

ANÁLISE DO NÍVEL DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DE PLANOS MUNICIPAIS DE SANEAMENTO BÁSICO BASEADOS NA LEI N. 11.445/2007: ESTUDO DE CASO NO MUNICÍPIO DE CAMAÇARI - BA

Data de aceite: 01/03/2023

Mayara Santana Borges

Departamento de Meio Ambiente/
Secretaria Municipal de Infraestrutura e
Meio Ambiente/Prefeitura Municipal de
Catu

Luiz Roberto Santos Moraes

Universidade Federal da Bahia/Escola
Politécnica/Mestrado em Meio Ambiente,
Águas e Saneamento

RESUMO: A Lei n. 11.445/2007 tem sido a grande referência na elaboração dos planos municipais técnico-participativos de saneamento básico. Ela aponta 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. Baseado no Marco Legal Regulatório do Saneamento Básico, o município de Camaçari-BA teve seu Plano ao Plano Municipal de Saneamento Básico concluído em novembro de 2016. Todavia, 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 praticamente caminhar em passos lentos, numa estrutura vertical, que funciona de cima para baixo, ou seja, o Poder Executivo local descentraliza seu processo de tomada de decisão a fim de interpretar as necessidades da população.

PALAVRAS-CHAVE: Plano Municipal de Saneamento Básico, Nível de Participação, Controle Social, Camaçari-BA.

ANALYSIS OF THE LEVEL OF SOCIAL PARTICIPATION IN THE ELABORATION PROCESS OF MUNICIPAL SANITATION PLANS BASED ON LAW NO. 11,445/2007: CASE STUDY IN THE MUNICIPALITY OF CAMAÇARI - BA

ABSTRACT: The Law no. 11,445/2007 has been the great reference in the elaboration of municipal technical-participatory plans for basic sanitation. It points out that the process of formulating the policy and drawing up the municipal basic sanitation plan should take into account the fundamental principles of providing public basic sanitation services, among which is social control. Based on the Basic Sanitation Legal Framework, the

Municipality of Camaçari-BA had its Municipal Basic Sanitation Plan completed in November 2016. However, in several situations popular participation in decision-making is hampered by the lack of monitoring means, as well as the influence of local political culture, usually 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 Power decentralizes its decision-making process in order to interpret the needs of the population.

KEYWORDS: Municipal Basic Sanitation Plan, Level of Participation, Social Control, Camaçari-BA.

INTRODUÇÃO

Alguns exemplos de experiências de 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 política; 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, bem como fragilizar o sistema democrático.

Assim, em 2007 foi promulgada a Lei n. 11.445 (BRASIL, 2007), estabelecendo também que a gestão dos serviços públicos de saneamento básico englobaria quatro funções: o planejamento; a regulação; a prestação dos serviços; e a fiscalização, sendo o controle social transversal a 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 de saneamento básico, quais sejam o abastecimento de água potável, o esgotamento sanitário, a drenagem e manejo das águas pluviais urbanas e a limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, em um horizonte de planejamento de vinte anos, compreendendo todo o território municipal, ou seja, suas áreas urbana e rural.

Conhecido com Marco Legal Regulatório do Saneamento Básico, a Lei n. 11.445/2007 (LDNSB) foi recentemente alterada pela Lei n. 14.026/2020¹ (BRASIL, 2020), 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.

Baseado no Marco Legal Regulatório do Saneamento Básico, o Município de Camaçari-BA, objeto de estudo desta pesquisa, teve seu Plano Municipal de Saneamento Básico 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 (via 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) (CAMAÇARI, 2014). O contrato assinado em 2014 previa a conclusão do PMSB em dez meses, encerrando em abril de 2015, todavia, por diversas razões, o contrato se estendeu por mais dezenove meses, encerrando-se em novembro de 2016.

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 praticamente caminhar em passos lentos, numa estrutura vertical, que funciona de cima para baixo, ou seja, o Poder Executivo local descentraliza seu processo de tomada de decisão a fim de interpretar as necessidades da população.

Na literatura, esta participação pode ser avaliada qualitativamente e traduzida em níveis, as denominadas escada (ou escala) de participação.

Dentro desse contexto, o presente capítulo tem como objetivo analisar a capacidade de participação e controle da sociedade civil no processo de elaboração do Plano Municipal de Saneamento Básico de Camaçari-BA, norteados pela Lei n. 11.445/2007, a partir da elaboração de uma escada de participação adaptada para o cenário em epígrafe.

¹ A Lei n. 14.026, de 15 de julho de 2020, alterou o marco legal regulatório do saneamento básico. Dentre as alterações realizadas está o estímulo à concessão privada dos prestadores de serviços e a privatização das empresas públicas estaduais de água e esgoto. Entretanto, essa pesquisa, assim como o plano aqui estudado foram norteados pelo Marco Legal Regulatório do Saneamento Básico (LDNSB) instituído em 2007.

METODOLOGIA

A metodologia inicial da pesquisa envolveu revisão bibliográfica dos termos e conceitos associados aos níveis de participação social, bem como uma análise, em caráter exploratório do Termo de Referência que norteou à elaboração do PMSB de Camaçari, no que diz respeito, sobretudo, à participação social, e demais documentos gerados durante a elaboração do Plano, a exemplo de relatórios de atividades e listas de presença.

Grupo focal foi desenvolvido na pesquisa de campo com indivíduos que atuaram na elaboração do Plano Municipais de Saneamento Básico do Município de Camaçari com a finalidade de identificar os pontos potenciais e frágeis das ações que tiveram como principal foco o envolvimento da população durante o processo de elaboração do PMSB.

Os participantes do grupo focal foram convidados a responder e a discutir a matriz de participação baseada na Escada de Arnstein (1969), conforme mostra o Quadro 1.

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.
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 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 estivesse inicialmente inclusa nesta pesquisa.

Quadro 1 – Matriz de participação para aplicação da metodologia do grupo focal

Fonte: adaptado de Arnstein (1969) pelos autores.

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

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

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Características do Município de Camaçari-BA

O município de Camaçari, inserido no Território de Identidade Metropolitano de Salvador², tem a quarta maior população do estado da Bahia com 308.208 habitantes, conforme estimativa de 2021 do IBGE (IBGE, 2023), distando cerca de 41km da capital (Figura 1).

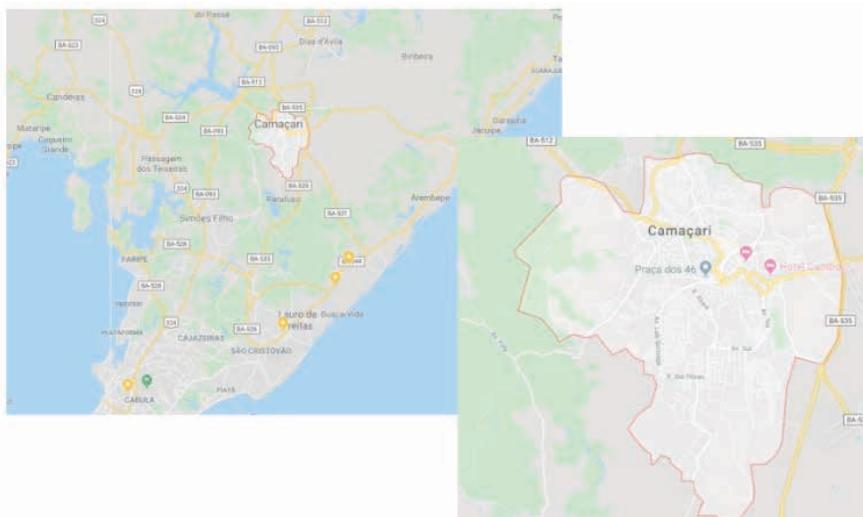


Figura 1 – Localização do município de Camaçari-BA

Fonte: Google Maps, 2019.

Reconhecido como Município em 30 de março 1938, Camaçari tem uma área de 785,421km², 42km de faixa costeira e densidade demográfica de 309,65hab./km² (IBGE, 2010). Economicamente, possui o quarto maior PIB per capita do estado da Bahia (R\$ 84.446,59) (IBGE, 2023).

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 da Bahia, uma vez que refletiu a linha desenvolvimentista adotada para o estabelecimento

² Com o objetivo de identificar prioridades temáticas definidas a partir da realidade local, possibilitando o desenvolvimento equilibrado e sustentável entre as regiões, o Governo do Estado da Bahia, por meio de sua 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.

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, que teve suas atividades produtivas encerradas em 2021, 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).

PESQUISA DOCUMENTAL

Durante a pesquisa documental, foram observados alguns autores que realizaram pesquisas associadas ao processo efetivo de participação social em processo de tomada de decisão, a partir do escalonamento de níveis, a saber: Sherry Arnstein (1969, 2002; Bordenave (1994); Hart (1992); Bernardes, Scárdua e Campana (2006); Fadul et al. (2017), que seguem sucintamente descritos.

Sherry Arnstein (1969, reimpressão 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 detêm 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 oito 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 de 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 serviam 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 caráter manipulativo uma vez que o interesse por detrás dessas pesquisas seja de apenas 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 tomadas 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.

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 utilizado como 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).

Hart (1992)

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 (1992) 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.

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 LNDSB: o Guia para a elaboração de planos municipais de saneamento. Este guia tinha como objetivo estimular o debate e o planejamento dos serviços públicos 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 autogestão 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).

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, 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 2) e este por sua vez, promove um cenário de disputa de poder - Estado/Sociedade - continuamente.



Figura 2 – Escala de participação social

Fonte: Borges (2020), 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.

Na análise temporal da elaboração do PMSB, percebe-se que o Município, percorreu caminho norteado pela LDNSB, partindo da formação dos grupos de trabalho até a constituição da minuta de lei. A Figura 3 apresenta a síntese do processo.



Figura 3 – Síntese do processo de elaboração do PMSB à luz da LDNSB

Fonte: Elaborado pelos autores, 2022.

Na análise documental também foi observado que a elaboração do PMSB de Camaçari partiu de uma licitação de técnica e preço, por meio de recurso próprio da prefeitura. 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.

A Figura 4 apresenta, em valores absoluto, o percentual dos membros que constituíram os comitês do PMSB de Camaçari.

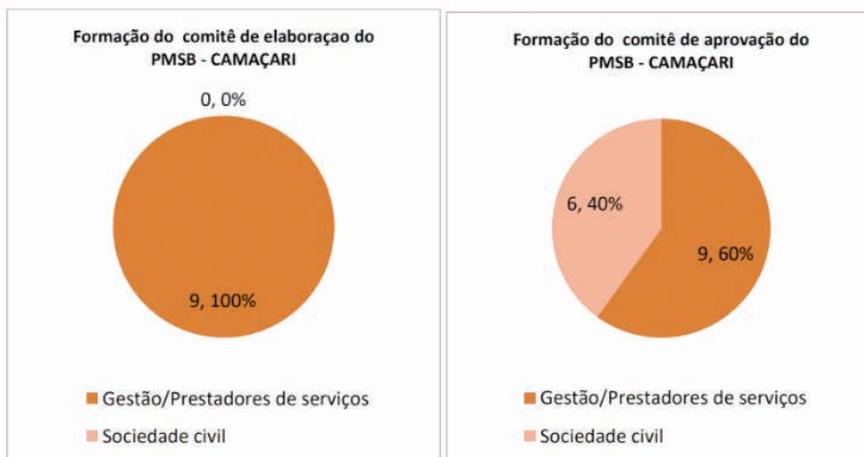


Figura 4 – Composição dos comitês do município de Camaçari-BA

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 é que os representantes da sociedade civil eram 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.

Foram analisados os documentos que atestam a deliberação do Comitê Executivo (ou de Validação) quanto à 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 do 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 Executivo (ou 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 identificadas atas peculiares a aprovação dos produtos, mas apenas as listas de presença com a participação dos membros do Comitê Executivo (ou de Validação), conforme Quadro 2.

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

Quadro 2 – Representação dos membros do Comitê Executivo (ou de Validação) em reuniões de cunho decisivo – Camaçari-BA

Fonte: PMSB Camaçari, 2016.

Dentre os documentos disponibilizados pela Prefeitura Municipal de Camaçari para essa pesquisa, 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 houveram reuniões mensais entre a empresa de consultoria e o Comitê responsável pela elaboração do PMSB.

Para melhor ilustrar os dados, os mesmos são apresentados na Figura 5.

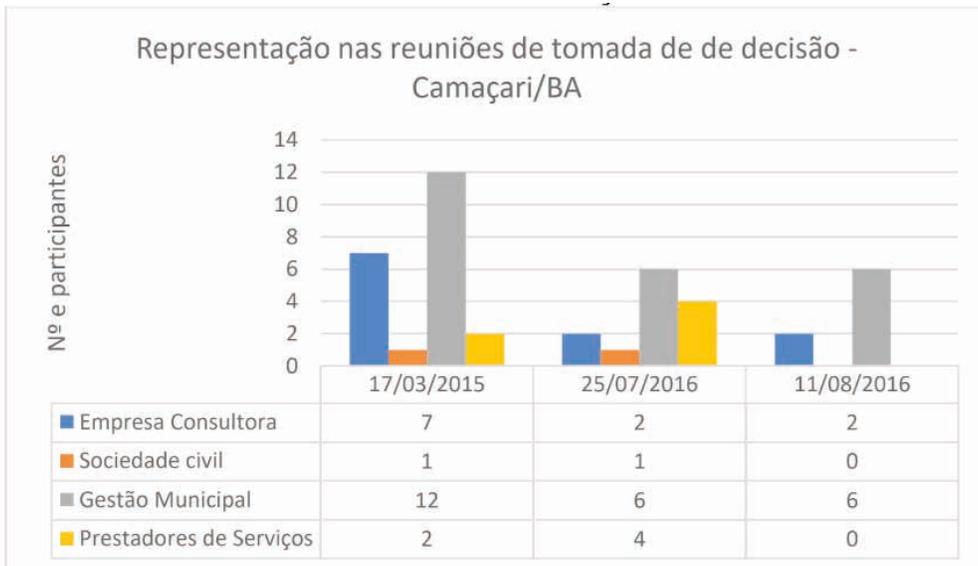


Figura 5 - Representação dos membros do Comitê Executivo (ou de Validação) em reuniões de cunho decisivo – Camaçari-BA

Fonte: PMSB Camaçari, 2016.

Os resultados sugerem que a participação da sociedade civil foi representada por apenas um membro. 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 nas reuniões de aprovação, 78% de representantes da gestão municipal e apenas 5% de representação da sociedade civil, mostrando numericamente uma baixa potencialidade de decisão da sociedade civil durante o processo de elaboração do PMSB de Camaçari.

O grupo focal com os membros do Comitê de Elaboração do PMSB de Camaçari 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 (BORGES, 2020).

A experiência do grupo focal, trouxe à tona alguns problemas no processo participativo referente a aplicabilidade da Escada 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 escada se encaixaria tal participação, entretanto a fala dos participantes apresentou uma dificuldade de enquadramento dentro do proposto pela escada 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.

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 escada. 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 sobre o interesse de candidatos políticos se empenharem em utilizar o Plano como instrumento de captação de votos (BORGES, 2020).

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 Regulatório do Saneamento Básico (LDNSB) 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 Escada 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, como mostrado na Figura 2.

CONCLUSÃO

Na elaboração do PMSB de Camaçari-BA ainda foi 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 regulatório do saneamento básico brasileiro.

A realização do grupo focal 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 a pesquisa.

A Escada de Participação de Arnstein, 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.

Vale ressaltar que, com as limitações dessa pesquisa, não se pode garantir o nível de participação dos sujeitos sociais no processo de elaboração do referido plano municipal de saneamento básico. Ademais, partindo desse pressuposto, torna-se necessário recomendar a continuação dessa pesquisa ou que novas pesquisas sejam realizadas.

REFERÊNCIAS

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

ARNSTEIN, S. R. Uma escada da participação cidadã. *Revista da Associação Brasileira para o Fortalecimento da Participação – PARTICIPE*, Porto Alegre/Santa Cruz do Sul, v. 2, n. 2, p. 4-13, 2002.

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

BORGES, M. S. Participação e controle social em planos municipais de saneamento básico tendo como referência a Lei n. 11.445/2007: reflexões sobre algumas práticas. 2020. 146f. Dissertação (Mestrado em Meio Ambiente, Águas e Saneamento) – Escola Politécnica, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2020.

BRASIL. Lei Federal n. 11.445, de 05 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis n. 6.766, de 19 de dezembro de 1979, n. 8.036, de 11 de maio de 1990, n. 8.666, de 21 de junho de 1993, n. 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei n. 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/l11445.htm. Acesso: 6 dez. 2017.

BRASIL. Lei n. 14.026, de 15 de julho de 2020. Atualiza o marco legal do saneamento básico e altera a Lei n. 9.984, de 17 de julho de 2000, para atribuir à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) competência para editar normas de referência sobre o serviço de saneamento, a Lei n. 10.768, de 19 de novembro de 2003, para alterar o nome e as atribuições do cargo de Especialista em Recursos Hídricos, a Lei n. 11.107, de 6 de abril de 2005, para vedar a prestação por contrato de programa dos serviços públicos de que trata o art. 175 da Constituição Federal, a Lei n. 11.445, de 5 de janeiro de 2007, para aprimorar as condições estruturais do saneamento básico no País, a Lei n. 12.305, de 2 de agosto de 2010, para tratar dos prazos para a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, a Lei n. 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da Metrópole), para estender seu âmbito de aplicação às microrregiões, e a Lei n. 13.529, de 4 de dezembro de 2017, para autorizar a União a participar de fundo com a finalidade exclusiva de financiar serviços técnicos especializados. Brasília: DOU, 15 de julho de 2020.

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 – PGIIRS. Disponível em: <http://arquivos.camacari.ba.gov.br/compras/TP003-2014.pdf>. Acesso em: 01 out. 2019.

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.

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.

IBGE 2010. Sinopse do Censo Demográfico 2010 – Bahia – População residente, total, urbana total e urbana na sede municipal, em números absolutos e relativos, com indicação da área total e densidade demográfica, segundo as Unidades da Federação e os municípios – 2010. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/censo2010/apps/sinopse/index.php?dados=21&uf=29>. Acesso em: 30 jan. 2023.

IBGE 2023. Cidades e Estados – Camaçari. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/ba/camacari.html>. Acesso em: 30 jan. 2023.

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.

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.