

GESTÃO DEMOCRÁTICA: CONTROLE SOCIAL E POLÍTICA DE SANEAMENTO NO ESTADO DA BAHIA

Cristina Maria Dacach Fernandez Marchi¹

RESUMO: *No Brasil, o tema da participação cidadã não é inédito, mas os avanços ainda são incipientes. Ainda tem muito trabalho a ser feito para o País atingir a plena participação da sociedade nos destinos dos serviços públicos de saneamento básico. É preciso aprender para participar. Britto (2001) afirma que existem dois canais distintos para a participação da sociedade civil: Participação dos usuários como consumidores e Participação dos usuários, em conjunto com outros agentes. O objetivo deste estudo é averiguar a participação dos usuários, em conjunto com outros agentes, por meio da interligação entre o planejamento das ações da Câmara Técnica de Saneamento ligada ao Conselho das Cidades da Bahia e as atribuições que lhe são devidas pela Lei nº 10.704/2007. Envolve pesquisa bibliográfica e metodologia descritiva/ qualitativa. O controle social do saneamento não se esgota no papel do conselheiro de uma Câmara Técnica, outras formas de participação no processo democrático podem ser exercidas. Conclui que as ações do CTSAN para 2014 têm pouco caráter deliberativo e que as atribuições ligadas à regulação ficam restritas às informações das ações realizadas.*

Palavras-Chave: Política Federal de Saneamento Básico. Controle social. Câmara Técnica de Saneamento Básico

INTRODUÇÃO

No Brasil, o tema do controle social não é inédito, porém, quando se analisam alguns indicadores de participação observa-se que, apesar de ter adquirido um novo status na agenda sociopolítica, em decorrência das reformas estruturais da década de 90 e das experiências locais, os avanços ainda são incipientes. Mas, há ainda muito trabalho a ser feito para o País atingir a Universalização do acesso aos serviços públicos de saneamento básico, um dos Princípios da Lei 11.445/2007. Por este motivo, a participação e o controle social são processos importantes para o avanço na conquista pelo direito ao abastecimento da água, ao esgotamento sanitário, à coleta, tratamento e destinação final adequada dos resíduos sólidos urbanos e à drenagem das águas pluviais urbanas.

Historicamente o controle social na gestão do saneamento no Brasil nunca existiu, considerando-se inclusive na época do PLANASA – Plano Nacional de Saneamento Básico a participação de usuários como um elemento ameaçador de uma gestão racional, técnica e eficiente dos serviços estando, portanto, descartada (Britto, 2001). Este autor resume em dois canais distintos, segundo as Leis relativas ao setor de saneamento básico, como pode ocorrer a participação da sociedade civil:

- 1- Participação dos usuários como consumidores, com o direito de receber um serviço prestado dentro de padrões adequados de qualidade;

¹ Professora do Curso de Administração da Universidade Católica do Salvador – UCSal. E-mail: cmmarchi@gmail.com.

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

Este segundo canal se encontra representado no quinto princípio da Lei 11.445/2007, o Controle Social. Conforme os termos da Lei, o Controle Social é um conjunto de mecanismos e procedimentos que garantem à sociedade informações, representações técnicas e participações nos processos de formulação de políticas, de planejamento e de avaliação relacionados aos serviços públicos de saneamento básico.

OBJETIVO

O objetivo deste estudo é averiguar a interligação entre o planejamento das ações para o ano de 2014 da Câmara Técnica de Saneamento, ligada ao Conselho das Cidades da Bahia, e as atribuições que lhe são devidas pela Lei nº 10.704/2007 visando investigar se o espaço institucional criado para a participação e controle sociais está se desenvolvendo no sentido de aprofundar a gestão democrática na área do saneamento básico.

METODOLOGIA

Este trabalho envolve estudo bibliográfico, descritivo/qualitativo. Pesquisas bibliográficas podem ser classificadas pela sua natureza, sua forma de abordagem, pelo caráter dos objetivos e dos procedimentos técnicos adotados.

Além da bibliografia, foi realizado levantamento documental relativo à Câmara Técnica de Saneamento (CTSAN) vinculada ao Conselho das Cidades do Estado da Bahia. A análise dos eventos aqui descritos, ou seja, as ações planejadas para 2014 do CTSAN foram classificadas pela natureza do caráter das mesmas, ou seja, se configuraram por apresentar caráter consultivo, deliberativo ou de simples conhecimento. Após este levantamento foi realizada um interconexão entre as ações planejadas e as atribuições inerentes na CTSAN, verificando-se o grau de influência ou de intervenção sofrida pelos conselheiros pelo Estado.

Na avaliação aqui realizada, efetuam-se algumas reflexões que buscam contribuir para o aprimoramento dos arranjos participativos criados para a interlocução entre Estado e sociedade civil organizada.

O PROCESSO DE CONTROLE SOCIAL DA POLITICA DE SANEAMENTO NO ESTADO DA BAHIA

A Lei 11.445, de 5 de janeiro de 2007, estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico e tem o controle social como um dos seus princípios fundamentais. O Capítulo VII estabelece que o controle social dos serviços públicos de saneamento básico poderá incluir a

participação de órgãos colegiados de caráter consultivo, estaduais, do Distrito Federal e municipais, assegurada a representação:

I - dos titulares dos serviços;

II - de órgãos governamentais relacionados ao setor de saneamento básico;

III - dos prestadores de serviços públicos de saneamento básico;

IV - dos usuários de serviços de saneamento básico;

V - de entidades técnicas, organizações da sociedade civil e de defesa do consumidor relacionadas ao setor de saneamento básico.

Desta forma, a Lei 11.445/2007 preconiza que o controle social dos serviços públicos de saneamento básico poderá incluir a participação de órgãos colegiados assegurada a representação de vários segmentos, como o dos representantes de usuários dos serviços de vários municípios baianos. Quando a sociedade atua em Conferências, audiências públicas, ações populares e ações civis públicas temos o controle social.

Assim, como a Lei 11.445/2007 recomenda a representação de vários segmentos, arranjos participativos podem ser criados ou a partir do Estado ou a partir da sociedade civil organizada visando resultar em elementos constitutivos de caráter híbrido de interlocução entre Estado e sociedade (Avritzer e Pereira (2005) apud Brasil ET AL.(2013)). Para Brasil ET AL. (2013) as possibilidades de influência ou de intervenção dos atores sociais são criadas para as tomadas de decisão e para a articulação de várias formas nos mecanismos de participação, de deliberação e de representação ampliando os mecanismos de representação eleitoral. Desta forma, esses canais de participação se ampliam, inovam, transmutam e potencializam aprendizagens democráticas e de construção de novas relações entre Estado e sociedade.

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

Em 12 de Novembro de 2007, através da Lei nº 10.704, o Estado da Bahia criou o Conselho Estadual das Cidades da Bahia - ConCidades/BA, ligado à estrutura da Secretaria de Desenvolvimento Urbano – SEDUR. O ConCidades/BA, órgão colegiado de natureza permanente, de caráter deliberativo, consultivo e fiscalizador, é formado por representantes do poder público e da sociedade civil e articulado com o Ministério das Cidades, por meio do Conselho Nacional das Cidades. Segundo a Lei 10.704/2007, o ConCidades/Ba é espaço público da cogestão das políticas públicas, onde o poder é partilhado entre representantes do governo e da sociedade, e todos assumem a tarefa de propor, negociar, decidir, implantar e fiscalizar a realização do interesse público. O ConCidades/Ba tem a seguinte estrutura:

I – Plenário que deve ser realizado a cada dois meses, reúne conselheiros titulares e/ ou suplentes para debater, deliberar e encaminhar políticas públicas;

II – Presidência ocupada pelo titular da Secretaria de Desenvolvimento Urbano que coordena e encaminha as reuniões e deliberações do Conselho;

III - Secretaria Executiva instância executora do ConCidades/Ba e órgão de assessoria da presidência; e,

IV - Câmaras Técnicas (Habitação; Saneamento Básico e Ambiental, Mobilidade Urbana; e Planejamento e Gestão Territorial Urbana) que têm caráter permanente e a finalidade de subsidiar o debate do Plenário e propor resoluções.

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

Para Brasil ET AL. o desenho institucional das instituições participativas constitui um elemento ao qual tem se atribuído importância, pois suas características favorecem ou prejudicam a qualidade dos processos participativos e deliberativos, bem como podem afetar a capacidade decisória e o funcionamento destes canais. Os autores afirmam que mesmo em contextos nos quais

... se apresenta uma sociedade civil ativa e algum grau de comprometimento político do governo com a agenda participacionista, o desenho institucional pode implicar fortes limitações aos potenciais de participação deliberativa, que podem ser reduzidos a um caráter ritualístico ou constrangidos pelas lógicas burocratizantes (BRASIL ET AL. 2013 p.9).

O Conselho da CTSAN é composto de representantes do governo e da sociedade por meio de Conselheiros titulares e suplentes eleitos em plenárias de seus respectivos segmentos durante as Conferências Estaduais das Cidades, os mandatos são iguais à periodicidade das Conferências. Os Conselheiros são nomeados por Decreto do Governador. A escolha se dá com base na seguinte proporcionalidade de segmentos:

- i. dois representantes dos Municípios que possuam prestadores diferentes, sendo que um deles seja da Empresa Baiana de Águas e Saneamento S/A - EMBASA;
- ii. um representante de cada um dos consórcios públicos constituídos pelo Estado ou por conjunto de Municípios, desde que com competências relacionadas aos serviços de saneamento básico;
- iii. dois representantes dos usuários residenciais;

- iv. um representante de usuários comerciais;
- v. um representante de usuários industriais;
- vi. um representante da EMBASA;
- vii. um representante do prestador de serviços de água e esgoto que não seja a EMBASA; viii. um representante de prestador público de serviços de manejo de resíduos sólidos;
- viii. um representante de prestador privado de serviços de manejo de resíduos sólidos;
- ix. um representante de entidades técnicas, científicas ou profissionais do saneamento básico.

PLANEJAMENTO 2014 PARA A CÂMARA TÉCNICA DE SANEAMENTO E AS COMPETÊNCIAS QUE LHE SÃO ATRIBUÍDAS

É certo que a prática da democracia participativa é muito recente no Brasil. O planejamento é um processo que exige organização, sistematização, previsão, deve refletir e estar alinhado com o conjunto de normas e princípios organizacionais. Torna-se de difícil análise quando as ações planejadas não são expressas por verbos de ação e substantivos.

Apesar das dificuldades, é importante avaliar as ações propostas para o CTSAN em 2014, divulgadas pelo site da SEDUR e um blog na Web, e as atribuições que lhe são devidas pela Lei nº 10.704/2007. Por outro lado, também deve ser salientado que em função das poucas informações sobre atas e ações do CTSAN, a disposição no referido site, a maneira que foi elaborado o planejamento nos permitiu classificar as ações em três caracteres: deliberativo, consultivo, de conhecimento e não se encontra claro – devido à ausência de verbos de ação.

Deve-se destacar que um empenho foi feito no sentido de contribuir para o entendimento do processo participativo no saneamento básico na Bahia. (Quadro 1.0).

Quadro 1.0. ANÁLISE ENTRE AÇÕES PLANEJADAS PARA 2014 E ATRIBUIÇÕES DA CTSAN

ATRIBUIÇÕES CTSAN	AÇÕES PLANEJADAS PARA 2014	ANÁLISE
<p>1- Elaborar propostas para a Política e o Plano Estadual de Saneamento Básico</p> <p>2- Auxiliar na regulação dos serviços e dos programas relacionados à Política de Saneamento Básico</p>	<p>Abril:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1- Apresentação do Sistema de Desenvolvimento Urbano (SDU) com ênfase no contexto do setor de saneamento básico; 2- Apresentação das ações de saneamento básico realizadas pela SEDUR; 3- Apresentação das ações da AGERSA nos municípios. <p>Maiço:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1- Apresentação e discussão do Decreto que regulamentará a Política Estadual de Saneamento Básico (Lei Estadual no. 11.172/08). <p>Junho:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1- Discussão sobre a situação atual referente à elaboração dos PMSB: dificuldades, recursos disponibilizados, estratégias de apoio da SEDUR, estudos de caso. <p>Julho:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1- Política Estadual de Resíduos Sólidos (Lei nº 12.932/14) e o processo de elaboração do Decreto que a regulamentará <p>Agosto:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1- O processo participativo de construção do Termo de Referência (TR) do Plano Estadual de Saneamento Básico (PESB/BA) <p>Setembro:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1- Saneamento Rural <p>Outubro:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1- Consórcios Públicos <p>Novembro:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1- Programa de Educação Ambiental e Mobilização Social para o Saneamento (PEAMSS) <p>Dezembro:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1- Avaliação geral do ano de 2014; O que ocorrer 	<p>Abril:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1- Atribuição 1 com Caráter de conhecimento 2- Atribuição 1 com Caráter de conhecimento 3- Atribuição 2 com Caráter de conhecimento <p>Maiço:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1- Atribuição 1 com Caráter Consultivo <p>Junho:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1- Atribuição 1 com Caráter Consultivo <p>Julho:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1- Atribuição 1 Não se encontra claro <p>Agosto:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1- Atribuição 1 Não se encontra claro <p>Setembro:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1- Não se encontra claro <p>Outubro:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1- Não se encontra claro <p>Novembro:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1- Não se encontra claro <p>Dezembro:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1- Não se encontra claro

Fontes: Ajuda a Memória Reunião da CTSAN de 28/03/2014 e Lei nº 10.704/2007. Adaptado pela autora, 2014.

CONCLUSÃO

O envolvimento da sociedade civil organizada na CTSAN do estado da Bahia é um processo inacabado e, desta forma, muito há que ser feito. Ainda é incipiente o número de Câmaras Técnicas de Saneamento Municipais, as ações estão centralizadas na capital do estado. Alguns municípios vêm avançando em organizar seus Conselhos Municipais das Cidades, como o de Vera Cruz – Bahia.

O objetivo deste estudo foi o de averiguar a interligação entre o planejamento das ações para o ano de 2014 da Câmara Técnica de Saneamento, ligada ao Conselho das Cidades da Bahia, e as atribuições que lhe são devidas pela Lei nº 10.704/2007. Pode-se sinalizar que, por meio da análise das ações planejadas para o ano de 2014, o desenho institucional onde a Câmara Técnica de Saneamento está contida se apresenta com tendência de ausência de participação deliberativa, constrangida por lógica burocratizante.

A análise e desenvolvimento deste artigo proporcionam um vislumbre do estado da arte do controle social no saneamento na Bahia. Este controle não se esgota no papel do conselheiro de uma CTSAN. Outras formas de participação no processo democrático de conhecimento, debate, avaliação e controle de políticas públicas podem ser exercidas diretamente pelos cidadãos, individualmente ou de forma organizada junto ao Ministério Público, Câmara de Vereadores, Ouvidorias, Audiências Públicas e Comissões Públicas, dentre outras.

O Controle Social é a integração da sociedade com a administração pública, com a finalidade de solucionar problemas e as deficiências sociais com mais efetividade. Conforme análise realizada com base no planejamento das ações do CTSAN para 2014, percebe-se que isoladamente ou em conjunto estas ações têm pouco caráter consultivo e deliberativo, onde as atribuições ligadas à regulação ficam restritas às informações do que foi realizado.

Os Conselhos são instâncias de exercício da cidadania, que abrem espaço para a participação popular na gestão pública. O planejamento das ações deve se encontrar mais específico, definindo aonde se quer chegar, o que deve ser feito, quando, como e em que sequência. Assim, os conselheiros podem participar de forma mais efetiva, preparados com antecedência para as reuniões, caminhando para os avanços propostos pela Lei 11.445 de 2007.

REFERÊNCIAS

BAHIA. Lei Nº 10.704 de 12 de novembro de 2007 que Cria o Conselho Estadual das Cidades da Bahia – ConCidades/BA e dá outras providências. Disponível em homologa.sedur.ba.gov.br/wp-content/uploads/.../lei_concidades.pdf Acesso em 17/05/2014

_____. Decreto nº. 11.474 de 20 de março de 2009 que homologa a Resolução nº 001 de 2009 do Conselho Estadual das Cidades da Bahia - ConCidades/BA. Disponível em <http://www.legislabahia.ba.gov.br/> Acesso em 17/05/2014.

BRASIL. Lei nº. 11.445 – 05 jan (2007). Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/11445.htm Acesso em 16/05/2014.

BRASIL Flávia P. D. ET AL. Participação, Desenho Institucional e Alcances Democráticos: Uma Análise do Conselho das Cidades (CONCIDADES). **Revista de Sociologia e Política** V. 21, Nº 48: 5-18 Dez. 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v21n48/a01v21n48.pdf> Acesso em 19/07/2014.

BRITTO, A. L. (2001) A regulação dos serviços de saneamento no Brasil: perspectiva histórica, contexto atual e novas exigências de uma regulação pública. In: Ética, Planejamento e construção democrática do espaço, pp.1080-1092. Rio de Janeiro: **Anais** do IX Encontro Nacional da ANPUR