol da promoção da saúde para a sociedade juazeirense. Entretanto, devido à complexidade existentes numa participação como já discutido anteriormente, não é possível em nenhuma situação dessa pesquisa excluir a existência de interesses difusos.

E, fazendo alusão às palavras de Coutinho (2005), o movimento popular ressaltou que a cidadania é fruto de uma luta permanente travada de baixo para cima, a partir das classes subalternas. Ela não é simplesmente cedida de uma vez por todas aos indivíduos (COUTINHO, 2005, p. 2).

Observando a categoria de Participação inicial no campo empírico, mesmo não havendo paridade na formação dos comitês, houve um destaque para o município de Juazeiro, não pelo índice apresentado (33% para o Comitê de Elaboração e 30% para o Comitê de Validação) e sim por sua representação, já que se tratavam de entidades com potencial técnico capaz de fortalecer a participação da sociedade civil. Contudo, a falta

de atuação dos representantes legais da sociedade civil, abriu espaço ao protagonismo do movimento popular que conseguiu legitimar sua participação.

Em Juazeiro a categoria de Participação Contributiva alcançou apenas o valor de 67%, o que implica que nem em todos os produtos houve eventos de participação social. Ainda assim foram realizados um número grande de eventos (55 eventos), que foram considerados pelas entrevistadas cansativos e com metodologias que subestimavam a capacidade de entendimento dos presentes. Vale ressaltar que por existência do movimento popular, a sociedade juazeirense teve acesso e apoio de técnicos do setor de saneamento básico, capazes de auxiliar no entendimento do processo de elaboração do plano, tornando os indivíduos presentes nos eventos setoriais mais críticos aos assuntos tratados e aumentando seu nível de poder representação. Esse fato remete à Escada de Arnstein (1969) e uma quebra do seu nível 01 (Manipulação), uma vez que o cidadão passa a questionar e se opor às práticas não genuinamente participativas.

4.4.3. Maragogipe

Nesse município, assim como em Camaçari, a participação foi pautada pela gestão. Mesmo tendo ocorrido uma plenária para que os presentes pudessem se candidatar e votar em seus representantes, as representações foram convidadas pelo poder público, o que pode indicar uma seleção do que a mesma considerava ser necessário e adequado, numa ação verticalizada de cima para baixo.

Em Maragogipe, existiu uma diversificação nos sujeitos que representavam a sociedade civil, uma vez que havia representantes de associações, universidades e Instituto Federal.

Durante as entrevistas notou-se a capacidade de debate dos sujeitos que participavam dos Comitês enquanto sociedade civil, entretanto essa capacidade não foi traduzida em mecanismos para se estabelecer um cenário de discussão e debate nas reuniões setoriais e dos Comitês. Convenientemente não era interesse para a gestão criar tal cenário, uma vez que o principal interesse da mesma era a possibilidade de pleitear recursos financeiros junto ao Governo Federal com a existência do Plano. Enquanto isso, aqueles que poderiam fortalecer essas discussões, por motivos não claros, preferiram não fazê-lo. Dessa forma, pode-se sugerir aqui a existência de interesses difusos por parte da gestão para legitimar o Plano por meio da participação social.

Ainda assim, foi possível perceber nas entrevistas a preocupação de um dos representantes da sociedade civil com os interesses coletivos voltados não somente para

o saneamento básico como para o meio ambiente, já que o Município possui diversas áreas de proteção ambiental. Mas ainda assim, a atuação da sociedade civil foi coadjuvante devido a empecilhos como a falta de tempo desses sujeitos, baixa apropriação do conteúdo, além de frustrações oriundas de diversas promessas não cumpridas pela gestão. Esse cenário é traduzido também em números com a categoria de Participação Decisiva alcançando apenas 25% em todo processo de elaboração do plano.

Vale recordar a ausência de técnico social durante os eventos setoriais realizados com a população. Isso faz emergir uma ideia tecnicista que se sobrepõe aos problemas sociais e estruturantes em razão dos problemas estruturais.

O Quadro 14 apresenta a síntese das respostas obtidas para os questionamentos surgidos durante a pesquisa.

Quadro 14 – Resposta dos questionamentos da metodologia

<i>Questão</i>	<i>Camaçari</i>	<i>Juazeiro</i>	<i>Maragogipe</i>
<i>Quem são os sujeitos que compuseram a sociedade civil?</i>	Membros de conselhos e comitês	Universidade, Associações	Conselho, Instituto e Associações
<i>Quem pauta, leia-se define, a participação da sociedade civil?</i>	Gestão	Gestão/Movimento popular	Gestão
<i>Qual a força e/ou a capacidade que a sociedade civil teve de fazer prevalecer os interesses?</i>	Baixa	Média/Alta	Baixa/Média
<i>Qual a natureza desses interesses?</i>	Individuais e Difusos	Coletivos e Difusos	Coletivos e Difusos

Fonte: Elaborado pela autora, 2019.

É possível perceber a diferença de atuação das entidades sociais nos três municípios e que a baixa capacidade de atuação da população, potencializa os interesses difusos e individuais como ocorreu em Camaçari. Esse desenlace, baseia-se na definição de interesses difusos já estabelecido no item 2.3.1, contraposto com as respostas obtidas no Quadro 14.

No caso de Juazeiro, a capacidade de atuação, considerada Média/Alta, fortalece a participação em prol de interesses coletivos. A presença de um movimento popular enquanto vetor de exercício da cidadania, mostrou-se como a melhor estratégia de expressar a democracia na elaboração do PMSB.

O município de Maragogipe mostrou uma participação intermediária quando relacionado aos dois outros municípios, com uma representação de entidades social com potencial para se fazer prevalecer os interesses coletivos, mas com pouca disponibilidade ou interesse de atuação.

De modo geral, em diversas situações, os sujeitos sociais tiveram pouca atuação na elaboração dos planos ou até mesmo nem se apresentaram durante o período. Este cenário, que parece ser comum a muitos municípios, é fruto de uma representação imposta, que surge de cima para baixo, sem nenhuma motivação ou indicação do conceito de sociedade civil, contribuindo para que muitos sujeitos sociais sejam omissos quanto ao seu papel.

Ainda assim, a partir do diálogo entre a bibliografia consultada e o campo empírico, fica inequívoco que o cenário brasileiro mostrou um significativo avanço no exercício da democracia por meio do processo de elaboração de planos de saneamento básico participativos, que se desenvolvem a partir do seio da comunidade, com a participação dos diversos sujeitos diretamente impactados. Isso porque, historicamente, as ações e os serviços públicos de saneamento básico no Brasil sempre ficaram por conta da vontade de ação do Estado e o que este considerava ser a necessidade da população.

Essa visão só foi modificada após a Constituição Federal de 1988, com a implementação de políticas públicas participativas e culminando com a promulgação da Lei nº 11.445/2007, com a prestação destes serviços públicos de saneamento básico passando a ser vista como um direito social e mostrando que é necessário formular e implementar políticas públicas sociais efetivas para alcançar a universalização.

Ademais, as Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico preconizadas na referida Lei mostraram a necessidade de tratar os desiguais de forma desigual para alcançar a igualdade e, para tanto, torna-se necessário ouvir os anseios da população de forma menos genérica e que a mesma seja capaz de participar e fiscalizar as ações do Estado. Infelizmente, apesar desse avanço, ainda existem barreiras a serem enfrentadas, principalmente no que diz respeito à participação e ao controle social e suas formas de implementação.

Em síntese, as oficinas, reuniões por setores, audiência, fóruns, entre outros eventos participativos, mostraram-se como estratégias capazes de auxiliar nas discussões durante o processo de elaboração dos PMSB, mas não foram suficientes para garantir uma participação efetiva. Além disso, o mal uso dessas estratégias podem saturar os

participantes e/ou servir apenas como palco político, onde os sujeitos ditos sociais vão em busca de atender seus interesses individuais.

Todavia, apesar das dificuldades inerentes à participação e ao controle social sobre as ações da gestão pública, encontradas no campo, os municípios brasileiros tem se mostrado preocupados, mesmo que timidamente, com a resposta da população quanto ao cumprimento desse princípio. Isto pode ser a “possibilidade de a sociedade organizada intervir nas ações do Estado, no gasto público, redefinindo-o na direção das finalidades sociais, resistindo à tendência de servir com exclusividade à tendência capitalista” definido por Correia (2000, p.18-19) como controle social.

5. CONCLUSÃO

A participação ocorre na sociedade desde o começo da humanidade. É comum as pessoas se aproximarem de seus semelhantes ou afins por meio dos seus princípios, objetivos em comum ou até mesmo pelas diferenças a fim de alcançar o senso comum. Por meio da participação e do controle do cidadão é possível aumentar não somente a eficiência e a eficácia da gestão dos serviços públicos como também aumentar a transparência na implementação das políticas públicas.

Entretanto, a ideia de participação e controle cidadão/social/democrático pode ser simplesmente uma tendenciosa falácia usada como mecanismo de validação dos interesses da gestão pública, e até mesmo de sujeitos ditos sociais de forma legal. Pois, o alcance do controle efetivo da sociedade sobre as ações da gestão pública, perpassa por um processo de níveis de participação, conforme apresentado por Arnstein, que sai da manipulação até alcançar a participação efetiva, e, por conseguinte, o controle social.

Assim, considerando a participação efetiva aquela que interfere nos processos decisórios por meio da participação política voltada aos interesses coletivos, os processos de elaboração dos planos de saneamento básico dos municípios estudados deixou fendas que fragilizam o cumprimento efetivo dessa participação e por conseguinte no cumprimento do controle social como princípio fundamental estabelecido pela Lei nº 11.445/2007. Controle social esse, que significa o controle da sociedade sob as ações do Estado, no sentido de promover um espaço democrático e de flexibilidade na tomada de decisões entre os sujeitos envolvidos (Estado, Mercado e Sociedade Civil), sem fazer qualquer apologia à negação do Estado Democrático.

Na elaboração dos PMSB ainda é possível perceber o protagonismo da gestão pública e sua influência na participação popular na formulação e implementação de uma política pública, o que é altamente justificável num sistema democrático onde não se nega o Estado. Mas é necessário controlar suas ações e não permitir o contrário e isso se faz por meio de uma participação efetiva onde os interesses coletivos se sobrepõe aos interesses individuais e difusos.

As limitações e potencialidades das ações participativas dependem da capacidade política e cidadania dos munícipes, pois uma sociedade que conhece e reconhece seus direitos e deveres se torna uma sociedade mais ativa e ciente das ações do Estado. Assim, faz-se necessário considerar as vitórias sociais alcançadas durante o processo de

elaboração dos planos municipais de saneamento básico desde a instituição do marco legal do saneamento básico brasileiro.

Considerando o Brasil um país que passa por uma crise democrática ao ter suas políticas participativas sofrendo modificações, inclusive minorando seus objetivos e princípios fundamentais, é necessário retomar o caminho da discussão dos mecanismos participativos no âmbito do Estado e repensar na necessidade de sua existência. Na área de saneamento básico, o cenário político atual vai de encontro às Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico e aos serviços públicos de saneamento básico, assim como ao interesse de participação social, colocados em segundo plano.

Nas experiências dos três municípios estudados fica claro a importância dos movimentos sociais que surgem no seio da sociedade de forma voluntária com visão, prática e objetivos coletivos. Trata-se de uma representação que é fortalecida justamente por não ser imposta. Ademais, a presença de pessoas qualificadas ou com o mínimo de compreensão acerca do assunto discutido se mostra como fator determinante para constância de atuação desses sujeitos sociais.

A realização dos grupos focais revelou fragilidades na metodologia aplicada a partir da Escala de Arnstein, mas não comprometeu o objetivo da pesquisa, pois ainda assim foi possível extrair resultados capazes de contribuir com o trabalho. A Escala que possui 50 anos ainda é um instrumento norteador para abordar a efetividade de participação social, entretanto, as limitações metodológicas da pesquisa sugerem um melhor aprimoramento da mesma com maior aplicabilidade no processo de elaboração de PMSB.

É importante salientar as dificuldades na execução do grupo focal que ficou limitado apenas ao Comitê de Elaboração do município de Camaçari, que era constituído exclusivamente por funcionários da Prefeitura Municipal.

Recomenda-se a continuidade de estudos e pesquisas sobre a participação e o controle social no processo de planejamento dos serviços públicos de saneamento básico, bem como aprofundamento do comportamento dos sujeitos sociais quanto ao nível de participação no processo de tomada de decisão do Estado.

Os estudos realizados sobre a participação social no processo de elaboração de planos municipais de saneamento básico no Brasil podem ser considerados ainda incipientes e com grandes desafios no desenvolvimento de técnicas capazes de avaliar tal processo. Dessa forma, recomenda-se também a leitura de outros trabalhos sobre essa temática, como, por exemplo, a dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Saneamento, Meio Ambiente e Recursos Hídricos da Universidade Federal de Minas

Gerais, intitulada “Participação Social em Saneamento: Uma análise do processo de elaboração de Planos Municipais de Saneamento Básico no Brasil”, defendida por Rafaela Priscila Sena do Amaral em 2019.

REFERÊNCIAS

AMARAL, R.P.S. Participação Social em Saneamento: **Uma análise do processo de elaboração de Planos Municipais de Saneamento Básico no Brasil**. Belo Horizonte. 2019. 154p. Dissertação (Programa de Pós-graduação em Saneamento, Meio Ambiente e Recursos Hídricos da Universidade Federal de Minas Gerais), Belo Horizonte, 2019.

AQUINO, M. G. Noções de sujeito e poder em leituras foucaultianas e sua influência nos estudos de organizações e gestão de pessoas. **Cad. EBAPE.BR** [online]. 2019, v.17, n.3 [cite 2020-01-23], p.448-459. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1679-39512019000300448&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 22 ago. 2019.

ARRETCHE, M. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, v.11, n.31, 44-66, jun. 1996.

ARNSTEIN, S. R. A ladder of citizen participation. **Journal of the American Planning Association**, v. 35, n. 4, p. 216-224, jul. 1969.

ATAIDE, G.V.L. **Planos municipais de saneamento básico e a promoção de justiça social e ambiental**: as experiências de Alagoinhas e Belo Horizonte. Salvador. 2012. 205p. Dissertação (Mestrado em Meio Ambiente, Águas e Saneamento) – Escola Politécnica, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2012.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo** (L. de A. Rego; A. Pinheiro, Trans.). Lisboa: Edições 70, 2006. (Obra original publicada em 1977). 229p.

BERNARDES, R.S.; SCÁRDUA, M. P.; CAMPANA, N.A. **Guia para a elaboração de planos municipais de saneamento**. Brasília: Ministério das Cidades, Ministério da Saúde, 2006. 152p.

BOBBIO, N. **Liberdade e igualdade**. Tradução de: Coutinho, Carlos Nelson. Rio de Janeiro: Ediouro, 1996. Disponível em http://moodle.stoa.usp.br/file.php/799/igualdade_e_liberdade.pdf. Acessado: 10 jan. 2020.

BOBBIO, N. **O futuro da democracia**; uma defesa das regras do jogo. Paz e Terra: Rio de Janeiro, 1986. 169p.

BORDENAVE, J.E.D. **O que é Participação**. 8.ed. 3.reimp. São Paulo: Brasiliense, 2008.

BONI, V.; QUARESMA, S. Aprendendo a entrevistar: como fazer entrevistas em Ciências Sociais. **Revista Eletrônica dos Pós-Graduandos em Sociologia Política da UFSC**, v.2, n. 1 (3), p.68-80, jan./jul. 2005.

BORGES, M.; MORAES, L.R.S. Análise da participação e controle social na gestão pública dos serviços públicos de saneamento básico. In: CONGRESSO

BRASILEIRO DE ENGENHARIA SANITÁRIA E AMBIENTAL, 30., 2019, Natal. **Anais...** Rio de Janeiro: ABES, 2019.

BORJA, P. C. Avaliação do Plano Municipal de Saneamento Básico: Conceitos, Experiências Brasileiras e Recomendações. In: BORJA, P.C. (Org.). **Peças Técnicas Relativas a Planos Municipais de Saneamento Básico**. 1.ed. Brasília: Ministério das Cidades, 2009, p. 213-238.

BORJA, P.C.; MORAES, L.R.S. Política de Saneamento no Brasil. In: BORJA, P.C.; MORAES, L.R.S. (Org.). **Temas Transversais: plano municipal de saneamento básico**. 1.ed. Salvador: ReCESA/NURENE, 2008, v. 1, p. 29-39.

BRASIL. Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 20 set. 1990a. Seção 1, p. 18055.

BRASIL. Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990. Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 31 dez. 1990b. Seção 1, p. 3583.

BRASIL. Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8987compilada.htm. Acesso em: 20 mar. 2019.

BRASIL. Lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995. Estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9074cons.htm. Acesso em: 20 mar. 2019.

BRASIL. Lei Federal nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007a. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nos 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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/11445.htm. Acesso: 6 dez. 2017.

BRASIL. Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007b. Regulamenta a Lei no 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6017.htm. Acesso em: 20 mar. 2019.

BRASIL. Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014. Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente

estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil; e altera as Leis n° 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999. (Redação dada pela Lei n° 13.204, de 2015). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113019.htm. Acesso em: 10 jan. 2020.

BRASIL. Ministério das Cidades. Plano de saneamento básico participativo: elabore o plano de saneamento de sua cidade e contribua para melhorar a saúde e o meio ambiente do local onde você vive. Brasília: Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, 2009.

BRASIL. Ministério da Saúde. Fundação Nacional de Saúde. **Política e plano municipal de saneamento básico**: convênio Funasa/Assemae - Funasa / Ministério da Saúde, Fundação Nacional de Saúde. 2. ed. Brasília: Funasa, 2014. 188p.

CABRAL, M.V. Cidadania, participação social e mobilização política. **Cad. Metrop.**, São Paulo, v. 20, n. 43, p. 865-877, set./dez. 2018.

CARVALHO, A.I. Conselhos de Saúde no Brasil: Participação Cidadã e Controle Social. Rio de Janeiro: IBAM/FASE, 1995.

CAMAÇARI. Tomada De Preços N°003/2014 – COSEL/OBRAS. Contratação de Empresa de Consultoria de Engenharia para elaboração do Plano Municipal de Saneamento Básico de Camaçari – PMSB e o Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos – PGIRS. Disponível em: <http://arquivos.camacari.ba.gov.br/compras/TP003-2014.pdf>. Acessado em: 01 out. 2019.

CARCARÁ, M. S. M.; MOITA NETO, J.M. Controle social em saneamento básico no Piauí: reflexões e inferências. IN XVIII Simpósio Luso-Brasileiro de Engenharia Sanitária e Ambiental, 2018, 11p. Disponível em <http://abes.locaweb.com.br/XP/XP-EasyArtigos/Site/Uploads/Evento40/TrabalhosCompletoPDF/VIII-010.pdf>. Acessado em: 26 jun. 2020.

CASTRO, J.E.. HELLER, L.; AGUIAR, M.M.; REZENDE, S.C. A dimensão teórica da participação e do controle social. In: Participação e controle social em saneamento básico: conceitos, potencialidades e limites. CASTRO, José Esteban. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2016. p.29-49

CORREIA, M.V.C. **Que controle social?** Os Conselhos de Saúde como Instrumento. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2000.

CORREIA, M.V.C. **Desafios para o controle social**: subsídios para capacitação de conselheiros de saúde. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2005.

COUTINHO, C.N. Notas sobre cidadania e modernidade. **Revista Ágora**. Políticas Públicas e Serviço Social, Ano 2, n. 3, dez. 2005. Disponível em: <http://www.rabaneda.adv.br/download/Ciencias%20Pol%EDticas/NOTAS-SOBRE-CIDADANIA-E-MODERNIDADE-Carlos-Nelson-Coutinho.pdf>. Acesso em: 07 out. 2019.

COUTINHO, C.N. **Democracia**: um conceito em disputa. Fundação Lauro Campos. Disponível em: <http://laurocampos.org.br/2008/12/democraciaumconceitoem-disputa/>. Acesso em: 22 dez. 2008.

MANZINI-COVRE, M.L. **O que é cidadania**. 10. reimp. São Paulo: Brasiliense, 2002. Coleção Primeiros Passos 250.

DAGNINO, E. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: MATO, D. (Coord.). **Políticas de ciudadanía y sociedade civil en tiempos de globalización**. Caracas: Faces; Universidad Central de la Venezuela, 2004. p. 95-110. Disponível em: <https://privatizacaodarua.reporterbrasil.org.br/dadosabertos/bibliografia/Sociedade%20Civil%20Participa%C3%A7%C3%A3o%20e%20Cidadania%20-%20Evelina%20Dagnino.pdf>. Acesso em: 01 out. 2019.

DOWBOR, L. **O que é poder local?**. Imperatriz, MA: Ética Editora, 2016. 144p.

DEMO, P. **Avaliação participante**: algumas ideias iniciais para discussão. Cadernos de Pesquisa, n. 48, fev. 1984.

FADUL, E. *et al.* A Governança Participativa na Gestão de Recursos Hídricos no Brasil: Uma Análise da Realidade do Estado da Bahia. **Revista do Instituto de Ciências e Economias Administrativas de Contábeis**, v. 21, n. 1, p.79-90, 2017.

FOUCAULT, M. O Sujeito e o Poder. In: RABINOV, P.; DREYFUS, H. **Michel Foucault: uma trajetória filosófica** - para além do estruturalismo e da hermenêutica. Trad. Vera Porto Carrero. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1995, p.229-249.

FRANCO, M.L.P.B. **Análise de conteúdo**. 3. ed. Brasília: Líber Livro, 2008.

FUNASA. **Termo de Referência para Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB), 2018**. Disponível em: <http://www.funasa.gov.br/termo-de-referencia-tr-para-pmsb>. Último acesso: 21 mar. 2019.

GOHN, M.G. Movimentos sociais na contemporaneidade. **Revista Brasileira de Educação**, v. 16, n. 47, p. 333-513, mai./ago. 2011.

HABERMAS, J. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade, volume H / Jürgen Habermas; tradução: Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. 354p.

HART, R. **Children's Participation**: From Tokenism To Citizenship. Florence, Italy: UNICEF / FRAN ANTMANN, 1992.

HELD, D. **Modelos de Democracia**. 1. ed. Tradução: Alexandre Sobreira Martins. Belo Horizonte: Paidéia, 1987. 297p.

HELLER, L. Política pública e gestão dos serviços de saneamento a partir de uma visão de saúde pública. In: ENCUESTRO POR UMA NUEVA CULTURA DEL ÁGUA EM AMÉRICA LATINA. Fortaleza; Zaragoza: Fundacion Nueva Cultura del Agua, 2005.

HELLER, L.; CASTRO J.E. Política pública de saneamento: apontamentos teórico conceituais. **Engenharia Sanitária e Ambiental**. v.12, n. 3, p.284-295, jul./set. 2007.

HELLER, L.; REZENDE, S.C.; HELLER, P.G.B. **Participação e controle social em saneamento básico**: Conceitos, Potencialidade de Limites. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2016.

HEYD H.; NEEF. A. Public participation in water management in northern Thai Highlands. **Water Policy**, v.8, n.5, p.395-413, 2006.

LEBRUN, G. **O que é poder**. Trad. Renato Janine Ribeiro e Silvia Lara. São Paulo: Brasiliense, 1981. Coleção Primeiros Passos.

MACHADO LINS, A.E.; ALVES DE MELO, R.A.; ROCHA, H. Mobilização e participação social: pressuposto para o exercício do controle social sobre os serviços de saneamento. AIDIS; Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental. Saneamento Ambiental: Ética e Responsabilidade Social. Joinville, ABES, set. 2003. p.1-17, Ilus. Disponível em: <http://bases.bireme.br/cgi-bin/wxislind.exe/iah/online/?IscScript=iah/iah.xis&src=google&base=REPIDISCA&lang=p&nextAction=lnk&exprSearch=15962&indexSearch=ID>. Acesso em: 23 jun. 2018.

MARCONI, M.A.; LAKATOS, E.M. **Técnicas de Pesquisa**: Planejamento e Execução de Pesquisas, Amostragem e Técnicas de Pesquisas, Elaboração, Análise e Interpretação de Dados. 5 ed. São Paulo: ATLAS, 2002.

MAZZILLI, H.N. Interesses coletivos e difusos. **Justitia**, São Paulo, v. 54, n. 157, p. 41-54, jan./mar. 1992. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/79074145.pdf>. Acessado: 10 jan. 2020.

MCIDADES. **Termo de Referência para Elaboração de Plano Municipal de Saneamento Básico**. Edição novembro de 2016. Disponível em: http://www.abesba.org.br/uploaded-files/cursos_e_eventos/TDR_Padiao_PMSB_SNSA_MCidades2016_1.pdf. Acesso em: 21 mar. 2019.

MILANI, C.R.S. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. **RAP** – Rio de Janeiro, v.42, n.3, p.51-79, mai./jun. 2008.

MINAYO, M.C.S. (org.). **Pesquisa Social**. Teoria, método e criatividade. 28. ed. Petrópolis: Vozes, 2009.

MORAES, L. R.S. *et al.* **Gestão dos Serviços de Saneamento nos Municípios do Consórcio Intermunicipal da Costa dos Coqueiros**. Relatório Final. Salvador: UFBA; Fundação Ondazul, 2008.

MORONI, J.A. Os cinco eixos do controle social in: Acesso à informação e controle social das políticas públicas; coordenado por Guilherme Canela e Solano Nascimento . Brasília, DF: ANDI; Artigo 19, 2009. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/acessoainformacao/images/pdfs/Acesso-a-informacao-e-controle-social-das-politicas-publicas.pdf>. Acesso em: 17 set. 2019.

NOBRE, M. Participação e Deliberação na Teoria Democrática: uma introdução. In: COELHO, V.S.P.; NOBRE, M. (org.). **Participação e Deliberação: Teoria Democrática e experiências institucionais no Brasil Contemporâneo**. São Paulo: Ed. 34, 2004. 368p.

NOGUEIRA, M. Sociedade civil, entre o político-estatal e o universo gerencial. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais - ANPOCS, v. 18, n. 52, p. 185-202, 2003.

NOGUEIRA, A.C. **Planos Municipais de Saneamento Básico: Uma Proposta Metodológica de Avaliação da Implementação**. Salvador, 2019. 160p. Dissertação (Mestrado em Meio Ambiente, Águas e Saneamento) – Escola Politécnica, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2019.

NOGUEIRA, M.A. **Um Estado para a Sociedade Civil: temas éticos e políticos da gestão democrática**. São Paulo: Cortez Editora, 2004.

OLIVEIRA, F. **Aproximações ao enigma: o que quer dizer desenvolvimento local?** São Paulo: Programa Gestão Pública e Cidadania (Polis)/EAESP/FGV, 2001. 40p

OLIVEIRA, M.T.C.S. Aspectos conceituais e metodológicos da participação e do controle social. Disponível em: http://www.antigomoodle.ufba.br/file.php/12717/Aspectos_conceituais_e_metodologicos_da_participacao_e_do_controle_social.pdf. Acesso em: 24 jun. 2018.

PEREIRA, L.C.B. Sociedade civil: sua democratização para a reforma do Estado. In: PEREIRA, L.C.B.; WILHEIM, J.; SOLA, L. (Orgs.). **Sociedade e Estado em transformação**. São Paulo: Editora UNESP; Brasília: ENAP, 1999. p. 67-116.

PINHEIRO, P. S. **O conceito de Sociedade Civil**. Disponível em: http://www.dbd.puc-rio.br/pergamum/tesesabertas/0310315_05_cap_04.pdf. Acesso em: 10 dez. 2019.

PIZZOL, S. J. S. Combinação de grupos focais e análise discriminante: um método para tipificação de sistemas de produção agropecuária. **Rev. Econ. Sociol. Rural**, Brasília, v. 42, n. 3, p. 451-468, 2004.

PRETTY, J. Participatory learning and action: a trainer's guide. London: IIED, 1995. In: HEYD, H.; NEEF, A. Public participation in water management in northern Thai Highlands. **Water Policy**, v.8, n.5, p.395-413, 2006.

PMSB CAMAÇARI. Plano Municipal de Saneamento Básico e Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos. Produto 02 - Caracterização Física e Socioeconômica do Município, Volume I. Camaçari: Prefeitura Municipal de Camaçari; Saneando Consultoria e Projetos, 2015, 218p.

PMSB JUAZEIRO. Plano Municipal de Saneamento Básico de Juazeiro. Diagnóstico da Situação do Saneamento Básico. Revisão 01. Juazeiro: Prefeitura Municipal de Juazeiro; Saneando Consultoria e Projetos, 2015. 362p.

PMSB MARAGOGIPE. Plano Municipal de Saneamento Básico de Maragogipe. Relatório Final do Plano Municipal de Saneamento Básico de Maragogipe-BA. Volume Único. Maragogipe: Prefeitura Municipal de Maragogipe; Saneando Consultoria e Projetos, 2018. 397p.

REZENDE, S.C.; HELLER, L. **O saneamento no Brasil: políticas e interface**. 2.ed. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2008.

SELLTIZ, C. *et al.* **Métodos de pesquisa nas relações sociais**. Tradução de Maria Martha Hubner de Oliveira. 2. ed. São Paulo: EPU, 1987.

SILVEIRA, R.A. **Michel Foucault: poder e análise das organizações**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2005.

SOUZA, J.M. **Discussão em torno do Conceito de Coronelismo**. Da propriedade da tem às práticas de manutenção do poder local. Disponível em: file:///C:/Users/Mayara/Downloads/1174-1237-1-PB.pdf. Acesso em: 10 jan. 2020.

SINTOMER, Y. *et al.* **La participation des usagers dan la gestion de l'eau avec un focus sur les regies et entreprises municipals**. Paris: Centre Marc Bloch, 2010.

TEIXEIRA, E. **O local e global: limites e desafios da participação cidadã**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

TONI, J. Planejamento Participativo: Possibilidades Metodológicas Alternativas. II Congresso Consad de Gestão Pública – Painel 14: Possibilidades para um modelo alternativo de gestão pública: em busca de um novo referencial teórico, 2009. Disponível em: http://www.escoladegestao.pr.gov.br/arquivos/File/Material_%20CONSAD/paineis_II_congresso_consad/painel_14/planejamento_participativo_possibilidades_metodologicas_alternativas.pdf. Acesso em: 24 jun. 2018.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação: o positivismo, a fenomenologia, o Marxismo**. São Paulo: Atlas, 1987.

YOUNG, I. M. Representação Política, Identidade e Minorias. **Revista Lua Nova**, n. 67, p. 139-190, 2006.

APÊNDICES

Apêndice A – Roteiro de entrevista

Apêndice B – Matriz da escada de Arnstein adaptada

Apêndice C – Termo de Consentimento Livre Esclarecido (TCLE)

Apêndice D – Termo de Compromisso de Utilização de Dados (TCUD)

APÊNDICE A - ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMI-ESTRUTURADA

Município _____

Data _____

Tipo de representação	
Gestão Municipal	
Prestador de Serviço	
Sociedade Civil	

1. Como foi sua entrada no Comitê?
2. Qual o seu histórico na área de planejamento?
3. Qual seu histórico de participação no setor de saneamento básico?
4. Qual sua percepção a respeito dos demais membros que constituíram os Comitês?
Eles tinham conhecimento do que estava sendo tratado?
5. Descreva uma situação na qual você percebeu que sua participação e/ou a participação de algum membro foi comprometida (Ignorada, por exemplo).
6. Quais eram as atividades realizadas para promover a participação da população?
7. Você costumava participar das atividades de sensibilização da população? Qual a sua percepção destes eventos?
8. Como se dava a validação dos produtos gerados durante a elaboração do PMSB?
9. Havia muitas discordâncias entre os membros dos Comitês? Como vocês resolviam isso?
10. Quais eram os canais de divulgação do Plano utilizados pelos elaboradores? A população tinha acesso fácil?

Etapas do Plano Municipal de Saneamento	Nível de Participação							
	Manipulação	Terapia	Informação	Consulta	Pacificação	Parceria	Delegação de Poder	X
<p>➤ Mecanismos e procedimentos para a avaliação. Nesta etapa é estabelecido como será fiscalizado e regulado o serviço de saneamento básico no município. Onde se pode propor a formação de conselho e de agência reguladora.</p>								
<p>➤ PMSB final consolidado e Minuta de lei Nesta etapa o plano passa por uma última análise e seu documento final é aprovado pelos membros dos comitês e se torna minuta lei do município.</p>								

Legenda:

1. **Manipulação:** Se você considera que alguém chegava com o material todo pronto apenas para que os representantes da sociedade civil validassem.
2. **Terapia:** Se você considera que os técnicos de órgãos públicos se utilizavam dos comitês participativos para elaborar o plano conforme seus interesses, mas sem assumir erros cometidos por eles e diluir a responsabilidade com a sociedade civil
3. **Informação:** se a gestão informava as pessoas dos comitês sobre seus direitos, responsabilidades e opções. Entretanto, chegava com o material todo pronto apenas para que os membros da sociedade civil validassem o produto.
4. **Consulta:** se os representantes da sociedade civil apresentavam suas contribuições para o plano, mas no final do processo elas eram ignoradas.
5. **Pacificação:** Se os representantes da sociedade tinham um certo grau de influência nas decisões, podendo participar dos processos de tomada de decisão, entretanto, não existia a obrigação da gestão de levar em conta o que ouviram.
6. **Parceria:** Se havia discordância da entre sociedade e gestão, mas encontrava uma maneira de resolver, buscando a melhor solução para o município.
7. **Delegação de Poder:** Se a opinião do grupo que representava a sociedade civil prevalecia diante da opinião da gestão e dos prestadores de serviços.
- X. **Outro nível de participação:** _____

Observações: _____

APÊNDICE C – Termo de Consentimento Livre Esclarecido (TCLE)

Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

Convidamos você a participar da pesquisa intitulada “**Análise da participação e controle social na elaboração de Planos Municipais de Saneamento Básico nos municípios de Camaçari, Juazeiro e Maragogipe**”, da Dissertação de Mestrado em Meio Ambiente, Água e Saneamento-MAASA/UFBA, da Engenheira Sanitarista e Ambiental Mayara Santana Borges, sob orientação do Professor Dr. Luiz Roberto Santos Moraes. Sua participação consiste em responder uma entrevista semiestruturada. O objetivo da pesquisa é Analisar a participação e o controle da sociedade na elaboração de Planos de Saneamento Básico dos municípios de Camaçari, Juazeiro e Maragogipe, localizados no Estado da Bahia.

Como na Política Nacional de Saneamento Básico, o controle social está preconizado como elemento fundamental a ser considerado na elaboração do Plano Municipal de Saneamento Básico-PMSB para legitimação deste instrumento de planejamento, a presente pesquisa tem por objetivo conhecer a atuação dos representantes da sociedade civil nos Comitês Executivo e de Coordenação, instituídos sob Decreto Municipal, para elaborar e fiscalizar, respectivamente, o PMSB de Camaçari, a fim de que seja possível construir os resultados da referida Dissertação.

A sua participação é voluntária, ou seja, você não receberá nenhuma contribuição financeira e seus dados pessoais serão mantidos em sigilo pelos pesquisadores. Os benefícios previstos é responder se as práticas de participação e controle social utilizadas no processo de planejamento da área de saneamento básico deste município contribui/contribuiu efetivamente na elaboração das políticas públicas de saneamento básico no estado da Bahia.

Você poderá desistir de participar da pesquisa a qualquer momento, mesmo que já tenha respondido a entrevista e, nesse caso, os dados da sua entrevista serão descartados. Os resultados do estudo serão apresentados em eventos científicos e constarão na Dissertação, podendo ser publicada em revistas científicas também.

Se você concordar em participar da pesquisa, assine, juntamente com a pesquisadora, este termo em duas vias, uma lhe será entregue e outra ficará com a pesquisadora.

Salvador, ____ de _____ de 2020

Participante:

Pesquisadora:

**APÊNDICE D – Termo de Compromisso de Utilização de Dados (TCUD) –
Modelo**

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA - UFBA
MESTRADO EM MEIO AMBIENTE, ÁGUAS E SANEAMENTO - MAASA

TERMO DE COMPROMISSO DE UTILIZAÇÃO DE DADOS

Eu, Mayara Santana Borges, Engenheira Sanitarista e Ambiental e estudante do Mestrado em Meio Ambiente, Águas e Saneamento-MAASA da Universidade Federal da Bahia, no âmbito da pesquisa intitulada “Análise da participação e controle social na elaboração de Planos Municipais de Saneamento Básico nos municípios de Camaçari, Juazeiro e Maragogipe”, comprometo-me com a adequada utilização dos dados contidos no banco de dados da Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente de Camaçari, a fim de obtenção dos objetivos previstos.

O objetivo geral da pesquisa é analisar a participação e o controle da sociedade na elaboração de Planos de Saneamento Básico do municípios de Camaçari, Juazeiro e Maragogipe, localizados no Estado da Bahia.

Dentre as finalidades do Plano Municipal de Saneamento Básico-PMSB estão a promoção da saúde, melhoria da qualidade de vida e do meio ambiente, bem como a organização da gestão e estabelecimento de condições para a prestação dos serviços públicos de saneamento básico, que buscam viabilizar o acesso a todo cidadão, inteiramente, sem interrupção e com qualidade garantida. Porém, para que esse processo de planejamento funcione, é necessário que os princípios da Lei Nacional de Saneamento Básico (Lei nº 11.445/2007) sejam cumpridos em sua integralidade; entre eles, o controle social que deve acontecer não somente na elaboração do PMSB como também em sua implementação, acompanhamento, avaliação e revisão. Dessa forma, o trabalho almeja responder se as práticas de participação e controle social utilizadas no processo de planejamento da área de saneamento básico deste município contribui/contribuiu efetivamente na formulação das políticas públicas de saneamento básico no estado da Bahia.

Por isso, comprometo-me a manter a confidencialidade dos dados coletados no banco de dados de Camaçari, bem como a privacidade de seus conteúdos. Declaro entender que é minha a responsabilidade de cuidar da integridade das informações e de garantir a confidencialidade dos dados e a privacidade dos indivíduos que terão suas informações acessadas.

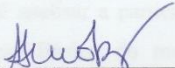
Também é minha a responsabilidade de não repassar os dados coletados ou o banco de dados em sua íntegra, ou parte dele, às pessoas não envolvidas na pesquisa. Dessa forma,

comprometo-me com a guarda, cuidado e utilização das informações apenas para cumprimento dos objetivos previstos nesta pesquisa.

Quanto aos resultados do trabalho, estes serão disponibilizados após a conclusão e homologação da dissertação, por meio de cópia do produto em meio físico e digital.

Ademais, estarei disponível para qualquer esclarecimento e solicitações dos resultados obtidos por meio da presente pesquisa.

Salvador, 21 de agosto de 2019.


MAYARA SANTANA BORGES

Pesquisador Responsável – CPF nº 012.364.965-07

Contato:

Cel.: (71) 996946290

E-mail: mayarasborges@yahoo.com.br