

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE TECNOLOGIA
DEPARTAMENTO DE ENGENHARIA CIVIL E AMBIENTAL**

**AVALIAÇÃO DA POLÍTICA MUNICIPAL DE
SANEAMENTO AMBIENTAL DE ALAGOINHAS (BA) -
Contornos da participação e do controle social**

GLENDA BARBOSA DE MELO

**ORIENTADOR: LUIZ ROBERTO SANTOS MORAES
CO-ORIENTADOR: RICARDO SILVEIRA BERNARDES**

**DISSERTAÇÃO DE MESTRADO EM TECNOLOGIA AMBIENTAL E
RECURSOS HÍDRICOS**

BRASÍLIA/DF: 05 de novembro de 2009

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE TECNOLOGIA
DEPARTAMENTO DE ENGENHARIA CIVIL E AMBIENTAL**

**AVALIAÇÃO DA POLÍTICA MUNICIPAL DE SANEAMENTO
AMBIENTAL DE ALAGOINHAS (BA) - CONTORNOS DA
PARTICIPAÇÃO E DO CONTROLE SOCIAL**

GLENDA BARBOSA DE MELO

**DISSERTAÇÃO DE MESTRADO SUBMETIDA AO DEPARTAMENTO DE
ENGENHARIA CIVIL E AMBIENTAL DA FACULDADE DE TECNOLOGIA DA
UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA COMO PARTE DOS REQUISITOS
NECESSÁRIOS PARA A OBTENÇÃO DO GRAU DE MESTRE EM
TECNOLOGIA AMBIENTAL E RECURSOS HÍDRICOS**

APROVADA POR:

**PROF. LUIZ ROBERTO SANTOS MORAES, PhD (UFBA)
(ORIENTADOR)**

**PROF. RICARDO SILVEIRA BERNARDES, PhD (UnB)
(CO-ORIENTADOR)**

**PROF. OSCAR DE MORAES CORDEIRO NETTO, DOUTOR (UnB)
(EXAMINADOR INTERNO)**

**PROF. LÉO HELLER, DOUTOR (UFMG)
(EXAMINADOR EXTERNO)**

BRASÍLIA, 5 DE NOVEMBRO DE 2009

FICHA CATALOGRÁFICA

MELO, GLENDA BARBOSA DE

Avaliação da Política Municipal de Saneamento Ambiental de Alagoinhas (BA) - Contornos da Participação e do Controle Social [Distrito Federal] 2009.

xviii, 211p. 210 x 297 mm (ENC/FT/UnB, Mestre, Tecnologia Ambiental e Recursos Hídricos, 2009).

Dissertação de Mestrado – Universidade de Brasília. Faculdade de Tecnologia.

Departamento de Engenharia Civil e Ambiental.

1. Política	2. Participação e controle social
3. Conferência	4. Conselho
5. Plano	6. Universalização
7. Sociedade civil	
I. ENC/FT/UnB	II. Título (série)

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

MELO, G. B. (2009). Avaliação da Política Municipal de Saneamento Ambiental de Alagoinhas (BA) - Contornos da Participação e do Controle Social. Dissertação de Mestrado em Tecnologia Ambiental e Recursos Hídricos, Publicação PTARH.DM-123/2009, Departamento de Engenharia Civil e Ambiental, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 211p.

CESSÃO DE DIREITOS

AUTOR: Glenda Barbosa de Melo.

TÍTULO: Avaliação da Política Municipal de Saneamento Ambiental de Alagoinhas (BA) - Contornos da Participação e do Controle Social.

GRAU: Mestre

ANO: 2009

É concedida à Universidade de Brasília permissão para reproduzir cópias desta dissertação de mestrado e para emprestar ou vender tais cópias somente para propósitos acadêmicos e científicos. O autor reserva outros direitos de publicação e nenhuma parte dessa dissertação de mestrado pode ser reproduzida sem autorização por escrito do autor.

Glenda Barbosa de Melo

glenda .melo@uol.com.br

Dedico a Abelardo, meu eterno amor e companheiro de todos os momentos e estimulador desse grande desafio. À Nara e Liz, minhas filhas, minhas sementes e meus anjos da guarda. À Luciene, minha mãe, pelo exemplo de mulher guerreira. À memória do meu pai Gilvan, pelos princípios que me orientam nesta vida.

AGRADECIMENTOS

A Deus que me concedeu a oportunidade única de estudar e desenvolver esta pesquisa com saúde e harmonia;

Às minhas irmãs Luciana e Ladjane e aos irmãos Gilvan e Giovanni, pelo amor incondicional.

Ao professor Ricardo Bernardes, incentivador e articulador do meu ingresso no Programa do PTARH e, que depois viria ser meu orientador pela UnB e ao longo do curso, me estimulou a seguir sempre em frente.

Ao professor Moraes que já em 1999, me despertou a idéia de fazer um curso de pós-graduação ou de mestrado. Após dez anos, o destino cobra a conta e ele é meu orientador de mestrado.

Ao professor Silvio Orrico que muito me incentivou com suas palavras e com empréstimo de livros e artigos.

À meu querido amigo e ex-chefe Silvano que compreendeu a importância e me concedeu a oportunidade de cursar o mestrado no PTARH enquanto trabalhava como Secretária Executiva da Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento - ASSEMAE.

Aos professores da UnB que contribuíram com minha formação de mestrandia, Koide que me fez gostar de Hidráulica, Marco Antônio que me deixava maluca com seus estudos dirigidos, mas que eu gostava e também pelo apoio na minha inscrição como aluna regular na UnB, Cristina que me deu forças para continuar em momentos de desespero, Nabil e Oscar que além do aprendizado, também proporcionaram momentos inesquecíveis de confraternização em suas residências. E, em especial a Oscar pela contribuição no aperfeiçoamento da elaboração da dissertação.

À amizade e companheirismo de Jennifer e Neusa, essenciais para “sobreviver” às disciplinas do PTARH e, além disso, Jennifer se fez presente na revisão da minha

dissertação e na preparação da apresentação da defesa da dissertação, apesar da falta de tempo com suas responsabilidades junto à EMBASA.

Às demais “meninas” e “meninos” do PTARH com quem compartilhei minhas angústias, estudos, almoços, brincadeiras e aprendi bastante: Nilce, a primeira pessoa com que estudei e Ricardo e Raquel pelo companheirismo e compromisso nos trabalhos de grupo.

A Domingues, à Alcione, Carol, Flávia, Gustavo, Ronaldo e Renan, que tive o prazer de conhecer e compartilhar emoções e confraternizações.

À Alessandra pela presteza e gentileza de providenciar o encaminhamento de processos visando minha regularização como aluna regular da UnB.

À Adélias, Boy e Roseli pelo apoio.

À Rosângela pela disponibilidade de ajudar-me na formatação de alguns trabalhos. À Jazielli pela alegria e troca de experiência.

Ao professor Lafayette (UFBA) pelos conhecimentos e pelo prazer de ter sido sua aluna na disciplina de Hidrologia.

À Ângela e Sara com quem compartilhei conhecimentos, dificuldades, momentos de alegria e descontração ao cursar Hidrologia na UFBA e, firmamos uma linda amizade. À Ângela, um agradecimento especial, pela dedicação e disponibilidade na formatação da dissertação.

A Maurício, Glauber, Nicholas, Polliana e Michele pela convivência e pela oportunidade de nos encontrarmos e nos conhecermos estudando Hidrologia.

Aos amigos que contribuíram com empréstimos e/ou doações de livros: Wladimir Ribeiro, Paulo Damasceno, Claudine Telles, Patrícia Borja, Moraes, Gal e Abelardo.

A Joseildo Ribeiro Ramos, pela confiança e oportunidade de iniciar um processo democrático de formulação e implementação da Política Municipal de Saneamento Ambiental de Alagoinhas.

À Gal, pela disponibilidade pessoal, logística e agendamento de entrevistas em Alagoinhas.

À Claudine pela receptividade e acolhimento em sua casa.

A todas e todos que foram entrevistados por mim, pela disponibilidade e carinho.

A outras pessoas que diretamente ou indiretamente contribuíram com minha história, desde aluna especial do PTARH na UnB, passando pelo Mestrado de Engenharia Ambiental Urbana da UFBA, até a fase final de dissertação de mestrado.

“Não obterás sempre o que desejas; mas obterás sempre o que pensas que obterás” (Autor desconhecido).

RESUMO

Esta dissertação tem como objetivo avaliar a implementação da Política Municipal de Saneamento Ambiental de Alagoinhas e seus instrumentos, refletindo sobre a participação e o controle social, com ênfase na atuação do Conselho Municipal de Saneamento Ambiental – CMSA na implementação da Política, na elaboração e na implementação do Plano e na regulação, fiscalização e controle da prestação dos serviços de saneamento ambiental. Decidiu-se por avaliar os processos utilizando a análise qualitativa de documentos e registros e entrevistas semi-estruturadas realizadas após sete anos da aprovação da Lei n. 1.460/2001, para inferir a eficiência, a eficácia e a efetividade. Os resultados da pesquisa revelaram que, os processos de implementação poderiam ter sido mais eficientes e mais eficazes e que o CMSA não conseguiu exercer suas atribuições com eficiência, eficácia e efetividade. Constatou-se também que o governo municipal e a sociedade civil vivenciaram uma experiência inovadora no saneamento ambiental e, portanto, propensa a esbarrar involuntariamente em obstáculos e cometerem acertos e erros, mas que fazem parte de toda história nova construída. A avaliação mostrou que o Poder Executivo priorizou o saneamento ambiental nas suas duas gestões (2001-2004 e 2005-2008) e que a participação e o controle social foi a tônica desse governo municipal.

Palavras-chave: Política. Participação e controle social. Conferência. Conselho. Plano. Universalização. Sociedade civil.

ABSTRACT

This dissertation has the aim to evaluate the implementation of the “Política Municipal de Saneamento Ambiental de Alagoinhas” (Politic of Environmental Sanitation of Alagoinhas) and its instruments, reflecting the participation and the social control, emphasizing the acting of “Conselho Municipal de Saneamento Ambiental – CMSA” (Municipal Council of Environmental Sanitation) in the implementation of the Politic, in the elaboration and implementation of the Plan and in the rule, supervision and control of the rendering of services of environmental sanitation. It was decided to evaluate the whole process using a qualitative analysis of documents and notes and interviews were done seven years after passing the Law n. 1.460/2001, to conclude the efficiency, efficacy and effectiveness. The results of the research have showed that the process of implementation could have been more efficient and more efficacious and that the CMSA couldn’t profess its attributions with efficiency, efficacy and effectiveness. It was discovered that the municipal government and the civil society lived an innovator experience about the environmental sanitation and, therefore, they were propensed to front difficulties involuntarily and to make right and wrong things, but it does part of the whole new built history. The evaluation have showed that the “Executive Power” prioritized the environmental sanitation in both administrations (2001-2004 and 2005-2008) and the participation and the social control was the top of these “municipal” government.

Keywords: Politic. Participation and Social Control. Conference. Council. Plan. Universalization. Civil Society.

SUMÁRIO

1 - INTRODUÇÃO	1
2 - OBJETIVOS	7
2.1 - OBEJTIVO GERAL	7
2.2 - OBJETIVOS ESPECÍFICOS	7
3 - ANTECEDENTES DA CONJUNTURA	8
4 - O MUNICÍPIO DE ALAGOINHAS	15
4.1 - ORGANIZAÇÃO DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO AMBIENTAL	17
4.2 - OS PROCESSOS DE FORMULAÇÃO DA POLÍTICA E DE ELABORAÇÃO DO PLANO MUNICIPAL DE SANEAMENTO AMBIENTAL DE ALAGOINHAS	18
5 - REVISÃO BIBLIOGRÁFICA.....	22
5.1 - AS POLÍTICAS PÚBLICAS	22
5.2 - AS POLÍTICAS SOCIAIS.....	23
5.3 - PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL.....	23
5.3.1 - Participação popular/social	24
5.3.2 - Controle social	27
5.4 - OS CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS	28
5.5 - OS PLANOS MUNICIPAIS DE SANEAMENTO	34
5.6 - A REGULAÇÃO, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE DA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO	38
5.7 - AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	45
5.7.1 - As abordagens da avaliação	47
5.7.2 - Os critérios da avaliação	50
5.7.3 - Modalidades da avaliação: quantitativa e qualitativa.....	53
5.7.4 - Os instrumentos e técnicas apropriadas	53

6 - METODOLOGIA	55
6.1 - COMO EXAMINAR OS INDICADORES BÁSICOS: EFICIÊNCIA, EFICÁCIA E EFETIVIDADE SOCIAL.....	59
6.2 – PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS PARA VERIFICAR A EFICIÊNCIA, A EFICÁCIA E A EFETIVIDADE DOS INSTRUMENTOS DA POLÍTICA.....	61
6.2.1 - Plano Municipal de Saneamento Ambiental	61
6.2.2 - Conferência Municipal de Saneamento Ambiental.....	62
6.2.3 - Conselho Municipal de Saneamento Ambiental	62
6.2.4 - Fundo Municipal de Saneamento Ambiental.....	63
6.2.5 - Sistema Municipal de Informações em Saneamento.....	63
7 - RESULTADOS E DISCUSSÃO	64
7.1 - CONFERÊNCIAS MUNICIPAIS DE SANEAMENTO AMBIENTAL	64
7.1.1 - A 1ª Conferência Municipal de Saneamento Ambiental.....	64
7.1.2 - A 2ª Conferência Municipal de Saneamento Ambiental e 1ª Conferência Municipal Intersetorial de Saúde, Saneamento Ambiental e Meio Ambiente.	65
7.1.3 - A 3ª Conferência Municipal de Saneamento Ambiental e a 2ª Conferência Municipal Intersetorial de Saúde, Saneamento Ambiental e Meio Ambiente.	77
7.2 - PLANO MUNICIPAL DE SANEAMENTO AMBIENTAL	93
7.2.1 - A Elaboração do Plano Municipal de Saneamento Ambiental de Alagoinhas ...	93
7.2.2 - A Implementação do Plano Municipal de Saneamento Ambiental.....	103
7.3 - FUNDO MUNICIPAL DE SANEAMENTO AMBIENTAL.....	107
7.4 - SISTEMA MUNICIPAL DE INFORMAÇÕES EM SANEAMENTO.....	109
7.5 - CONSELHO MUNICIPAL DE SANEAMENTO AMBIENTAL	110
7.5.1 - A atuação do CMSA na implementação da Política	110
7.5.2 - A atuação do CMSA na elaboração do Plano Municipal de Saneamento Ambiental	115
7.5.3 - A atuação do CMSA na implementação do Plano Municipal de Saneamento Ambiental de Alagoinhas	145
7.5.4 - A atuação do CMSA na 2ª Conferência Municipal de Saneamento Ambiental	148
7.5.5 - A atuação do CMSA na 3ª Conferência Municipal de Saneamento Ambiental	152
7.5.6 - A atuação do CMSA na implementação do Fundo Municipal de Saneamento Ambiental e do Sistema Municipal de Informações em Saneamento	159

7.5.7 - A atuação do CMSA na regulação, fiscalização e controle da prestação dos serviços de saneamento ambiental.....	163
7.6 -SUGESTÕES DOS CONSELHEIROS	174
8 - CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	176
REFERÊNCIAS.....	184
APÊNDICES	197
A- ROTEIRO DE ENTREVISTA COM REPRESENTANTES DA SOCIEDADE CIVIL NO CMSA.....	198
B- ROTEIRO DE ENTREVISTA COM REPRESENTANTES DO PODER PÚBLICO NO CMSA	201
C - ROTEIRO DE ENTREVISTA COM A GESTORA DO SAAE E SECRETÁRIA EXECUTIVA DO CMSA.....	204
D - ROTEIRO DE ENTREVISTA COM O PREFEITO DO MUNICÍPIO DE ALAGOINHAS.....	207
E – ROTEIRO DE ENTREVISTA COM O COORDENADOR ESPECIAL DE PARTICIPAÇÃO E COM A ASSESSORA COMUNITÁRIA DO MUNICÍPIO.....	209
F - ROTEIRO DE ENTREVISTA COM VEREADORES	210

LISTA DE TABELAS

Tabela 7.1 - Participação dos segmentos nas reuniões do CMSA durante apreciação do Plano	117
Tabela 7.2 - Frequência dos membros CMSA durante apreciação do Plano	120
Tabela 7.3 - Registros de possíveis reuniões do CMSA	151
Tabela 7.4 - Possíveis reuniões convocadas do CMSA.....	152
Tabela 7.5 - Sugestões dos Conselheiros.....	175

LISTA DE FIGURAS

Figura 3.1 - Valores contratados e desembolsados do FGTS - 1999 a 2006 (SNSA/MinCidades, 2006).....	11
Figura 3.2 - Contratação de recursos do FGTS - Média Anual no Período (SNSA/MinCidades, 2006).....	12
Figura 7.1 - Metodologia da 1ª Conferência Municipal Intersetorial de Saúde, Saneamento Ambiental e Meio Ambiente.....	68
Figura 7.2 - Metodologia da 2ª Conferência Municipal Intersetorial de Saúde, Saneamento Ambiental e Meio Ambiente.....	80
Figura 7.3 - Metodologia dos processos de elaboração e aprovação do plano.....	94

LISTA DE QUADROS

Quadro 5.1 - Modelos de Agências Reguladoras Municipais de Saneamento.....	44
Quadro 7.1 - Avaliação da ocorrência dos critérios que podem identificar ou não a eficiência no processo de organização e realização da 1ª CMISSMA.....	74
Quadro 7.2 - Avaliação dos critérios que contribuem para o exame da eficácia no processo de organização e realização da 1ª CMISSAMA.....	75
Quadro 7.3 - Avaliação dos critérios que contribuem para o exame da efetividade nos processos de organização e realização da 1ª CMISSAMA.....	76
Quadro 7.4 - Avaliação dos critérios que contribuem para o exame da eficiência no processo de organização e realização da 2ª CMISSAMA.....	84
Quadro 7.5 - Avaliação dos critérios que contribuem para o exame da eficácia no processo de organização e realização da 2ª CMISSAMA-A.....	85
Quadro 7.6 - Avaliação dos critérios que contribuem para o exame da efetividade no processo de organização e realização da 2ª CMISSAMA.....	86
Quadro 7.7 - Resumo dos processos da 1ª e 2ª CMISSAMA.....	87
Quadro 7.8 - Reuniões do Comitê Consultivo.....	95
Quadro 7.9 - Cronograma do processo de elaboração e aprovação do Plano.....	100
Quadro 7.10 - Avaliação dos critérios que contribuem para o exame da eficiência no processo.....	100
Quadro 7.11 - Avaliação dos critérios que contribuem para o exame da eficácia no processo de elaboração dos planos.....	101
Quadro 7.12 - Avaliação dos critérios que contribuem para o exame da efetividade no processo de elaboração dos planos.....	102
Quadro 7.13 - Avaliação dos critérios que contribuem para o exame da eficiência no processo de elaboração dos planos.....	106
Quadro 7.14 - Avaliação dos critérios que contribuem para o exame da eficácia no processo de elaboração dos planos.....	106
Quadro 7.15 - Avaliação dos critérios que contribuem para o exame da efetividade no processo de elaboração dos planos.....	107
Quadro 7.16 - Avaliação dos critérios que contribuem para o exame da eficiência no exame da atuação do CMSA.....	171

Quadro 7.17 - Avaliação dos critérios que contribuem para o exame da eficácia no exame da atuação do CMSA.....	172
Quadro 7.18 - Avaliação dos critérios que contribuem para o exame da efetividade no exame da atuação do CMSA.....	172

LISTA DE MAPAS

Mapa 4.1- Mapa do Estado da Bahia.....	16
--	----

LISTA DE SÍMBOLOS, NOMENCLATURA E ABREVIações.

ABCON	- Associação Brasileira das Concessionárias de Água e Esgoto
ABDIB	- Associação Brasileira de Infraestrutura e Indústrias de Base
AESBE	- Associação das Empresas de Saneamento Básico Estaduais
ASFAMAS	- Associação Fabricantes e Fornecedores de Materiais
ASSEMAE	- Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento
AVINA	- A Vida e Natureza
BIRD	- Banco Mundial
BNH	- Banco Nacional de Habitação
CEAEs	- Companhias Estaduais de Água e Esgoto
CMN	- Conselho Monetário Nacional
COEP	- Coordenação Especial de Participação Popular
EDRURAL	- Projeto Educação Básica
FAT	- Fundo de Amparo do Trabalhador
FGTS	- Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FHC	- Fernando Henrique Cardoso
FMI	- Fundo Monetário Internacional
FNRU	- Fórum Nacional da Reforma Urbana
MEC	- Ministério da Educação
MINCIDADES	- Ministério das Cidades
MONHANGARA	- Projeto Educação Básica Urbana
OP	- Orçamento Participativo
PAC	- Programa de Aceleração do Crescimento
PAIUB	- Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras
PLANASA	- Plano Nacional de Saneamento
PLC	- Projeto de Lei da Câmara
PMSS	- Programa de Modernização do Setor Saneamento
SAAE	- Serviço Autônomo de Água e Esgotos
SECIN	- Secretaria de Infraestrutura de Alagoins
SEDEA	- Secretaria de Desenvolvimento e Meio Ambiente de Alagoins
SESAU	- Secretaria de Saúde de Alagoins
SESEP	- Secretaria de Serviços Públicos
SNSA	- Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental
UCSAL	- Universidade Católica do Salvador
UEFS	- Universidade Estadual de Feira de Santana
UFBA	- Universidade Federal da Bahia
UNEB	- Universidade Estadual da Bahia

1. INTRODUÇÃO

É importante iniciar apresentando os três motivos que levaram a realização deste trabalho. Primeiro, verificar e avaliar como foi implementada a Política Municipal de Saneamento Ambiental no Município de Alagoinhas – Bahia, instituída pela Lei n. 1.460, de 03 de dezembro de 2001, no início do primeiro mandato do governo que se intitulava democrático popular do Prefeito Joseildo Ribeiro Ramos (2001-2008), cuja direção do Serviço Autônomo de Água e Esgotos - SAAE estava nos dois primeiros anos sob a responsabilidade da autora. Em seguida, examinar e avaliar a efetividade da participação o do controle social sobre a Política e, por último, disponibilizar aos formuladores, executores e à sociedade civil um estudo que contribua para outro ciclo de formulação e implementação de política pública e de controle social.

O município de Alagoinhas foi o primeiro no Brasil a instituir um marco legal para o saneamento ambiental a partir de discussões e deliberação tomadas na 1ª Conferência de Saneamento Ambiental, realizada em 2001, quando o País ainda não contava com as diretrizes nacionais para o saneamento básico. Poucas eram as experiências de formulação de políticas de saneamento e muito menos ainda de participação e controle social na gestão dos serviços.

Vale destacar que o saneamento brasileiro, após mais de 20 anos de vazio institucional, passou a ter seu marco legal nacional com a Lei n. 11.445, de 05 de janeiro de 2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico e para a Política Federal de Saneamento Básico e pode-se reconhecer essa lacuna também como um dos obstáculos à formulação de políticas de saneamento e a consequente ausência de práticas de avaliação de políticas públicas de saneamento.

Dentro deste contexto, são grandes os desafios para avaliar a implementação da Lei n.1.460/2001, que instituiu a Política Municipal de Saneamento Ambiental de Alagoinhas com ênfase na participação e controle social: literatura incipiente na área de avaliação de políticas públicas, a busca para utilizar uma metodologia adequada, desenvolvimento de

instrumentos de pesquisa capazes de contemplar dados e informações que correspondam à realidade e realizar a avaliação após sete anos da promulgação da Lei.

Avaliações de políticas públicas de saneamento têm despertado maior interesse junto a pesquisadores das áreas de ciências sociais e de economia e ainda estão incipientes, havendo um interesse maior voltado em pesquisas tecnológicas (COSTA, 2003). Alguns pesquisadores voltam a atenção para estudos da relação saúde-saneamento (HELLER, 1995; 1997; MORAES; 1995; 1996; MORAES; BORJA, 2001 *apud* COSTA, 2003), e a título de registro, em 2004 o Ministério da Saúde em parceria com a OPAS/OMS no Brasil elaborou uma proposta metodológica de avaliação de impactos na saúde das ações de saneamento.

Heller e Castro (2007) constatam que, segundo vários autores, tanto na literatura nacional quanto na internacional, os estudos de pesquisas em políticas públicas ainda são insuficientes para a contribuição ao conhecimento da área de políticas públicas Heller e Castro (2007) e Melo (1999 *apud* HELLER; CASTRO, 2007) acrescentam que a diversificação horizontal de estudos de caso e a falta de umas linhas estratégicas de pesquisa sobre políticas públicas de saneamento são os responsáveis pela atual situação de incipientes estudos de pesquisa na área.

Vários autores afirmam que avaliar políticas públicas e de forma sistemática não é usual no Brasil. Belloni, Magalhães e Sousa (2007) alertam para a necessidade de análise cuidadosa sobre metodologias e conceitos, objetivando a estruturação de recursos que viabilizem a avaliação, haja vista a pouca literatura existente. Esses autores reconhecem que a maioria das avaliações é focada para medir resultados quantitativos e imediatos e que a avaliação institucional e de políticas públicas poderá contribuir de forma essencial para o aprimoramento e/ou revisão das ações e tomada de decisão, quando esta compreender os processos de formulação e de implementação, além de avaliar os resultados.

Da forma semelhante, Cohen e Franco (2007) entendem que as avaliações, em geral, têm sido realizadas visando unicamente à comparação de resultados e custos e muito pouco se tem avaliado, de maneira usual, os resultados e impactos produzidos pelas políticas públicas.

Segundo Seidel e Gelinski (2008), as avaliações de políticas públicas orientam-se pela concepção restrita gerencialista que visa resultados quantitativos ou pela concepção não gerencialista que busca examinar e julgar os processos políticos e envolver os atores da implementação da política. Logo, sem querer minimizar a importância das avaliações que focam prioritariamente a eficiência dos custos, as avaliações que formam opiniões sobre os processos de implementação podem contribuir para a reorientação e/ou fortalecimento de ações buscando atingir os objetivos e beneficiários da política pública, podendo ainda contribuir para otimizar e qualificar o gasto público. Mesmo assim, é baixa a incidência de avaliações com essa última concepção.

O interesse pela pesquisa de avaliação no Brasil iniciou-se durante os anos 80 (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986 *apud* PEREZ, 2006) e foi na área da educação que mais se avançou. O governo federal, na década de 80, por meio do Ministério da Educação - MEC, obteve financiamento do Banco Mundial - BIRD para a implementação de dois projetos: o Projeto Educação Básica (EDRURAL) e o de Educação Básica Urbana (MONHANGARA), sendo que ambos previam avaliação. O Sistema Nacional de Educação Básica foi instituído em 1990, mas, só em 1993 o MEC instituiu o Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras - PAIUB e em 1998 o Sistema de Avaliação de Escolas Públicas (PESTANA, 2006).

Segundo Belloni, Magalhães e Sousa (2007, p. 21), a avaliação institucional e de políticas públicas têm analogia com a avaliação educacional: *“avaliação deve buscar uma compreensão da realidade, deve estar voltada para o processo decisório, deve responder a questionamentos e pode possibilitar a identificação de mérito ou valor”*.

As avaliações podem diferenciar-se segundo Belloni, Magalhães e Sousa (2007), em função da concepção e objetivos, do momento e do tipo ou origem dos atores envolvidos no processo de avaliação. Para Cohen e Franco (2007), os tipos de avaliações podem ser classificados em função do momento e respectivos objetivos, dos atores envolvidos, do tamanho dos projetos e de para quem se está avaliando.

A avaliação em função da concepção, abordada por Belloni, Magalhães e Sousa (2007) pode ser de quatro formas: avaliar comparando uma situação real com um modelo pré-

definido; avaliar verificando a eficiência e a eficácia; avaliar para medir o realizado e comparar com o proposto e avaliar para levantar os acertos e os entraves.

Em função do momento, Belloni, Magalhães e Sousa (2007) atribuem como avaliação diagnóstica aquela que é realizada anterior à fase de qualquer iniciativa de deliberação ou de implementação da política, que Cohen e Franco (2007) definem como *ex-ante*. Outro momento que Belloni, Magalhães e Sousa (2007) citam é o processual que ocorre durante a execução de atividades/ações - processual e global quando a avaliação é realizada após implementação da política. Para Cohen e Franco (2007) em ambos os momentos eles denominam como *ex-post*.

Em função do tipo ou origem dos atores, a avaliação se for realizada por pessoas envolvidas com as próprias ações sob avaliação (BELLONI; MAGALHÃES; SOUSA, 2007) ou por pessoas que não estão envolvidas diretamente, mas integram o corpo funcional da instituição (COHEN; FRANCO, 2007) será interna. Quando os avaliadores não pertencerem à instituição que está sendo avaliada ela será externa; a avaliação é mista quando integrar ambos os indivíduos – internos e externos e por último a avaliação é participativa quando integrar a própria comunidade beneficiária dos processos de formulação e implementação da ação (BELLONI; MAGALHÃES; SOUSA, 2007; COHEN; FRANCO, 2007).

Quanto às duas outras classificações de avaliação de Cohen e Franco (2007), em função do tamanho do projeto, grande ou pequeno, eles identificam diferenças na estratégia de avaliação, no roteiro, na lógica, nas técnicas, nos resultados e nos avaliadores. Avaliações também podem diferenciar-se a depender dos destinatários.

O foco dessa avaliação é analisar os processos de implementação da Política e da elaboração e implementação do Plano Municipal de Saneamento Ambiental de Alagoinhas, com destaque para a investigação e a análise da atuação do Conselho Municipal de Saneamento Ambiental de Alagoinhas. Almeja-se que essa avaliação possa contribuir com os governos municipais nas tomadas de decisão, na revisão dos processos de formulação e implementação da Política e de Planos Municipais de Saneamento Ambiental, e também

contribuir para uma atuação mais eficaz e mais efetiva dos membros de Conselhos Municipais de Saneamento Ambiental.

Esse estudo é uma avaliação de processo de implementação de política pública, portanto *ex-post*, e realizada de forma participativa ao incorporar atores beneficiários da própria política.

Na pesquisa, pretende-se examinar o seguinte problema – a Política Municipal de Saneamento Ambiental de Alagoinhas construída com participação social e incentivada pelo Poder Executivo, não foi implementada na íntegra, passados mais de sete anos. Por que isso aconteceu? O que mudou? Quais foram os motivos que levaram o Conselho Municipal de Saneamento Ambiental de Alagoinhas a não exercer o papel de regulador, fiscalizador e controlador da prestação dos serviços e de acompanhamento da execução da Política Municipal de Saneamento Ambiental?

A hipótese dessa pesquisa é:

- A proporcionalidade majoritária do segmento sociedade civil na composição do Conselho Municipal de Saneamento Ambiental e o seu caráter deliberativo são suficientes para desenvolver suas atribuições, dentre elas, o acompanhamento da implementação da Política Municipal de Saneamento Ambiental de Alagoinhas.

A dissertação está estruturada em oito Capítulos, incluindo esse primeiro que é a Introdução.

O Capítulo 2 refere-se aos objetivos geral e específicos da dissertação.

O Capítulo 3 apresenta uma curta análise da conjuntura do saneamento brasileiro percorrendo a história a partir da criação do BNH e PLANASA até a disputa política pela regulamentação da Lei Federal n. 11.445/2007.

O Capítulo 4 apresenta o município de Alagoinhas, destacando a organização dos serviços de saneamento ambiental e discorre, brevemente, sobre os processos participativos da

formulação da Política e da elaboração do Plano Municipal de Saneamento Ambiental de Alagoinhas.

O Capítulo 5 dedica-se a uma revisão de bibliografia sobre conceitos de participação e controle social e a sua relação com as Leis Federal n. 11.445/2007 e Municipal n. 1.460/2001, no sentido de levantar a importância de instrumentos de participação e controle social na formulação e implementação da política, no planejamento e na regulação, fiscalização e controle da prestação dos serviços e saneamento. Aponta as referências sobre avaliação de políticas públicas que vão contribuir para o desenvolvimento da metodologia utilizada na avaliação da Política Municipal de Saneamento Ambiental de Alagoinhas (BA).

O Capítulo 6 destina-se a apresentação da opção metodológica e os caminhos percorridos para a sua aplicação.

O Capítulo 7 apresenta os resultados e faz a discussão destes, apoiando-se em fundamentos teóricos presentes em capítulos anteriores ou levantados nas referências bibliográficas. São avaliados os critérios de eficiência, eficácia e efetividade dos processos de implementação cada um dos cinco instrumentos da Política, inclusive a não implementação do Fundo Municipal de Saneamento Ambiental e do Sistema Municipal de Informações em Saneamento. Apresenta-se ainda, as sugestões que os conselheiros fazem para melhorar o funcionamento do Conselho Municipal de Saneamento Ambiental de Alagoinhas.

Por fim, o Capítulo 8 trata das conclusões e apresenta algumas recomendações no sentido de contribuir para corrigir algumas imperfeições da política de saneamento, para o avanço da democracia e fortalecimento da participação e controle social e novos estudos de pesquisa.

2. OBJETIVOS

2.1 OBJETIVO GERAL

Avaliar a implementação da Política Municipal de Saneamento Ambiental em Alagoinhas – Bahia, com ênfase na atuação do Conselho Municipal de Saneamento Ambiental - CMSA.

2.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Analisar os processos de implementação da Política e de atuação do Conselho Municipal de Saneamento Ambiental.
- Disponibilizar subsídios a formuladores e executores de Política de Saneamento.
- Proporcionar o redirecionamento das ações para atender aos objetivos da Política.
- Contribuir para o fortalecimento da participação e do controle social.

3. ANTECEDENTES DA CONJUNTURA

No período entre 1930 - início do processo da industrialização e 1964 - golpe militar no Brasil, não existia uma política social estruturada, de proteção ampla com mecanismos de distribuição de renda. Existiam políticas setoriais ou de pouco alcance (SANTOS, 2001).

Nos anos 1930 e 1940, as políticas sociais privilegiavam uma parte dos trabalhadores urbanos, os sindicalizados, incorporando-os a um sistema que legitimava por legislação, ou seja, a cidadania reconhecida diante das ocupações no mundo do trabalho (COSTA, 1998; MELO 2006). Até a década de 1950, os trabalhadores rurais ficaram à margem dos direitos sociais e trabalhistas (BOITO JÚNIOR, 2003).

O segundo governo de Getúlio Vargas, utilizando-se de práticas populistas e políticas paternalistas, levou à criação de expectativas, às classes menos favorecidas e não organizadas, de que o Estado resolveria todos os problemas. O Presidente Getúlio Vargas ficou conhecido como “pai dos pobres” (BOITO JÚNIOR, 2003).

Após 1964, com a economia lastreada no sistema tributário, esgota-se o financiamento da economia brasileira e a fonte de financiamento da indústria brasileira. Ocorre uma reestruturação do sistema financeiro e as políticas sociais são estruturadas para a expansão do capital e não para o bem-estar da população. Dentre as políticas sociais, foram criados os programas de saúde, de habitação e a política de saneamento (SANTOS, 2001).

Em 1968, foi criado o Banco Nacional de Habitação-BNH para financiar, com recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço-FGTS, a habitação e o saneamento e, em 1971, foi lançado o Plano Nacional de Saneamento-PLANASA. Este Plano, centralizado no governo federal, foi criado para ampliar nas áreas urbanas a cobertura dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário (COSTA, 1998), sendo as Companhias Estaduais de Água e Esgoto (CEAEs) os órgãos executivos da política, alijando os municípios que possuíam serviços autônomos. Os pilares de sustentabilidade do Plano eram as tarifas, que deveriam ser cobradas de acordo com os custos reais dos serviços (BORJA, 2004; COSTA, 1998).

A maioria dos municípios que manteve a gestão dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário ficou impedida de ter acesso a financiamentos, dificultando a ampliação dos sistemas e com ausência de apoio técnico estadual e federal (HELLER, 2006).

Com a crise externa dos anos 1980 no Brasil, as políticas sociais sofrem um retrocesso e sobressaem as políticas de ajuste fiscal e redução de gastos (SCHWARTZMAN, 2001). O financiamento da maioria dessas políticas era basicamente com recursos de fundos sociais, dívida pública ou empréstimos de bancos; situação insustentável para garantir a manutenção das mesmas (SANTOS, 1998).

As CEAEs depararam-se com a limitação de recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS, dívidas contraídas de investimentos elevados para implantação e operação de sistemas com concepções tecnológicas para atender aos interesses dos fornecedores de equipamentos e materiais e de empreiteiras (BORJA, 2004; COSTA, 2003). Em 1986, o BNH é extinto e com ele entra em falência o PLANASA.

Na década de 1990, os governos do Presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC) implementaram uma nova forma de Administração Pública baseada no gerencialismo, surgido na década de 80 com a reforma do Estado, inspirado no modelo da ex-primeira ministra da Grã-Bretanha Margareth Thatcher, que incentivava o profissionalismo, a inserção de práticas de gestão privada (PAULA, 2005) e a redução de gastos, no qual o papel do Estado e as políticas sociais privilegiam a focalização (SEIBEL; GELINSKI, 2008). Entre outras medidas, adota a privatização dos setores produtivos estatais e o Estado passa a agir como ente regulador e interventor nas questões de interesse do capital privado e da sociedade (TOLOSA, 1997 *apud* COSTA, 2003).

Em 1991, iniciou-se a tramitação na Câmara Federal do Projeto de Lei n. 53/91 que visava à instituição da Política Nacional de Saneamento e seus instrumentos, passando em 1993 a ser denominado Projeto de Lei da Câmara n. 199 (PLC 199) após juntar-se com outro projeto que tinha o mesmo objetivo. O PLC n. 199/93 tramitou durante dois anos com ampla discussão entre entidades de diferentes segmentos da área e foi aprovado nas duas casas legislativas do Congresso Nacional (OLIVEIRA FILHO; MORAES, 1999).

Para surpresa da área do saneamento, um dos primeiros atos do então Presidente eleito Fernando Henrique Cardoso, em janeiro de 1995, foi vetar integralmente a lei aprovada pelo Congresso Nacional que instituía a Política Nacional de Saneamento, pactuado entre todas as entidades da área e movimentos sociais que lutavam pela reforma urbana. Mas o governo FHC se alinhava às orientações do Banco Mundial (BIRD) expressas em estudos produzidos pelo Programa de Modernização do Setor Saneamento (PMSS) com estímulos à privatização das Companhias Estaduais de Água e Esgoto e a participação de operadores privados na área de saneamento. Em dezembro de 1996, inicia-se a tramitação do Projeto de Lei do Senado–PLS n. 266/96, do então Senador José Serra, visando a acelerar a privatização dos serviços de saneamento no Brasil (OLIVEIRA FILHO, 2006).

Como estratégia para dificultar a situação financeira dos prestadores públicos de saneamento e, conseqüentemente, dificultar a ampliação dos serviços de saneamento, o governo FHC, em novembro de 1997, por meio do Conselho Monetário Nacional (CMN) vetou empréstimos de recursos do FGTS e suspendeu o Pró-Saneamento - único programa que financiava o setor público de saneamento. Em julho de 1998, o CMN restringiu ainda mais o crédito aos operadores públicos editando a Resolução n. 2.521, de 06/07/98, conhecida como “Contingenciamento de Crédito ao Setor Público”, promovendo uma verdadeira asfixia no setor público (OLIVEIRA FILHO; MORAES, 1999).

O governo FHC firma compromisso de empréstimo com o Fundo Monetário Internacional (FMI), em 1999, tendo como uma das condicionantes a privatização de diversas áreas, entre elas, a de saneamento, conforme orientação do Banco Mundial. Uma das “orientações” foi no sentido do Poder Executivo Federal encaminhar ao Congresso Nacional um projeto de lei visando a estimular a privatização dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, concretizado em janeiro de 2001, com o Projeto de Lei - PL n. 4.147/2001 (OLIVEIRA FILHO, 2006).

O PL n. 4.147/01 não conseguiu ser aprovado devido a amplas e persistentes mobilizações das entidades da sociedade civil, da área do saneamento e à reação dos prefeitos. O referido PL conseguiu desagradar a todos os segmentos interessados no saneamento, o que possibilitou à Frente Nacional pelo Saneamento Ambiental (FNSA) colher, aproximadamente, 800 mil assinaturas, em abaixo-assinado, reivindicando a retirada de

tramitação do referido PL da Câmara Federal e reabertura das discussões sobre o PLC 199/93. O abaixo-assinado foi entregue pelas entidades que compunham a FNSA ao Presidente da Câmara dos Deputados.

Com o vazio institucional e em razão das restrições aos recursos do FGTS, foram realizados no período poucos investimentos em saneamento como se pode constatar nas Figuras 3.1 e 3.2 (OLIVEIRA FILHO, 2006).

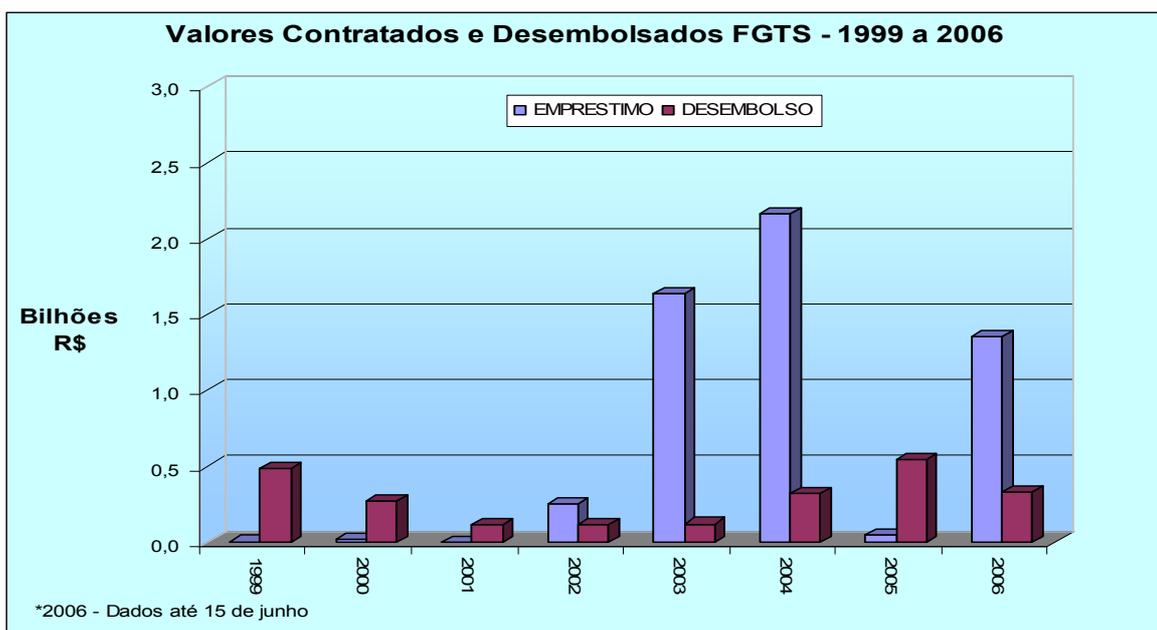


Figura 3.1 - Valores contratados e desembolsados do FGTS - 1999 a 2006 (SNSA/MinCidades, 2006)

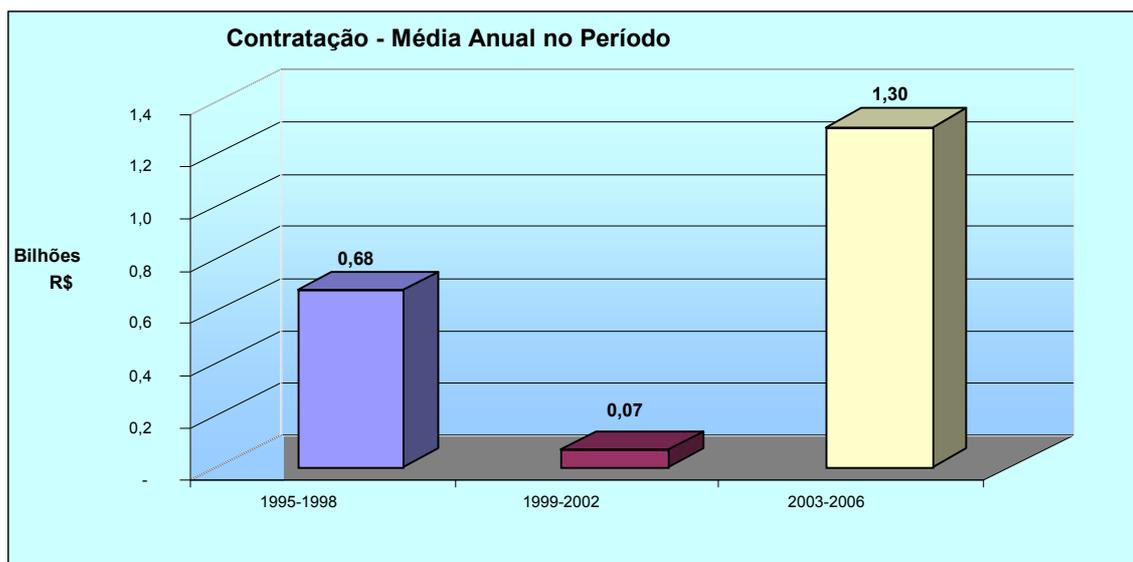


Figura 3.2 - Contratação de recursos do FGTS - Média Anual no Período
(SNSA/MinCidades, 2006)

Com a instituição de um novo governo federal, em 2003, ocorre a retomada de financiamento e o processo de formulação da nova política de saneamento, construída com participação de segmentos organizados da população. Na 1ª Conferência Nacional das Cidades foram aprovadas propostas para subsidiar a elaboração da política nacional de saneamento ambiental. A partir dessas propostas, a Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental elaborou um termo de referência que contribuiu para formulação de anteprojeto de lei. O governo federal criou um Grupo de Trabalho Interministerial, com a participação de onze órgãos da União, com o objetivo de integrar as ações de saneamento ambiental da União e também para elaborar o anteprojeto de política nacional de saneamento ambiental.

O anteprojeto foi discutido em 10 Seminários Regionais e um Nacional, disponibilizado para consulta pública na internet por 45 dias. Além disso, a Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental participou de vários eventos e realizou diversas reuniões com entidades da área na busca de construir consensos. Aprovado no Conselho Nacional das Cidades e no Conselho Nacional da Saúde, o anteprojeto foi encaminhado à Casa Civil e enviado pelo Presidente Lula à Câmara dos Deputados em maio de 2005, recebendo a denominação de PL n. 5.296/05. O governo federal só retirou o PL n. 4.147/01 do Congresso Nacional quando encaminhou o PL n. 5.296/05.

O Projeto de Lei n. 5.296/05 provocou diversas discussões dentro e fora do Congresso Nacional entre governo, parlamentares, entidades do saneamento e da sociedade civil. Para Oliveira (2006, p.15), o Projeto de Lei “serviu de referência para a construção de um amplo consenso no âmbito do Congresso Nacional, envolvendo o governo federal, parlamentares da base aliada e da oposição e todas as entidades do setor e, com isso, o Governo conseguiu obter um acordo, facilitando que o substitutivo do relator fosse aprovado”. Finalmente, em 05 de janeiro de 2007, foi sancionada a Lei Federal n. 11.445/07 que estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico e Política Federal de Saneamento Básico.

Com a aprovação e a regulamentação da Lei n. 11.107/07, de 06 de abril de 2005, que dispõe sobre normas de contratação de consórcios públicos, a área de saneamento ganha também um instrumento que permite novos arranjos institucionais para a organização e prestação dos serviços de saneamento, por meio de cooperação federativa, oxigenando o exercício das atividades de planejamento, regulação e fiscalização da prestação dos serviços. Entretanto, os entes da federação terão grandes desafios pela frente: a implementação das Leis Federais n. 11.445/07 e n. 11.107/05.

Em janeiro de 2007, o governo federal lança o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) que visa ampliar o crescimento com investimentos em infraestrutura (logística, energética, social e urbana) e medidas econômicas (desoneração tributária, incentivo ao crédito e ao financiamento, medidas fiscais, dentre outras). No período de 2007-2010, o PAC pretende investir R\$ 170,8 bilhões em infraestrutura social e urbana, sendo R\$ 106,3 bilhões em habitação e R\$ 40 bilhões em saneamento. As fontes de recursos serão do Orçamento Geral da União, Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), do Fundo de Amparo do Trabalhador (FAT) e contrapartida dos Estados, Municípios e Prestadores. Segundo o 7º balanço do PAC, referente ao realizado até o 1º quadrimestre de 2009, em saneamento foram selecionados investimentos no total de R\$28,4 bilhões, dos quais R\$24,8 bilhões contratados e R\$3,6 bilhões em fase de contratação (BRASIL, 2009).

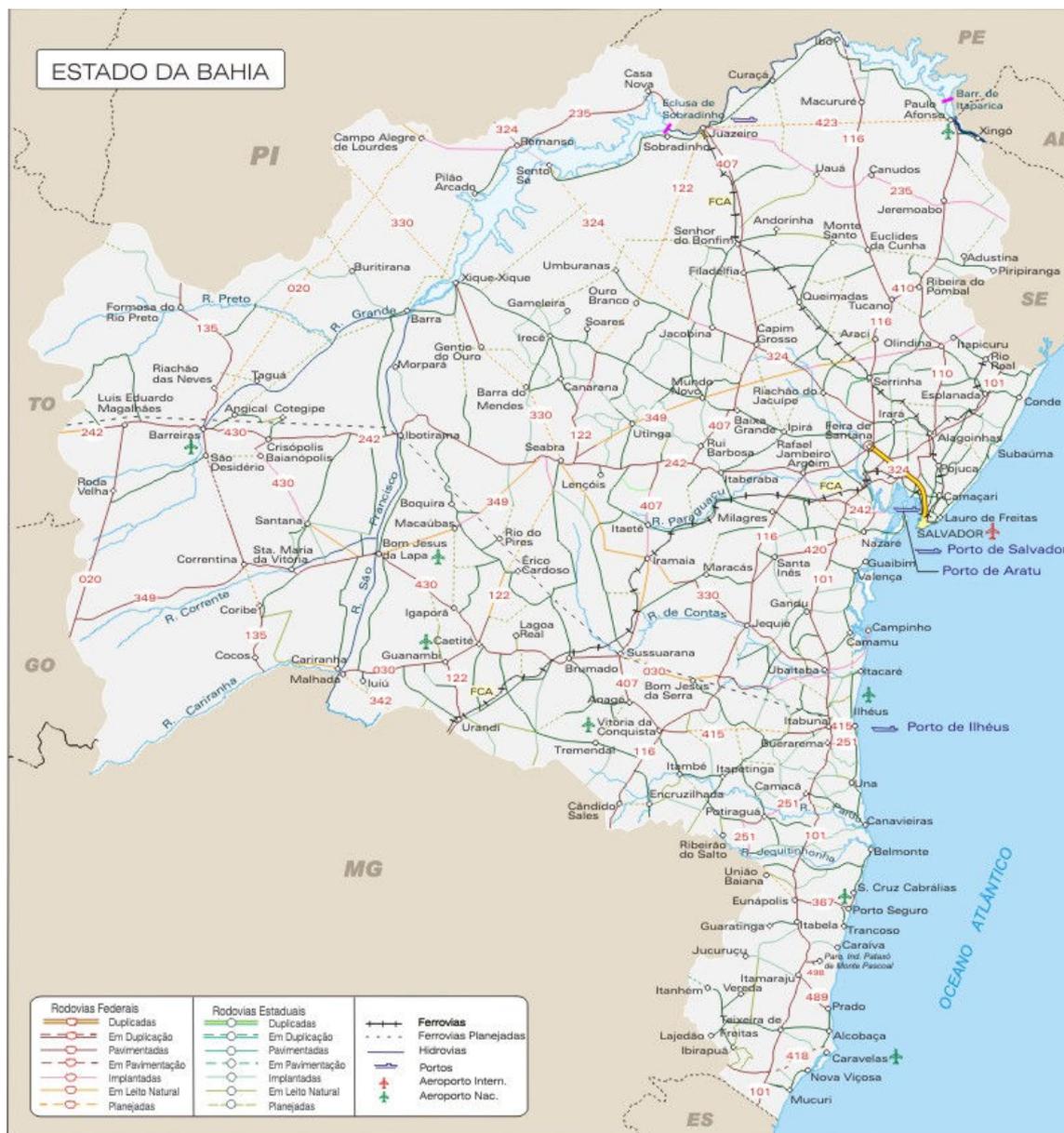
A luta que algumas entidades travam no momento atual com o governo federal é pela regulamentação da Lei Federal n. 11.445/07, haja vista que o texto aprovado não é totalmente auto-aplicável, sendo necessária a sua regulamentação para dirimir dúvidas

quanto à aplicabilidade. Durante as negociações entre o governo federal, representantes de entidades da área e parlamentares do Congresso Nacional para aprovação do texto final da Lei, a redação de diversos artigos causou dúvidas e imprecisões na interpretação, sendo necessários esclarecimentos adicionais. Percebe-se na Lei, que há necessidade de regulamentar algumas definições sobre os serviços públicos de saneamento básico, sobre a prestação regionalizada, sobre os prazos para elaboração do Plano Nacional de Saneamento Básico e para os Regionais, regras de transição, dentre outros. As entidades, fóruns e instâncias que lutam pela regulamentação (ASSEMAE, FNUR, FNSA, ConCidades, dentre outras), interpretam a atitude das entidades que discordam (AESBE, ABCON, ABDIB, ASFAMAS, dentre outras) da necessidade de regulamentar a Lei, como falta de interesse na sua implementação, na íntegra.

4. O MUNICÍPIO DE ALAGOINHAS

Alagoinhas é um município brasileiro que está localizado no leste do estado da Bahia. Sua área é de 734km² e sua população em 2007 de 132.725 habitantes, distribuída em 115.832 habitantes na zona urbana e 16.893 na zona rural, correspondendo a uma taxa de urbanização de 87,3%. Apresenta os biomas da caatinga e da Mata Atlântica (IBGE, 2007). Limita-se pelos municípios Entre Rios, Teodoro Sampaio, Catu, Inhambupe, Araçás e Aramari. O município de Alagoinhas tem um grande potencial de recursos hídricos, principalmente, em função de que o seu território está localizado sobre a bacia hidrográfica do rio Pojuca e os rios Catú, Aramari, Sauípe, Subaúma e o riacho do Ingá são afluentes da bacia que passam pelo Município. Além disso, o aquífero composto pelas formações Marizal e São Sebastião também abrange o município de Alagoinhas (Plano Municipal de Saneamento Ambiental, 2004), podendo-se afirmar que trata-se de aquífero de grande disponibilidade e sua água é de excelente qualidade.

A composição do Produto Interno Bruto (PIB) está distribuído em 1,61% para agropecuária, 33,82% para indústria e 64,56 % para serviços (IBGE, 2007). O município de Alagoinhas está inserido no Território de Identidade Agreste Alagoinhas/Litoral Norte, entre os 22(vinte e dois) municípios, possui o maior Índice de Desenvolvimento Econômico (IDE) R\$5.057,29, o maior Índice de Desenvolvimento Social (IDS) R\$5.123,88 e o maior Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) 0,73 (SEI, 2006).



Mapa 4.1: Mapa do Estado da Bahia (Ministério dos Transportes, 2009)

A Petrobrás, na década de 1960, instalou-se no Município propiciando o desenvolvimento e crescimento acelerado. A ferrovia e a Petrobrás contribuíram tanto para o crescimento do comércio que Alagoinhas tornou-se um pólo importante para a região com cerca de 30 (trinta) municípios vizinhos. Da mesma forma contribuíram para o aumento da população e para a ocupação desordenada do Município, e, assim, para a falta de acesso aos serviços de saneamento básico e aos serviços de saúde (ALAGOINHAS, 2008).

O município de Alagoinhas é bem servido em termos de infraestrutura rodoviária, com as rodovias federais BR 101 e BR 110 e, rodovias estaduais que unem Alagoinhas à rodovia federal BR 116.

Em 2001, o município de Alagoinhas assume a gestão plena da saúde, é eleito o primeiro usuário para a presidência do Conselho Municipal de Saúde, em 2004 implanta o Laboratório Municipal, em 2005 implanta o SAMU, em 2006 elabora de modo participativo, o Plano Municipal de Saúde para o período 2007-2009 (SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE DE ALAGOINHAS, 2006).

Dados do IBGE (2008) registram que a composição de escolas no município de Alagoinhas é de 130 escolas de ensino Fundamental (53,9%), 97 de ensino Pré-Escolar (40,2%) e 14 de ensino Médio (5,8%). Além de instituições do ensino superior Faculdade Santíssimo Sacramento, um campus da Universidade do Estado da Bahia – UNEB, Faculdade Regional de Alagoinhas, Unidade de Ensino Superior da Bahia e Faculdade Santo Antônio.

4.1 ORGANIZAÇÃO DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO AMBIENTAL

Em 1965, foi criado o Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Alagoinhas (SAAE) que tem como competência, diretamente e com exclusividade, operar, manter, conservar e explorar os serviços públicos de água potável e de esgoto sanitário em todo município de Alagoinhas (ALAGOINHAS, 2007). Tem uma cobertura de abastecimento de água na zona urbana de mais de 98% e mais de 85% na zona rural. No esgotamento sanitário o Município tem cobertura de 15% e conta com recursos financeiros assegurados para atingir o patamar de 40% (ALAGOINHAS, 2008).

O órgão responsável pelo planejamento e o acompanhamento da execução de obras e serviços de manutenção de vias públicas (rurais e urbanas) e de redes de drenagem de água pluviais é a Secretaria Municipal de Infra-Estrutura (SECIN) (ALAGOINHAS, 2007).

A coordenação e fiscalização dos serviços de limpeza urbana e de coleta de lixo, bem como a administração e a fiscalização do aterro sanitário são de competência da Secretaria Municipal de Serviços Públicos (SESEP) (ALAGOINHAS, 2007).

A Secretaria Municipal de Desenvolvimento e Meio Ambiente (SEDEA) é responsável pelo controle e avaliação das atividades relativas ao licenciamento ambiental e fiscalização dos empreendimentos geradores de possíveis impactos ao meio ambiente no âmbito municipal (ALAGOINHAS, 2007).

4.2 OS PROCESSOS DE FORMULAÇÃO DA POLÍTICA E DE ELABORAÇÃO DO PLANO MUNICIPAL DE SANEAMENTO AMBIENTAL DE ALAGOINHAS

Com o resultado das eleições do ano de 2000, o município de Alagoinhas passa a ter um governo politicamente oposto aos anteriores para o período 2001-2004, alterando radicalmente as forças políticas que atuavam no Município há décadas e implantando uma nova forma de governar. Em 2004, a população ratifica o mesmo governante para o período 2005-2008.

O prefeito empossado no ano de 2001 inova já no primeiro ano de seu mandato instituindo o Orçamento Participativo (OP), instrumento de participação popular que viabiliza debates e definição de prioridades e aplicação de recursos em obras e serviços. Cria o Conselho do OP, realiza diversas Conferências e incentiva a criação e implementação de Conselhos de Políticas Públicas, criando dessa forma, diversos canais de comunicação com a sociedade. Segundo Reis *et al.* (2005), as demandas pelos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário surgem em quase metade de todas as demandas levantadas pelo Orçamento Participativo.

A falta de uma política municipal de saneamento ambiental, a falta de controle social e de acesso aos serviços de saneamento ambiental de qualidade, e a falta de recursos financeiros para a gestão desses serviços no Município de Alagoinhas, aliadas ao compromisso e decisão política do novo governo, de ampliar o acesso e melhorar a qualidade dos serviços de saneamento ambiental, com participação e controle social, motivaram o governo

municipal a convocar a realização da 1ª Conferência Municipal de Saneamento Ambiental de Alagoinhas em junho de 2001 (MORAES; MELO; REIS, 2002).

Durante o processo, foram realizadas 17 Pré-Conferências regionais, das quais 15 inseridas, com metodologia apropriada, em Assembléias do OP, quatro Pré-Conferências temáticas e diagnósticos governamental e participativo. Do processo participaram cerca de 5.000 pessoas e a Conferência contou com 166 delegados. Na Plenária final, a Conferência elegeu uma comissão composta de representantes da sociedade civil e do Poder Público Municipal para elaborar e encaminhar ao Poder Executivo Municipal uma proposta de Política Municipal de Saneamento Ambiental, contemplando pontos discutidos e deliberados na 1ª. Conferência Municipal de Saneamento Ambiental (MORAES; MELO; REIS, 2002). Após encaminhamento pelo Poder Executivo do Projeto de Lei à Câmara de Vereadores, foi realizada audiência pública pela Câmara de Vereadores para debatê-lo e aprová-lo. A Lei 1.460 foi sancionada pelo prefeito em 03 de dezembro de 2001.

A Política Municipal de Saneamento Ambiental de Alagoinhas cria o Sistema Municipal de Saneamento Ambiental que é composto por cinco instrumentos: Plano Municipal de Saneamento Ambiental de Alagoinhas; Conferência Municipal de Saneamento Ambiental de Alagoinhas; Conselho Municipal de Saneamento Ambiental de Alagoinhas; Fundo Municipal de Saneamento Ambiental de Alagoinhas; e o Sistema Municipal de Informações em Saneamento. O Fundo e o Sistema de Informações foram os únicos instrumentos não implementados até o momento. Por meio de seus instrumentos, a Política deve ser implementada com vistas a “assegurar a proteção da saúde da população e a salubridade do meio ambiente urbano e rural, além de disciplinar o planejamento e a execução das ações, obras e serviços de saneamento do município de Alagoinhas” (ALAGOINHAS, 2001, p.7).

O processo de elaboração do Plano foi outra experiência do governo 2001-2004, quebrando paradigmas ao planejar junto com a sociedade o saneamento ambiental para o Município. Existiam poucas experiências no País de elaboração de Plano Municipal de Saneamento Ambiental com participação da sociedade para referenciar o processo de elaboração do Plano Municipal de Saneamento Ambiental de Alagoinhas.

O Plano foi elaborado pela Prefeitura Municipal em parceria com a Universidade Federal da Bahia, durante o período de abril de 2003 a setembro de 2004. Na época da sua implantação os indicadores de cobertura de abastecimento de água e coleta e tratamento de esgoto disponíveis eram os do IBGE de 2000, os quais indicavam que 98 % da população na zona urbana e 45% na zona rural tinham acesso aos serviços de abastecimento de água e apenas 8,7 % da população urbana dispunham de coleta de esgoto. No caso de coleta domiciliar e disposição final os resíduos sólidos a cobertura era de 75%.

As discussões foram apoiadas nesses indicadores e em estudos de especialistas que compartilhavam os conhecimentos técnico-científicos com o saber da sociedade. Outras parcerias dizem respeito ao financiamento para elaboração do Plano que envolveu a Petrobrás e a Fundação AVINA (A Vida e a Natureza).

A estrutura organizacional para elaborar o Plano foi constituída de um Grupo Executivo - composto por técnicos e profissionais da Prefeitura Municipal de Alagoinhas (Secretaria de Serviços Públicos, Obras e Urbanismo, Secretaria da Saúde, Secretaria de Planejamento, Desenvolvimento Econômico e Meio Ambiente e Secretaria da Educação), do Serviço Autônomo de Água e Esgotos de Alagoinhas, da Universidade Federal da Bahia-UFBA, incluindo estudantes de Engenharia Sanitária e Ambiental e de Geologia da UFBA e consultores da UNEB, UEFS e UCSal. Esse Grupo reunia-se, mensalmente, em uma instância denominada Comitê Consultivo composto por representantes da sociedade civil, dos Conselhos de Saneamento Ambiental, Meio Ambiente e Saúde do Município, e de órgãos das três esferas da federação, para apresentação e discussão do trabalho em andamento. Foi realizado um Seminário final com a participação da população para apresentação da conclusão dos trabalhos com vistas a esclarecimentos, discussão e incorporação de sugestões (MORAES *et al.*, 2004).

Concluídas essas etapas, o Plano foi apreciado e aprovado pelo CMSA, conforme previsto na Lei n. 1.460/2001, além do seu encaminhamento pelo Poder Executivo à Câmara de Vereadores que o aprovou, sendo sancionada a Lei n. 1.837, em 08 de dezembro de 2006.

O Plano Municipal de Saneamento Ambiental de Alagoinhas para ser implementado precisou ainda que o Prefeito expedisse decretos regulamentadores, adequações administrativas e previsões orçamentárias (MORAES *et al.*, 2004).

5. REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

5.1 AS POLÍTICAS PÚBLICAS

São diversas as definições de políticas públicas e, segundo Löwi *apud* Costa (1998), uma política está diretamente associada às concertações entre os segmentos sociais interessados.

As políticas públicas estão diretamente vinculadas e fortemente influenciadas pela economia e pela política (SCHWARTZMAN, 2007), e por processos sócio-econômicos, políticos e culturais (HELLER; CASTRO, 2007).

Uma política pública vincula-se à política econômica seja para complementar, seja para compensar, seja para reforçar ou para “atenuar” os objetivos macros da política econômica (BELLONI; MAGALHÃES; SOUSA, 2007).

Seibel e Gelinski (2008, p.2) afirmam que as políticas públicas podem ser classificadas em políticas econômicas e políticas sociais. As primeiras são as responsáveis por questões “fiscais, cambiais, monetárias” enquanto que, as sociais são as que tratam de “saúde, educação, transporte, etc.”

Políticas públicas são programas de ação governamental visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Políticas públicas são metas coletivas conscientes e, como tais, um problema de direito público, em sentido lato (BUCCI, 2002, p. 241).

Ainda existem os desafios de se ter conceitos e metodologias consistentes para o estudo e desenvolvimento das políticas públicas, sendo essa a visão de pesquisadores comprometidos com o campo de políticas públicas (HELLER; CASTRO, 2007).

5.2 AS POLÍTICAS SOCIAIS

As políticas sociais podem ser consequências de cinco processos, ora como engrenagens da força de trabalho, ora frutos das lutas dos trabalhadores, ora como resultados de acordos políticos, ora como benesses da burguesia e ora como incentivo à riqueza ou aos direitos do cidadão (FALEIROS, 1991).

“Sem perder de vista as especificidades temáticas próprias, é importante observar que toda política pública é social, independentemente da área do conhecimento que trata, pois se destina à sociedade, ao público em geral” (BELLONI; MAGALHÃES; SOUSA, 2007, p.36). Haverá sempre uma associação entre política social e política econômica. A política social pode ser focalizada de três ângulos: a política social que está em harmonia e subordinada à política econômica – congruente, a política social envolvida com o fortalecimento da política econômica - complementar ou a política social que poderá atuar enquanto mecanismos para redução de impactos desastrosos da política econômica - reparadora ou compensatória (BELLONI; MAGALHÃES; SOUSA, 2007).

Segundo Veiga (1999), entre os economistas há os que conceituam políticas sociais como políticas compensatórias e outros que defendem que as políticas sociais podem contribuir para a promoção do crescimento econômico.

O processo de democratização e política social possui interrelação, já que ocorrem processos de negociação entre os segmentos com menor poder de barganha que pleiteiam a ampliação das suas lutas e os que possuem poder de decisão e tentam refreá-las. Logo a política social não é um presente, e sim, um produto da força empreendida pela mobilização dos grupos “inferiores” e aceitos e pactuada, em parte, pelos “superiores” (SILVA, 2004).

5.3 PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL

A “democracia semidireta é, na verdade, democracia representativa com institutos de participação direta do povo nas funções de governo, institutos que, entre outros, integram a democracia participativa” (SILVA, 1998, p.140).

A Constituição Federal de 1998 prevê a participação ou controle social, em quase todas as atividades da Administração Pública e que visam o bem-estar: saúde, educação, planejamento municipal, planejamento da política agrícola, serviços públicos de assistência social, promoção e proteção do patrimônio cultural, meio ambiente, programas de assistência integral à saúde da criança e do adolescente (PEREZ, 2004).

5.3.1 Participação popular/social

Desde o século XVII, a Europa implementa o exercício da participação de representantes de parte da sociedade em parlamentos como forma de não deixar o governo exercendo o poder incondicional (DANTAS, 2009). Durante o século XIX a democracia representativa (sufrágio universal) passa a ser reconhecida como o sistema político que inibe o abuso de poder do Estado (PEREZ, 2004). Em alguns países cujos regimes eram ditaduras, a democracia representativa significou uma grande conquista da sociedade (PONT, 1999).

A ampliação da participação popular nos governos democráticos ocorreu com o advento de revisões ou de elaboração de novas Constituições a partir da década de 70, como na portuguesa de 1976, na espanhola de 1978 e na brasileira de 1988 (PEREZ, 2004). A Constituição Federal do Brasil de 1998 introduziu alguns instrumentos de controle social na Administração Pública: plebiscito, audiência pública, iniciativa popular, referendo e conselhos. Foram criados diversos conselhos gestores de política pública, alguns governos introduziram a gestão participativa e, particularmente, no município de cidade de Porto Alegre foi instituída uma inovação com o Orçamento Participativo (OP) ainda em 1988. Mais recentemente, alguns governos nos três entes da federação criaram ouvidorias, que é outro instrumento da democracia participativa.

A participação popular na democracia participativa abrange tanto as formas representativas quanto as diretas. Na Constituição Federal de 1988, os cidadãos brasileiros de qualquer classe social, credo, raça ou sexo são reconhecidos como populares ou povo. Os mecanismos de participação popular devem garantir a participação de todos os interessados nas tomadas de decisão da Administração Pública (PEREZ, 2004).

A participação popular é direito fundamental do exercício da soberania, operacionalizado por conselhos, comitês, comissões, como controle da Administração Pública e na gestão pública ou na fiscalização desta. Os conselhos fortalecem o controle e cooperação popular, o que não significa o engessamento da Administração Pública, mas a abertura do discurso, por meio desses espaços democráticos, para a concretização do Estado Democrático de Direito, nos parâmetros procedimentais do modelo da democracia (AZEVEDO, 2009).

No âmbito da modernização da Administração Pública, a participação popular se insere em num novo modelo em substituição ao modelo weberiano e em princípio constitucional e, por sua vez, interligados aos princípios de democracia, de Estado de Direito e de eficiência administrativa (PEREZ, 2004).

Por meio da participação na gestão pública, os cidadãos podem intervir na tomada da decisão administrativa, orientando a Administração a adotar medidas que realmente atendam ao interesse público. A participação contínua da sociedade na gestão pública é um direito assegurado pela Constituição Federal de 1998, permitindo que os cidadãos não só participem da formulação das políticas públicas, mas, também, fiscalizem de forma permanente a aplicação dos recursos (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2009, sp).

Assim, a participação é utilizada como controle social, numa visão em que os indivíduos possam influenciar nas decisões que orientam as políticas públicas (TEIXEIRA, 2000), ou seja, a sociedade controla o Estado por meio da participação. Em relação ao controle social Carvalho (1995, p. 9) cita que vários autores da área da sociologia clássica referem-se ao controle social “aos processos e influência da sociedade sobre o indivíduo”, mas que, a institucionalização da participação no Brasil surge na perspectiva do controle da sociedade sob as ações do Estado, no sentido da fiscalização.

Borja (2004) acredita que mecanismos de participação e de controle social são opções para potencializar a democracia com o envolvimento da sociedade nas ações do governo. A participação surge em diversos momentos e sob diferentes conceitos:

Participação cidadã - processo de relação entre diversos segmentos da sociedade civil, Estado e o mercado que provoca variações nos papéis de cada ator, frente ao empoderamento da sociedade civil (TEIXEIRA, 2000).

Participação comunitária - surgiu no início do século XX nos EUA na perspectiva da eficácia das ações sanitárias, a população pobre beneficiária foi sensibilizada para envolver-se no processo (CARVALHO, 1995). Tem como objetivo a prestação de serviços à comunidade (TEIXEIRA, 2000).

Participação popular - tem como pano de fundo, entre os anos 70 e os anos 80, mobilizações reivindicatórias de excluídos social, econômica e politicamente contra o Estado (CARVALHO, 1995). Tem sido utilizada por governos que firmam parcerias com a população beneficiária para maximizar recursos públicos em projetos, a exemplo de mutirões, como manipulação ideológica (TEIXEIRA, 2000). Para Perez (2004) no sistema jurídico nacional, a participação é de todos os cidadãos, independente da classe social, diretamente ou representado (MEDAUAR, 1996 *apud* PEREZ, 2004) na defesa de direitos da sociedade frente à Administração Pública.

Participação social - está relacionada ao envolvimento pessoal em grupos ou associações de interesses específicos (TEIXEIRA, 2000; CARVALHO, 1995).

A participação aproxima a sociedade do Estado, amplia a legitimidade do Estado e do Direito e amplia a capacidade de controle na Administração Pública, no Legislativo e no Judiciário (PEREZ, 2004).

Nessa pesquisa reconhece-se como participação o conjunto de condições que permitam a interferência e/ou tomada de decisões de diferentes segmentos sociais na formulação da política e na gestão dos serviços públicos de saneamento ambiental.

O Guia para elaboração de Planos Municipais de Saneamento (BERNARDES; SCÁRDUA; CAMPANA, 2006) apresenta uma tipologia de participação condicionada por meio de níveis: o primeiro ou nível zero é quando **não há participação da sociedade**; o segundo ou nível um é quando a sociedade é apenas **informada**, o terceiro ou nível dois a sociedade é **consultada**; o quarto ou nível três a sociedade já **emite opinião**, o quinto ou nível quatro a sociedade passa a **decidir**, o sexto ou nível cinco a sociedade elabora sob delegação e o último, o nível seis, a sociedade responsabiliza-se por **controle** de processos.

Arnstein (1969 *apud* HELLER; REZENDE; HELLER, 2007) estabeleceu a tipologia “Escada de Arnstein” de participação e controle social que consta em alguns níveis da tipologia apresentada no parágrafo anterior. Os níveis são: **manipulação, terapia, informação, consulta, envolvimento, parceria, transferência de poder e controle dos cidadãos**. Alguns limites, que Perez (2004) identifica como “perigos da participação”, nos processos de participativos são levantados pelo autor: cooptação, corrupção, captura pelo mercado, falta ou insuficiência de conhecimento técnico e equívocos de coordenação.

Como vencer os desafios da participação em processos de tomada de decisão em uma sociedade com desigualdades sociais com tantos desafios a vencer: acesso limitado a bens sociais e materiais aliado a falta de interesse em participar de processos que levam tempo e que envolvem uma variedade de aspectos e que não atende às demandas essenciais de imediato? (TEIXEIRA, 2000).

A Lei Federal n. 11.445/2007 prevê a *participação* da sociedade nos processos de formulação de política, de planejamento e de avaliações relacionados aos serviços públicos de saneamento básico (art. 3º, inciso IV); em audiências e consultas públicas sobre minuta de contrato para prestação de serviços públicos de saneamento básico (art. 11, inciso IV); em audiência e/ou consultas públicas para apreciação de propostas de plano de saneamento básico, inclusive dos estudos que os fundamentem (art. 19, inciso V, §5º); por meio de mecanismos normatizados pela entidade de regulação da prestação dos serviços (art. 23, inciso X); por meio do acesso a informações sobre à regulação ou à fiscalização dos serviços prestados (art. 26); e no acesso a informações sobre direitos e deveres dos usuários (art. 27), nos processos de revisão tarifária (art. 38, inciso II, §1º) e em órgãos de controle social (BRASIL, 2007, s.p.).

5.3.2 Controle social

Por controle social entende-se a participação da sociedade no acompanhamento e verificação das ações da gestão pública na execução das políticas públicas, avaliando objetivos, processos e resultados. Carvalho (1995, p.27) relaciona o conceito de “participação social ao controle social do Estado por oposição ao controle privado”.

Controle social e a participação no saneamento básico são conceituados por Heller, Rezende e Heller (2007, p.39) como “a participação de usuários e não-usuários dos serviços de saneamento na sua provisão, no acompanhamento e fiscalização da sua prestação e/ou, no processo de tomada de decisão sobre políticas e programas”.

Teixeira (2000) menciona duas possibilidades do exercício do controle social, uma que os representantes do Poder Público prestam contas dos seus atos e decisões com o direito dos cidadãos exigí-los em espaços públicos e outra que corresponde à responsabilização dos gestores em função do exercício do cargo com atos que prejudiquem a Administração Pública, prevista na legislação.

Como citado anteriormente, a Constituição Federal de 1998 introduziu o controle social por meio de mecanismos e instrumentos de participação popular na Administração Pública.

O controle social é a participação da sociedade civil nos processos de planejamento, acompanhamento, monitorização e avaliação das ações da gestão pública e na execução das políticas e programas públicos. Trata-se de uma ação conjunta entre Estado e sociedade em que o eixo central é o compartilhamento de responsabilidades com vistas a aumentar o nível da eficácia e efetividade das políticas e programas públicos (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME, 2009).

Controle social também tem significados diferentes para as áreas; por exemplo, na de Sociologia é a utilização de processos para organizar e regular, mediante normas e princípios, a sociedade, na área das ciências política e econômica, é o Estado controlando a sociedade por meio de políticas sociais para reduzir os impactos das desigualdades provocadas pelo desenvolvimento econômico (CORREIA, 2000).

5.4 OS CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Com a crescente mobilização da sociedade civil no Brasil, no fim dos anos 70 e durante os anos 80, foi impulsionado pelos movimentos sociais urbanos a criação de Conselhos Populares e de Conselhos Comunitários pelo Poder Executivo, como canais de interlocução e negociação com o Poder Público para conquistas de demandas localizadas

(SANTOS, 2004). Os movimentos populares, centrais sindicais, associações de trabalhadores de saúde, conselhos e entidades científicas, juntamente com o movimento pela Reforma Sanitária, contribuíram na definição da engenharia institucional da Constituição Federal de 1988 na qual foram garantidos os preceitos do Sistema Público de Saúde (TEIXEIRA, 2008; MEDEIROS, 2000). Dessa forma, a institucionalização da Constituição Federal de 1988 introduziu a descentralização, a municipalização e a participação popular nas decisões políticas e na gestão das políticas públicas.

A partir de então foram criados conselhos nas áreas de saúde, educação, assistência social, direitos da criança e do adolescente com o papel de participar da formulação das respectivas políticas setoriais, definir prioridades e recursos orçamentários (RAICHELIS, 2008). Santos (2004) afirma que um grande número de municípios criou conselhos nessas áreas com a finalidade apenas de cumprir à legislação e garantir o acesso a recursos destinados ao financiamento de ações para implementar a política e não como uma compreensão de compartilhamento do poder de decisão.

Contudo, apesar do controle social estar instituído em diversas políticas públicas ainda existe obstáculos a serem vencidos para o seu efetivo exercício, como a influência da máquina burocrática, centralização de poder no governo federal, cultura arraigada do patrimonialismo, clientelismo e, em algumas localidades, a existência ainda da cultura do coronelismo (SANTOS, 2007).

Os conselhos são de direito público, desenvolvem função do interesse público, baseiam-se no direito administrativo. Menciona Bucci (2002) que o direito administrativo é responsável pela racionalização formal do exercício do poder no interior da Administração Pública, em sua relação com o Estado.

Como define Perez (2004) os conselhos são órgãos colegiados da Administração Pública e dentro do sistema jurídico são institutos de participação direta.

Os conselhos gestores de políticas públicas são elos de participação, que podem estimular e modificar a sociedade para o puro e real exercício da cidadania, passando de um direito, para ser uma realidade (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2009). Afinal, ter o

direito e exercê-lo são coisas diferentes. A importância dos conselhos está no seu papel de fortalecimento da participação democrática da população na formulação e implementação de políticas públicas sociais, que não se esgota na eleição de chefes do Executivo e de membros do Legislativo. Cabe aos conselhos, também, atuar na fiscalização dos gastos das verbas públicas destinadas aos municípios, quer pela União, quer pelos Estados, e ainda dos próprios orçamentos municipais. Porém, para que desempenhem uma fiscalização efetiva é fundamental que tenham acesso às informações. Nesse sentido, construir uma parceria entre os conselhos e o Tribunal de Contas é muito importante para fortalecer e aperfeiçoar a fiscalização das políticas públicas da Administração Pública municipal (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2009).

Já os conselhos deliberativos têm poder decisório e atuam em defesa do interesse público, na defesa dos direitos sociais da comunidade ou segmentos representados. O caráter do CMSA é deliberativo, o que implica em tomada de decisões, de acordo com a Lei n. 1.460/2001 que o criou, e que Perez (2004) analisa esse caráter identificando limites e possibilidades à luz do direito administrativo.

Capacidade de ter direitos e obrigações (personalidade jurídica) – os conselhos não podem ter personalidade jurídica, pelo fato de integrar a estrutura orgânica da Administração Pública. A Lei que criou o CMSA não o vinculou a nenhuma estrutura hierárquica da Administração.

Autonomia administrativa, gerencial ou financeira – tem que estar prevista em lei. O CMSA, apesar de ter caráter deliberativo, não possui autonomia administrativa, gerencial ou financeira previstas.

Capacidade de entrar com ações judiciais (só advogado tem) e **elaborar defesa em juízo** – só poderá fazer isto apenas “em casos excepcionais que envolvam suas prerrogativas decisórias”, em defesa de seus direitos e deveres (PEREZ, 2004, p. 142).

Hierarquia administrativa - ainda que o CMSA não esteja vinculado a nenhuma estrutura hierárquica do Estado/Administração Pública, cabe a autoridade hierarquicamente superior na estrutura administrativa o poder de intervir nas decisões, ora recorrendo, ora anulando, ora revogando.

Direito à informação – os conselhos têm direito a obter informação pública e/ou privada.

Atos Administrativos – as decisões que venham a ser tomadas pelos conselhos deliberativos são atos administrativos ou normativos que devem ser implementadas, desde que previstos em lei, são subordinadas ao controle jurisdicional.

Estrutura de funcionamento – é de responsabilidade da autoridade administrativa a garantia de infraestrutura e apoio logístico para o funcionamento do conselho.

Composição majoritária – participação majoritária do Poder Público, participação paritária e participação minoritária do Poder Público são as três composições previstas na legislação citada por Perez (2004) que não vê problemas de governabilidade quando o Poder Público participar minoritariamente de conselho deliberativo, em função das prerrogativas que a autoridade administrativa tem de revogar ou anular decisões. Voto de Ministro do Supremo Tribunal Federal dispõe sobre a inconstitucionalidade de parágrafos da Constituição Estadual e Legislação do Estado do Rio Grande do Sul que estabelecem a participação minoritária do Poder Público na composição do Conselho Estadual de Educação do Rio Grande do Sul. O argumento foca o risco da inviabilização de execução de plano ou de funcionamento da área educacional, em situação de conflito (PEREZ, 2004).

Na área de saneamento, a Lei Federal n. 11.445/2007, estabelece em alguns capítulos a participação e o controle social. No Capítulo I, dos Princípios Fundamentais, estabelece o controle social como um dos princípios e define como “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, s.p.). No Capítulo II, do EXERCÍCIO DA TITULARIDADE, assegura que cabe ao titular dos serviços a formulação da política de saneamento básico desde que, entre outros condicionantes, estabeleça mecanismos de controle social para validar os contratos de prestação de serviços públicos de saneamento e condiciona a existência de mecanismos de controle social nas atividades de planejamento, regulação e fiscalização dos serviços. No Capítulo IV, do PLANEJAMENTO, estabelece a realização de audiências ou consultas públicas para divulgação de proposta de planos de saneamento básico. O Capítulo VIII, é exclusivo sobre a PARTICIPAÇÃO DE ÓRGÃOS COLEGIADOS NO CONTROLE SOCIAL, reconhece a possibilidade de existência de órgãos colegiados, de caráter consultivo, para exercer o controle social dos serviços públicos e especifica que órgãos colegiados existentes poderão absorver as funções e competências estabelecidas na Lei. No Capítulo V, da REGULAÇÃO, artigo 23, inciso X, refere-se à entidade reguladora que deverá editar normas relativas às dimensões técnica, econômica e social aos “padrões de atendimento ao

público e mecanismos de participação e informação” (MEDAUR, 2008, p. 877) e no Capítulo VI, dos ASPECTOS ECONÔMICOS E SOCIAIS, artigo 38, §1º que trata das revisões tarifárias estabelece “as revisões tarifárias terão suas pautas definidas pelas respectivas entidades reguladoras, ouvidos os titulares, os usuários e os prestadores dos serviços” (BRASIL, 2007, s.p.).

Ainda que a Lei Federal n. 11.445/2007 não tenha contemplado aspectos importantes para a área de saneamento básico, ela foi obtida por meio de “concertação” e aprovação no Congresso Nacional após discussão em diversos fóruns democráticos de participação social, alguns com intensos debates entre governo, entidades da área e segmentos da sociedade civil. O controle social foi um dos temas que mais gerou tensões e controvérsias. No entanto, há de se reconhecer que a inclusão do princípio e dispositivos sobre controle social na referida Lei permite que o controle social sobre a gestão dos serviços públicos de saneamento básico possa ser implementado por meio de mecanismos a serem estabelecidos e por instâncias de caráter consultivo e deliberativo, ampliação das atribuições de conselhos que já existem, desde que atendidos os preceitos da Lei, e, que a depender de mobilização local, poderá ter funções mais abrangentes que as previstas na Lei Federal n. 11.445/2007 e caráter deliberativo.

A ação política dos conselhos deve estar voltada para traçar estratégias no campo das políticas públicas que consolidem os direitos e ampliem o acesso à bens e serviços públicos, contribuindo para a formulação, acompanhamento, fiscalização e avaliação das políticas públicas, planos, programas e projetos, estabelecendo diretrizes definindo prioridades e fiscalizando a prestação dos serviços e o uso dos recursos públicos, dentre outras ações (RAICHELIS, 2008; SANTOS, 2004).

A participação da sociedade nas decisões das políticas públicas por meio de conselhos é um processo que exige mudanças da atuação dos gestores, na maneira de formular e implementar política pública e na sociedade para atuar como protagonista e não como ratificadores das ações dos governos. Raichelis (2008) afirma que vários autores, que realizaram estudos e pesquisas sobre as experiências vivenciadas por conselhos, identificam dificuldades e limites no exercício das suas atribuições, bem como conselhos que se repetem e precisam ser superados, como também a atuação influente de alguns

representantes pela falta de acúmulo político, necessidade de programas de capacitação e a falta de articulação entre conselhos.

É condição essencial para sedimentar a participação da sociedade civil, o conhecimento e a compreensão da importância do papel do conselho (GALOTTI, 2008). Assim como Tatagiba (2002) reconhece que a importância da qualificação dos conselheiros visando o exercício de suas funções, a interlocução entre o conselheiro e entidade que representa e o reconhecimento do outro são fatores que se relacionam com as dificuldades a serem vencidas para existir o equilíbrio na relação entre o Estado e a sociedade.

A Lei n. 1.460/2001 estabelece a composição do Conselho Municipal de Saneamento Ambiental de Alagoinhas-CMSA, com representantes da sociedade civil indicados e/ou eleitos por suas entidades (75%) e os demais membros (25%) indicados pelo Poder Público Municipal. Presume-se que os membros representantes da sociedade civil tenham representatividade e legitimidade, além de atuação na sua base. A indicação desses membros para compor o Conselho é de responsabilidade de cada entidade que o indica.

A representatividade é conquistada por eleição entre seus pares, a legitimidade é pautada por um estatuto ou um regimento interno da entidade e a atuação na base se materializa com a participação e o envolvimento com os problemas que diz respeito ao grupo de pessoas do segmento representado (DEMO, 2002).

Dentre as competências do CMSA, o artigo 22, inciso VI, da Lei n. 1.460/2001 estabelece: “regular, fiscalizar e controlar a execução da Política Municipal de Saneamento Ambiental de Alagoinhas, especialmente no que diz respeito ao fiel cumprimento de seus princípios e objetivos e a adequada prestação dos serviços e utilização dos recursos” (ALAGOINHAS, 2001, p. 3). Segundo Peixoto (2008, p. 3), a regulação de serviços públicos é de responsabilidade do Estado, envolve o exame de elementos técnico-operacionais e econômicos, na perspectiva de avaliação do exercício das funções de todos os agentes envolvidos. Afirma ainda o autor, que a entidade reguladora precisa ser de direito público, criada com natureza e fins específicos, “com poderes normativos regulatórios, de fiscalização e arbitral definidos nos respectivos atos de instituição e, complementarmente, nos atos legais e administrativos próprios (leis autorizativas, convênios de cooperação)

quando essa competência for delegada (Lei Federal n. 11.445/07, art., 23). Este é o caso dos consórcios públicos” (PEIXOTO, 2007, p. 27).

5.5 OS PLANOS MUNICIPAIS DE SANEAMENTO

A Lei Federal n. 11.445/2007 prioriza o planejamento como uma das funções fundamentais de gestão dos serviços públicos de saneamento básico, considerando o plano de saneamento como condicionante para a contratação da prestação de serviços de saneamento e vinculante para a liberação de recursos públicos.

Deverá ser elaborado plano de saneamento básico que poderá ser específico para cada serviço (abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e drenagem e manejo das águas pluviais) ou um único plano com todos os serviços (BRASIL, 2007). A elaboração do plano é responsabilidade do titular, que deverá garantir a participação da sociedade na sua elaboração e revisão por meio de audiências ou consultas públicas. Quando elaborados planos específicos, o titular deverá editar plano de saneamento básico compatibilizando os mesmos.

Os planos de saneamento básico orientarão os investimentos a serem realizados e deverão constar de diagnóstico, objetivos e metas de curto, médio e longo prazos e, nos instrumentos orçamentários, as fontes de financiamento. Deverão ser atualizados no máximo de quatro anos em quatro anos (BRASIL, 2007).

O Conselho das Cidades aprovou em 02 de julho de 2009, a Resolução Recomendada Nº 75 que estabelece orientações relativas à Política de Saneamento Básico e ao conteúdo mínimo dos Planos de Saneamento Básico, publicada no Diário Oficial da União em 05 de outubro de 2009 e, é apresentada a seguir:

O Conselho das Cidades, no uso das suas atribuições estabelecidas pelo Decreto nº5.790, de 25 de maio de 2006, e, considerando que compete ao Conselho das Cidades, orientar e recomendar sobre a aplicação da Lei nº 11.445 de 05 de janeiro de 2007 - Política Nacional de Saneamento - e Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001 - Estatuto da Cidade - e dos demais atos normativos relacionados ao Desenvolvimento Urbano e Saneamento Básico;

considerando que, de acordo com a Lei nº 8.080 de 19 de setembro de 1990, é dever do Estado prover condições indispensáveis para o pleno exercício da saúde; e que a saúde tem como fatores determinantes e condicionantes, entre outros, a moradia, o saneamento básico e o meio ambiente;

considerando que compete ao titular dos serviços formular a respectiva Política Pública de Saneamento Básico e elaborar o Plano de Saneamento Básico, nos termos dos artigos 9º e 19 da Lei nº 11.445/2007, indispensáveis na definição da prestação de serviços;

considerando que, atendendo ao disposto no inciso I do artigo 2º e todo o conteúdo do artigo 19 da Lei nº 11.445/2007, é fundamental, respeitadas as diferenças e especificidades regionais e locais, que os planos tenham conteúdos mínimos previstos de forma a se articular com o esforço nacional visando a universalização do acesso ao Saneamento Básico, e considerando que a Resolução Recomendada do Conselho das Cidades nº 33 de 01 de março de 2007 recomenda a elaboração dos planos até dezembro de 2010, ***adota, mediante votação, e seu presidente torna pública, a resolução de Plenário:***

Art. 1º - Recomendar ao Ministério das Cidades que faça gestão junto à Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República, para levar ao conhecimento dos Estados, Distrito Federal e municípios a posição do Conselho das Cidades no sentido de considerar relevante e urgente a necessidade de estabelecer orientações relativas à Política de Saneamento Básico e aos conteúdos mínimos dos Planos de Saneamento Básico, conforme recomendações contidas nos artigos seguintes.

Art. 2º. O Titular dos Serviços, por meio de legislação específica, deve estabelecer a respectiva Política de Saneamento Básico, contemplando:

I. a definição da forma como serão prestados os serviços, se diretamente ou por delegação, e as condições a serem observadas nos contratos, em particular a definição de critérios de qualidade e o estabelecimento de metas de atendimento;

II. a definição das normas de regulação, incluindo a designação do ente responsável pela regulação e fiscalização, bem como os meios e procedimentos para sua atuação;

III. os parâmetros, as condições e responsabilidades para a garantia do atendimento essencial para a promoção da saúde pública;

IV. a garantia de condições de acesso a toda a população à água em quantidade e qualidade que assegure a proteção à saúde, observadas as normas relativas à qualidade da água para o consumo humano, bem como a legislação ambiental e a de recursos hídricos;

V. a fixação dos direitos e deveres dos usuários, observadas a legislação nacional, em particular a Lei nº 8.078 de 11 de setembro de 1990 - Código de Defesa do Consumidor - e o Decreto nº 5.440 de 04 de maio de 2005;

VI. a criação do Fundo de Universalização estabelecendo fontes de recursos, destinação e forma de administração, conforme disposto no artigo 13 da Lei nº 11.445/2007;

VII. os procedimentos para a avaliação sistemática da efetividade, eficiência e eficácia dos serviços prestados, que incluam indicadores para aferir o cumprimento das metas;

VIII. o estabelecimento dos instrumentos e mecanismos de participação e controle social na gestão da política de saneamento básico, ou seja, nas atividades de planejamento e regulação, fiscalização dos serviços na forma de conselhos das cidades ou similar, com caráter deliberativo;

- IX. o estabelecimento do sistema de informações sobre os serviços articulado ao Sistema Nacional de Informações em Saneamento;
- X. o estabelecimento de mecanismos de cooperação com outros entes federados para implantação dos serviços de saneamento; e
- XI. os mecanismos capazes de promover a integração da Política de Saneamento Básico com as políticas de saúde, de meio ambiente, de recursos hídricos, de desenvolvimento urbano, de habitação e as demais que lhe sejam correlatas.

Parágrafo único – o Plano de Saneamento Básico é instrumento fundamental de implementação da Política.

Art. 3º. A definição do processo participativo na formulação da Política e na elaboração e revisão do Plano, bem como os mecanismos de controle social na gestão deverão:

- I. estabelecer os mecanismos e procedimentos para a garantia da efetiva participação da sociedade, tanto no processo da formulação da Política e de elaboração e revisão do Plano de Saneamento Básico em todas as etapas, inclusive o diagnóstico, quanto no Controle Social, em todas as funções de Gestão;
- II. prever a participação e o Controle Social, garantida por meio de conferências, audiências e consultas públicas, e de órgãos de representação colegiada, tais como, o Conselho da Cidade;
- III. estabelecer os mecanismos para a disseminação e o amplo acesso às informações sobre os serviços prestados e sobre as propostas relativas ao plano de saneamento básico e aos estudos que as fundamentam; e
- IV. definir os mecanismos de divulgação das etapas de discussão da política e do plano bem como canais para recebimento de sugestões e críticas.

Art. 4º. O Plano de Saneamento Básico deverá conter, no mínimo:

- I. o Diagnóstico integrado da situação local dos quatro componentes do saneamento básico, a saber: abastecimento de água; esgotamento sanitário; limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos; drenagem e manejo de águas pluviais urbanas. O diagnóstico deve conter dados atualizados, projeções e análise do impacto nas condições de vida da população, abordando necessariamente:
 - a. a caracterização da oferta e do déficit indicando as condições de acesso e a qualidade da prestação de cada um dos serviços considerando o perfil populacional, com ênfase nas desigualdades sociais e territoriais em especial nos aspectos de renda, gênero e étnico-raciais;
 - b. as condições de salubridade ambiental considerando o quadro epidemiológico e condições ambientais;
 - c. a estimativa da demanda e das necessidades de investimentos para a universalização do acesso a cada um dos serviços de saneamento básico nas diferentes divisões do município ou região; e
 - d. as condições, o desempenho e a capacidade na prestação dos serviços nas suas dimensões administrativa, político-institucional, legal e jurídica, econômico-financeira, operacional, tecnológica.
- II. A definição de Objetivos e Metas municipais ou regionais de curto, médio e longo prazo, para a universalização do acesso aos serviços de saneamento básico no território, com integralidade, qualidade e prestados de forma adequada à saúde pública, à proteção do meio ambiente e à redução das desigualdades sociais, contemplando:
 - a. o acesso à água potável e à água em condições adequadas para outros usos;

- b. soluções sanitárias e ambientalmente apropriadas tecnologicamente para o esgotamento sanitário;
- c. soluções sanitárias e ambientalmente apropriadas tecnologicamente para a limpeza urbana e o manejo dos resíduos sólidos coletados;
- d. a disponibilidade de serviços de drenagem e manejo de águas pluviais urbanas adequados à segurança da vida, do meio ambiente e do patrimônio; e
- e. a melhoria contínua do gerenciamento, da prestação e da sustentabilidade dos serviços.

III. O estabelecimento de mecanismos de gestão apropriados, bem como, programas, projetos e ações, para o cumprimento dos objetivos e metas, e para assegurar a sustentabilidade da prestação dos serviços que contemplem:

- a. o desenvolvimento institucional para a prestação dos serviços de qualidade, nos aspectos gerenciais, técnicos e operacionais, valorizando a eficiência, a sustentabilidade socioeconômica e ambiental das ações, a utilização de tecnologias apropriadas, considerando a capacidade de pagamento dos usuários e a gestão participativa dos serviços;
- b. a visão integrada e a articulação dos quatro componentes dos serviços de saneamento básico nos seus aspectos técnico, institucional, legal e econômico;
- c. a interface cooperação e a integração com os programas de saúde, de habitação, meio ambiente e de educação ambiental, de urbanização e regularização fundiária dos assentamentos precários bem como as de melhorias habitacionais e de instalações hidráulico-sanitárias;
- d. a integração com a gestão eficiente dos recursos naturais, em particular dos recursos hídricos;
- e. o atendimento da população rural dispersa, inclusive mediante a utilização de soluções compatíveis com suas características sociais e culturais;
- f. a educação ambiental e mobilização social como estratégia de ação permanente, para o fortalecimento da participação e controle social, respeitados as peculiaridades locais e, assegurando-se os recursos e condições necessárias para sua viabilização.
- g. a articulação com o Plano de Segurança da Água, quando implantado no município;
- h. a definição de parâmetros para a adoção de taxa e tarifa social; e
- i. a prevenção de situações de risco, emergência ou desastre.

IV. Ações para emergências e desastres, contendo:

- a. diretrizes para os planos de racionamento e atendimento a aumentos de demanda temporária;
- b. diretrizes para a integração com os planos locais de contingência; e
- c. regras de atendimento e funcionamento operacional para situações críticas na prestação de serviços, inclusive para a adoção de mecanismos tarifários de contingência;

V. O estabelecimento, no âmbito da Política, das instâncias de participação e controle social sobre a política e ações e programas de saneamento básico contemplando:

- a. a formulação, monitoramento e controle social da política, ações e programas através dos conselhos das cidades ou similar; e
- b. a definição da instância responsável pela regulação ou fiscalização.

VI. Os mecanismos e procedimentos para a avaliação sistemática das ações programadas e revisão do plano, contendo:

a. conteúdo mínimo, periodicidade, e mecanismos de divulgação e acesso dos relatórios contendo os resultados do monitoramento da implementação do plano bem como da íntegra das informações que os fundamentaram;

b. o detalhamento do processo de revisão do plano com a previsão das etapas preliminares de avaliação e discussões públicas descentralizadas no território e temáticas, sobre cada um dos componentes; e da etapa final de análise e opinião dos órgãos colegiados instituídos (conferência, conselho, entre outros); e

c. revisão periódica em prazo não superior a 4 (quatro) anos, anteriormente à elaboração do Plano Plurianual (PPA).

Art. 5º. Os planos de saneamento básico deverão ser compatíveis com os planos das bacias hidrográficas em que estiverem inseridos, com o Plano Diretor Municipal e com os demais planos e políticas públicas para o desenvolvimento social e econômico, de melhoria da qualidade de vida, para as quais o saneamento básico seja fator determinante.

Art. 6º. O plano deverá ser orientador da elaboração da legislação orçamentária subsequente: PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA), particularmente, na definição dos recursos necessários das prioridades de investimentos em saneamento básico.

Art. 7º. Quando envolverem serviços regionalizados, os planos de saneamento básico devem ser editados em conformidade com o estabelecido no art. 14 da Lei nº 11.445/2007.

Art. 8º. O plano de saneamento básico deverá englobar integralmente o território do Município.

Art. 9º. O Titular do Serviço poderá ampliar o conteúdo do Plano de Saneamento Básico contemplando aspectos relacionados ao ambiente incluindo objetivos, metas, programas, projetos e ações para o controle de vetores e agravos do ambiente que tenha repercussão na saúde humana e outros componentes relevantes à realidade local.

Art. 10º. Os planos de saneamento básico serão editados pelos titulares, podendo ser elaborados com base em estudos fornecidos pelos prestadores de cada serviço.

Art. 11. Incumbe à entidade reguladora e fiscalizadora dos serviços a verificação do cumprimento dos planos de saneamento por parte dos prestadores de serviços, na forma das disposições legais, regulamentares e contratuais.

Art. 12. A União deve considerar o conteúdo desta resolução na definição de seus programas de investimento a título de condicionantes para o apoio à elaboração de Planos.

Art. 13. Esta resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Divulgue-se a todos os Municípios, Estados e Distrito Federal, em particular no âmbito da campanha dos Planos de Saneamento Básico Participativos (BRASIL, 2009, p. 51-52).

5.6 A REGULAÇÃO, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE DA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO

A reforma administrativa brasileira, na década de 1970, aduz a criação das agências reguladoras com vistas a regular preços de serviços públicos monopolizados e sob a influência do direito administrativo norte-americano (BUCCI, 2002; MELO, 2008). O termo agência reguladora foi absorvido pelo direito administrativo brasileiro na onda da globalização, no entanto, antes da criação das agências reguladoras independentes, já haviam sido criadas entidades autárquicas, cujos dirigentes têm mandatos fixos, a exemplo de entidades corporativas, OAB, Conselhos Regionais, Universidades e outras entidades com o poder de regular como o Banco Central, Instituto Nacional do Sal, Instituto do Café e não denominadas como agências (PIETRO, 2004).

As agências reguladoras surgiram nos Estados Unidos no fim do século XIX e são independentes (ARAGÃO, 2008), ainda assim, ocorrem os problemas da “captura” e de déficit de instrumentos de participação social (BUCCI, 2002). Relatório da Organização para Cooperação de Desenvolvimento Econômico - OCDE constata alguns problemas de funcionamento das agências reguladoras em vários países: “falta de transparência, falta de recursos humanos, a falta ou insuficiência de prestação de contas e de resultados (*accountability*), a falta de integração com os sistemas de defesa da concorrência, do meio ambiente e do consumidor” (SOUTO, 2008, p.62-63).

No Brasil, no âmbito Federal, foram criadas agências reguladoras sob regime autárquico especial nas áreas de telecomunicações, petróleo, energia elétrica, saúde suplementar, vigilância sanitária, águas, transportes terrestres, transportes aquaviários e cinema para regular a prestação desses serviços (ARAGÃO, 2008). As duas únicas agências criadas com o Poder Constitucional de regulamentar foram a ANATEL - Agência Nacional de Telecomunicações e a ANP- Agência Nacional do Petróleo (BUCCI, 2002).

A área de saneamento se ressentia de um marco regulatório desde a extinção do PLANASA em 1986. A Lei Nacional de Saneamento Básico, Lei n. 11.445/2007, é um dos instrumentos legais desse marco regulatório e traz no seu arcabouço legal institucional, diretrizes para as funções de regulação e fiscalização da prestação dos serviços de saneamento básico, rompendo com o modelo “Planasiano” que obrigou os municípios a concederem os serviços de água e esgoto ao estado por meio de sua empresa estadual que

presta os serviços sem a participação do município e da sociedade civil, além de se auto-regular.

Cabe destacar o grande avanço da Lei Federal n. 11.445/2007 ao separar as funções de planejamento, regulação, prestação e fiscalização dos serviços de saneamento básico e o condicionamento da validade dos contratos à existência de entidade de regulação e fiscalização e normas de regulação (art. 11, inciso III).

A regulação da prestação dos serviços de saneamento básico tem vários desafios: articulação com as políticas de promoção à saúde, de recursos hídricos, de meio ambiente, de desenvolvimento urbano; déficit de democracia, de transparência, de participação e controle social; a questão da titularidade em regiões metropolitanas, aglomerados urbanos e microrregiões que se encontra em julgamento no Supremo Tribunal Federal (STF); a criação de consórcios públicos, falta de profissionais e técnicos qualificados para assumir as novas funções, dentre outros, mas é preciso enfrentá-los e construir alternativas. Registre-se ainda a discordância da entidade que representa as empresas estaduais de água e esgoto (AESBE) com a regulamentação da Lei Federal n. 11.445/2007.

A Lei não nomina de Agência, o órgão que vai regular a prestação dos serviços de saneamento básico, podendo ser utilizado outro vocábulo. Pietro (2004) afirma que a Constituição refere-se a órgão regulador quando previu a criação de ente da Administração Pública para o exercício da função que o Poder Público exerce nas concessões e a lei ordinária denomina de agência. O artigo 21 dispõe que:

Art. 21 O exercício da função de regulação atenderá aos seguintes princípios: I - independência decisória, incluindo autonomia administrativa, orçamentária e financeira da entidade reguladora; II - transparência, tecnicidade, celeridade e objetividade das decisões (BRASIL, 2007, s.p.).

A autonomia estabelecida na Lei contribui para a imparcialidade nas decisões visando garantir celeridade nas ações, mas se não tiver a participação da sociedade fica difícil garantir a imparcialidade nas decisões e resguardar os interesses público e da sociedade. A

instituição de instrumentos de controle social tais como Conselho consultivo e deliberativo, Audiências Públicas, Consultas Públicas e Ouvidoria são essenciais para a melhoria da qualidade da prestação dos serviços regulados. Souto (2008) reconhece a importância da participação da sociedade na apreciação de minutas de normas regulatórias visando a eficiência e o controle social, impedindo a captura e garantido a independência. Carvalho (2008) afirma que o papel das Agências Reguladoras de Saneamento é a busca pela universalização e a melhoria da qualidade da prestação dos serviços públicos beneficiando os consumidores; desafios esses a serem alcançados por meio de normatização, fiscalização e mediação de conflitos entre os atores envolvidos na prestação.

Os objetivos da regulação estão definidos no artigo 22 da Lei Federal n. 11.445/2007:

- I - estabelecer padrões e normas para a adequada prestação dos serviços e para a satisfação os usuários;
- II - garantir o cumprimento das condições e metas estabelecidas;
- III- prevenir e reprimir o abuso do poder econômico, ressalvada a competência dos órgãos integrantes do sistema nacional de concorrência;
- IV- definir tarifas que assegurem tanto o equilíbrio econômico e financeiro dos contratos como a modicidade tarifária, mediante mecanismos que induzam a eficiência e eficácia dos serviços e que permitam a apropriação social dos ganhos de produtividade (BRASIL, 2007, s. p.).

Quanto à normatização exigida pela Lei Federal n. 11.445/2007, é um grande desafio para a área de saneamento básico a criação e funcionamento de entidades de regulação pela abrangência dos aspectos técnico-operacionais, comerciais e econômico-financeiros (XIMENES; GALVÃO JÚNIOR; SOUSA, 2008).

No artigo 23 da referida Lei está prevista a relevância do papel da entidade reguladora, dispondo que:

- Art. 23. A entidade reguladora editará normas relativas às dimensões técnica, econômica e social de prestação dos serviços, que abrangerão pelo menos, os seguintes aspectos:
- I – padrões e indicadores e qualidade da prestação dos serviços;
 - II – requisitos operacionais e de manutenção dos sistemas;

III – metas progressivas de expansão e de qualidade dos serviços e os respectivos prazos;
IV – regime, estrutura e níveis tarifários, bem como os procedimentos e prazos de sua fixação, reajuste e revisão;
V- medição, faturamento e cobrança de serviços;
VI – monitoramento dos custos;
VII – avaliação da eficiência e eficácia dos serviços prestados;
VIII – plano de contas e mecanismos de informações, auditoria e certificação;
IX – subsídios tarifários;
X- padrões de atendimento ao público e mecanismos de participação e informação;
XI – medidas de contingências e de emergências, inclusive racionamento;
§1º A regulação de serviços públicos de saneamento básico poderá ser delegada pelos titulares a qualquer entidade reguladora constituída dentro dos limites do respectivo Estado, explicitando, no ato de delegação da regulação, a forma de atuação e a abrangência das atividades a serem desempenhadas pelas partes envolvidas;
§2º As normas a que se refere o caput deste artigo fixarão prazo para os prestadores de serviços comunicarem aos usuários as providências adotadas em face de queixas ou de reclamações relativas aos serviços;
§3º As entidades fiscalizadoras deverão receber e se manifestar conclusivamente sobre as reclamações que, a juízo do interessado, não tenham sido suficientemente atendidas pelos prestadores dos serviços (BRASIL, 2007, s. p.).

Então, o exercício da função de regulação é para além da produção de normas para adequada prestação dos serviços, incluindo o acompanhamento e monitorização da sua aplicação. Cabe destacar que a entidade reguladora deverá prever mecanismos de participação e informação, garantir a publicidade e transparência aos relatórios, minutas de normas, estudos elaborados pela entidade (art. 26 da Lei Federal n. 11.445/2007).

A normatização regulatória visa alcançar eficiência e eficácia social na prestação dos serviços, respeitadas as condições de equilíbrio econômico-financeiro (XIMENES; GALVÃO JÚNIOR, 2008). No exercício das funções regulatórias, as Agências são dotadas de poder executivo, para fiscalizar a prestação dos serviços; legislativo, para elaborar resoluções e normas; e judiciário, para arbitrar conflitos entre usuários e concessionários e aplicar penalidades (PHILLIPS JR., 1993; SALGADO, 2003 *apud* XIMENES; GALVÃO JÚNIOR, 2008).

Atualmente, existem agências reguladoras estaduais e municipais, a maioria multisetoriais e criadas antes da Lei Federal n. 11.445/2007. Um estudo realizado pela Associação Brasileira de Agências de Regulação - ABAR em 14 (quatorze) Agências Reguladoras estaduais e municipais indica que é baixa a capacidade de regulação. Especificamente, no âmbito dos municípios, existem 4 (quatro) agências reguladoras na área de saneamento básico: **ARSBAN**- Agência Reguladora de Saneamento Básico do Município de Natal, **AMAE**- Agência Municipal de Regulação e Serviços de Água e Esgoto de Joinville, **ARSAE**- Agência Reguladora dos Serviços de Água e Esgotos de Mauá, **ARSAEG**- Agência Reguladora de Saneamento de Água, Esgoto e Resíduos do Município de Guaratinguetá (ABAR, 2008). A característica predominante é que todas as agências regulam serviços concedidos, à exceção da ARSAEG que regula a prestação direta dos serviços de água e resíduos e os concedidos de esgotos (GUARATINGUETÁ, 2007).

Quadro 5.1 - Modelos de Agências Reguladoras Municipais de Saneamento (Natal, 2001; Mauá, 2000; Joinville, 2003; Guaratinguetá, 2007)

Agência Reguladora	ARSAE	ARSBAN	AMAE	ARSAEG
Lei que criou	n. 3.263/2000	n. 5.346/2001	n. 4.341/2001	n. 3.933/2007
Regime	Autarquia	Autarquia esp.	Autarquia esp.	Autarquia esp.
Autonomia	Administrativa, financeira e patrimonial.	Administrativa, financeira e funcional	Administrativa e financeira, com poder de polícia	Administrativa, técnica, funcional, orçamentária, financeira e com poder de polícia.
Órgão vinculado	Gabinete do Prefeito	Sec. Mun. Planejamento e Gestão Estratégica	Gabinete do Prefeito	Gabinete do Prefeito
Estrutura Organizacional	Superintendência; Setor de Eng.; Setor Econômico-Financeiro e Setor Adm.	Conselho; Pres.; Ass. Jur.; Deptº Adm. -Finan. e Deptº Engenharia	Conselho; Presidência; Diretoria Técnica; Diretoria Adm. - Financ.	Conselho Participativo; Diretoria Executiva e Ouvidoria
Caráter do Conselho	Não existe Conselho	Consultivo e deliberativo	Consultivo e deliberativo	Consultivo

A ARSBAN e a AMAE submetem as normas de regulação aos respectivos conselhos para apreciação e deliberação. Cabe ao Conselho Municipal de Saneamento Básico de Natal aprovar proposições da ARSBAN por meio de Resoluções e após aprovação a ARSBAN edita as Resoluções e ao Conselho Municipal de Água e Esgotos de Joinville cabe deliberar sobre proposições da AMAE e o próprio Conselho edita as Resoluções (NATAL, 2001; JOINVILLE, 2003). O Conselho Participativo da estrutura da ARSEAG não tem poder de decisão sobre os atos da agência, apenas a ele é dado conhecimento (GUARATINGUETÁ, 2007).

Algumas das competências da AMAE:

- ✓ Cria as normas para regulamentação da prestação dos serviços, aprovadas pelo Conselho Municipal dos Serviços de Água e Esgoto de Joinville.
- ✓ Fiscaliza a execução dos serviços.
- ✓ Monitoriza a qualidade dos serviços de água e esgoto.
- ✓ Realiza estudos econômicos e tarifários, como o estabelecimento da tarifa social. Recebe e apura as reclamações dos usuários.
- ✓ Julga, em última instância administrativa, os casos de conflitos entre os usuários e a concessionária, ouvindo o Conselho.
- ✓ Exige a prestação adequada dos serviços, de acordo com as leis, normas e condições estabelecidas (AMAE, 2009).

Nos entes da federação onde os serviços públicos de saneamento básico foram concedidos, há urgência em adaptar as agências reguladoras e fiscalizadoras criadas antes da Lei Federal n. 11.445/2007 à nova realidade jurídico-institucional e, no âmbito municipal, onde os serviços são prestados diretamente pela Administração Pública. Percebe-se que existe a necessidade de discutir o formato da entidade reguladora e adequar à Lei onde couber.

5.7 AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Avaliar políticas públicas não é uma ação corriqueira e sistemática no Brasil (BELLONI; MAGALHÃES; SOUSA, 2007; ARRETCHE, 2006). Enquanto Saetren (2005 *apud* HELLER; CASTRO, 2007) afirma existir uma crescente evolução, Saleth e Dinar (1999 *apud* HELLER; CASTRO, 2007) reconhecem que existe um interesse maior na bibliografia por avaliações que se utilizam de “modalidades empresariais”, tais como as que estimulam qualidade total, ou as que utilizam análises apenas quantitativas.

Avaliação de políticas públicas na América Latina surgiu na década de 1990, com a reforma do Estado, visando à sua modernização. No Brasil, a reforma do Estado fortalece o papel dos gerentes da Administração Pública ao delegar poderes e exigir resultados

(GUIMARÃES; SANTOS; MELO, 2004). A concepção gerencialista da avaliação de políticas públicas, fortemente influenciada por organismos multilaterais, tem como preocupação central a medição de resultados quantitativos, com recursos gastos e prestação de contas, sendo utilizada com instrumento gerencial na reforma do Estado (FARIA, 2005). Observa-se a prevalência de avaliação de políticas públicas voltadas para medir resultados do ponto de vista técnico e empregada como um instrumento de gestão. Essa concepção de avaliação de política pública, para Faria (2005, p. 2), “supostamente tem a capacidade de encerrar, reiniciar ou revitalizar o ciclo das políticas às injunções políticas mais abrangentes e às estratégias e interesses dos tomadores de decisão e dos demais envolvidos”.

Para Belloni, Magalhães e Sousa (2007, p.9), desde que se conceba a avaliação institucional e de políticas públicas como o “processo de formulação e implementação das ações e os seus resultados”, os tomadores de decisões terão condição necessária e suficiente para revisar, reformular ou aperfeiçoar atividades e ações.

Avaliar políticas públicas consiste em examinar a implementação dos programas associados à mesma, utilizando metodologias apropriadas, de maneira que se possa compreender se os resultados estão associados ao programa ou se os resultados não seriam alcançados caso não existisse o programa (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986 *apud* ARETCHE, 2006).

Avaliar políticas sociais tem o papel de avaliar para além da mensuração quantitativa dos resultados e para verificar os processos de formulação e implementação e obter informações sobre os impactos e resultados nas condições sociais iniciais dos beneficiários (CARVALHO, 2006). Para Lobo (2006), os projetos sociais podem ser avaliados e fundamentados em indicadores de viabilidade política, econômico-financeira e institucionais.

A avaliação de política pública deve ser concretizada quando examinar, medir, comparar e julgar; não pode ser confundida com análise (GUIMARÃES; SANTOS; MELO, 2004). Um dos propósitos da avaliação deve ser o de investigar o que pode ter influenciado nas decisões para a formulação de tal política (ARRETCHE, 2006), ou seja, quais as linhas

políticas determinantes nos processos de formulação e de implementação da Política e do Plano.

Arretche (2006) acrescenta que, na medida em que são realizadas avaliações de políticas públicas com isenções técnica e política e transparência na divulgação de seus resultados, as ações governamentais estarão sob controle social.

A avaliação de políticas públicas de saneamento precisa considerar as dimensões econômico-social, políticas e culturais, argumentam Heller e Castro (2007).

Pode-se atribuir a qualquer avaliação de política o que estabelece Pestana (2006). Segundo essa autora, o processo de avaliação do sistema educacional necessita identificar parâmetros e modelos e determinar *quanto*, *quando* e *como* os parâmetros e modelos selecionados são atingidos. A avaliação oferece os elementos que dificultam e facilitam visando o aperfeiçoamento da política/plano/programa/projeto e estabelece e emite um juízo de valor apontando um prognóstico.

Avaliar uma política pública é investigar, analisar, fazer juízo de valor de modo a contribuir com a elucidação acerca dos limites e possibilidades da política junto ao governo, instituições e a sociedade.

5.7.1 As abordagens da avaliação

Para Faria (2006), os estudos de avaliação classificam-se em três tipos: *ex-ante* que é a fase de estudos e levantamentos inicial, anterior à formulação da política; avaliação formativa ou de processos em que se verifica a eficácia tendo como finalidade apontar o que precisa aperfeiçoar; e, por último, *ex-post* ou avaliação somativa, que compara objetivos, resultados e impactos e verifica-se a efetividade.

Para Cohen e Franco (2007), os estudos de avaliação diferenciam-se em função do momento, dos atores que a realizam, da escala dos projetos e dos destinatários da avaliação. Quando a avaliação é realizada antes do início da implementação da política, *ex-ante*, esta contribui para tomada de decisão qualitativa. Do ponto de vista econômico faz-se

a análise de custo-efetividade. Os autores desdobram em duas fases a avaliação *ex-post*: uma de processo (realizada durante a implementação) e outra de impacto (realizada durante ou depois da implementação). A de processo avalia a eficiência operacional do projeto. Ambas avaliações auxiliam na tomada de decisão qualitativa e quantitativa.

A segunda dimensão está relacionada com os profissionais que realizam a avaliação, que pode ser externa, interna, mista ou participativa. A externa é realizada por profissionais contratados, a interna por profissionais que pertencem ao órgão que executa o projeto, mas “que não estão diretamente vinculadas com a formulação ou execução do projeto” (COHEN; FRANCO, 2007, p.113), a mista é composta por avaliadores externos e profissionais envolvidos com o projeto e a participativa, apropriada para projetos pequenos, abrange o avaliador e beneficiários. Carvalho (2006) reconhece a avaliação participativa como valorosa por reunir contribuições dos beneficiários do programa, ampliando a reflexão e sociabilizando informações entre os diversos atores - formuladores, gestores, executores e beneficiários.

Quanto ao tamanho do projeto, Cohen e Franco (2007) destacam que existem diferenças significativas. Em projetos de grande porte a avaliação pode ser detalhada por etapas, é utilizado método experimental clássico (grupo experimental e de controle) para identificar as mudanças ocasionadas pela implementação do projeto, a conformação é dedutiva, as dimensões são quantitativas, às vezes agregando qualitativas, os beneficiários, os gestores e os administradores do projeto são classificados como atores, sem particularizar cada um nos resultados da avaliação e afirmam que dada a distribuição espacial dos indivíduos envolvidos na avaliação, devem ser aplicadas metodologias que facilitem “o acesso à informação gerada como resultado da avaliação” (COHEN; FRANCO, 2007, p. 116).

Para projetos pequenos a avaliação é qualitativa, não é necessária análise em partes, a percepção da avaliação é por indução, destacam-se individualmente os formuladores, implementadores e beneficiários do projeto, a estratégia de avaliação é partir do que já existe (COHEN; FRANCO, 2007).

Belloni, Magalhães e Sousa (2007) citam que a avaliação de política pública deve ser orientada pelas dimensões qualitativa e quantitativa. Em ambas abordagens é

imprescindível que as informações sejam fidedignas, válidas e desenvolvidas com precisão quanto à dimensão representativa e à importância.

A última classificação de Cohen e Franco (2007) é em função dos destinatários da avaliação que podem ter funções e papéis diferentes na instituição que contratou a avaliação e, dessa forma, os resultados devem ter suas especificidades.

Quanto às finalidades de uso da avaliação, estas podem ser: instrumental, conceitual, instrumento de persuasão e para esclarecimento. A avaliação instrumental serve para a tomada de decisão quando não tem grandes polêmicas, as recomendações não provocam grandes mudanças e quando a conjuntura para implementação está sob controle. A conceitual é direcionada aos técnicos objetivando otimizar a compreensão do objeto avaliado. A de instrumento de persuasão tem como função a validação das mudanças propostas junto a segmentos da sociedade. A de esclarecimento objetiva reduzir o impacto das mudanças que podem ser causadas “sobre as redes de profissionais, formadores de opinião e sobre as *advocacy coalitions*, nos procedimentos das instituições e conseqüentemente ajustando a agenda governamental” (FARIA, 2005, p. 103).

Segundo Belloni, Magalhães e Sousa (2007), a avaliação de políticas públicas pode ser classificada pela concepção, pelo momento e pelos atores que realizam a avaliação. Os autores citam as diferentes concepções de avaliação que podem ser escolhidas de forma agregada ou não pelo avaliador. Uma das concepções de avaliação é a que compara a realidade com um modelo pré-definido, outra examina o atendimento ou não dos objetivos e metas, outra concepção de avaliação verifica os critérios de eficiência e eficácia e outra levanta e identifica os acertos e os entraves da política, tendo em vista seu aperfeiçoamento.

A avaliação de processos de políticas públicas toma uma dimensão com vários indicadores diversificados que auxiliarão a explicar o que se está avaliando e dessa forma, é de suma importância a visão dos diferentes atores envolvidos com a política/plano/programa/projeto. Cada ator contribuirá em conformidade com a cultura, função e papel na instituição e grau de envolvimento com a formulação e implementação da política. Destaca que os aspectos culturais dos órgãos/entidades e dos atores envolvidos

na implementação são variáveis que interferem no sucesso e/ou no fracasso da política (LOBO, 2006).

Ainda existem divergências na literatura americana acerca do conceito sobre o que pode ser considerado como processo de implementação de uma política pública (PEREZ, 2006). Segundo Lester *et al.* (1987 *apud* PEREZ, 2006), enquanto alguns autores definem a implementação como o processo de institucionalização da política até os impactos provocados devido sua implementação, outros afirmam que não é possível incluir os impactos. Para Perez (2006) a pesquisa de avaliação de processo de implementação não deve ser apenas para o exame da eficácia e eficiência e para comparar os resultados com as metas e os objetivos da política. A pesquisa de avaliação deve ser realizada de forma ampla, que examine as relações entre fatos, ações e/ou acontecimentos observando-se os recursos humanos, financeiros e materiais utilizados e as dimensões sócio-econômicas e culturais dos atores implementadores. A tese defendida por Perez (2006) é que sejam utilizados modelos que contemplem todas as dimensões e variáveis que possam contribuir para o processo de implementação. Destaca, inclusive, que o grau de adesão e resistência dos atores responsáveis pela implementação da política/do plano/do programa/do projeto são fatores relevantes para o sucesso ou fracasso de uma política.

Qualquer que seja a forma de avaliação, o avaliador terá uma opinião que deverá ratificar ou não uma política ou programa público e exame sob uma percepção de justiça explícita ou implicitamente. Portanto, não é por demais o avaliador procurar desenvolver uma metodologia que o isente de julgamentos individuais (ARRETCHE, 2006).

5.7.2 Os critérios da avaliação

Em geral, são utilizados os critérios gerais de eficiência, eficácia e efetividade em avaliação de políticas públicas (BELLONI; MAGALHÃES; SOUSA, 2007; ARRETCHE, 2006; FARIA, 2006; PEREZ, 2006). Adicionalmente aos critérios gerais, Belloni, Magalhães e Sousa (2007, p. 59), citam o uso de “critérios operacionais” para examinar a ocorrência dos critérios gerais na avaliação de política/plano. Os critérios gerais têm dupla função: de balizadores da política e de “indicadores gerais de avaliação das ações de

planejamento e execução e dos resultados alcançados pela política”, que permitirão análise e comparação do alcance dos objetivos e metas além de possibilitarem testar as hipóteses.

Avaliar a eficiência é verificar o empenho dedicado na implementação da política e confrontar com os resultados obtidos (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986 *apud* ARETCHE, 2006). Em geral, a eficiência está associada à aplicação de recursos, assim, avaliar eficiência é examinar se o resultado previsto foi alcançado com o menor custo possível ou se houve racionalização nos procedimentos e métodos da execução, ou ainda, se o resultado foi alcançado com melhor qualidade sem alterar os recursos previstos. De outra forma, avaliar a eficiência é conhecer de que maneira e qual o grau das ações desenvolvidas (COHEN; FRANCO, 2007).

Alerta Arretche (2006), que dada a escassez de recursos públicos e a necessidade de cobertura de políticas públicas às populações carentes, a avaliação da eficiência torna-se imprescindível.

Belloni, Magalhães e Sousa (2007) destacam que o exame da eficiência é avaliar o grau de otimização dos recursos e de procedimentos, métodos, técnicas utilizados para atingir os resultados. Afirmam que existe certa simbiose entre os critérios de eficácia e eficiência e, neste sentido, destacam: “a eficácia, em função do resultado esperado, tem a possibilidade de maximizar a eficiência e concretiza-se quando precedida por esta última que, se não for levada a seu limite de aprofundamento, não é condição suficiente para atingir a eficácia” (BELLONI; MAGALHÃES; SOUSA, 2007, p. 62).

A avaliação da eficiência está direcionada para averiguar como os resultados (metas e objetivos) foram alcançados e compará-los com os previstos, ou como as ações foram desenvolvidas e se elas atendem às demandas e aos recursos que foram disponibilizados (BELLONI; MAGALHÃES; SOUSA, 2006).

Ao avaliar qual a relação entre as atividades e ações mobilizadas para implementar os resultados obtidos, está sendo avaliada a eficiência (ARRETCHE, 2006).

Belloni, Magalhães e Sousa (2007) e Arretche (2006) afirmam que a eficácia é medida pelo resultado alcançado em um processo. Examinar e determinar qual a relação entre as metas e os objetivos alcançados e os previstos ou, acrescenta Arretche (2006), avaliar qual a relação entre os instrumentos empregados no processo de implementação da política e os instrumentos previstos. A verificação de como se deu o processo e se os meios e instrumentos foram adequados e coerentes é avaliar a eficácia (ARRETCHE, 2006). A autora registra que pode existir dificuldades no acesso aos dados e na obtenção de dados confiáveis na avaliação da eficácia e que esse critério, por ser menos oneroso e exequível, é normalmente o mais empregado nas avaliações de políticas públicas.

A eficácia, segundo Faria (2006), significa examinar nos processos de elaboração e de implementação se houve falhas, seja na metodologia, nos instrumentos utilizados, na definição dos beneficiários com vista de ajustes aos objetivos e às metas da Política.

Examinar em que medida foram alcançadas as metas e os objetivos, desconsiderando os recursos empregados, é avaliar a eficácia (COHEN; FRANCO, 2007).

Efetividade para López (1985 *apud* COHEN; FRANCO, 2007, p. 107) “é um termo que se usa frequentemente para expressar o resultado concreto – ou ações condizentes a esse resultado concreto dos fins, objetivos e metas desejadas”.

Avaliar a efetividade para Figueiredo e Figueiredo (1986 *apud* ARRETCHE, 2006) é examinar e comparar as ações implementadas com os impactos e/ou resultados alcançados junto aos beneficiários.

Para Arretche (2006), avaliar efetividade é examinar se com a implementação de determinado programa foi possível provocar impactos e/ou resultados nas condições sociais de vida da população-alvo. Acrescenta que avaliar este critério apresenta a dificuldade metodológica em confirmar se os “resultados encontrados (sejam eles no sentido do sucesso ou de fracasso) estão casualmente relacionados aos produtos oferecidos por uma dada política em análise” (ARRETCHE, 2006, p. 32).

Nesta pesquisa, a eficiência será considerada como sendo todo o esforço empregado para atingir um objetivo, desde que tenham sido desenvolvidas ações com a racionalidade de recursos materiais, humanos, financeiros e obtidos maximização dos resultados.

Para a eficácia será utilizada a definição que compreende o grau do alcance dos objetivos, dos resultados, das metas em um determinado tempo.

No caso da efetividade, ela será considerada quando as mudanças nas condições de vida da população beneficiária forem causadas pelas ações implementadas pela política.

5.7.3 Modalidades da avaliação: quantitativa e qualitativa

As avaliações de políticas públicas utilizam-se das modalidades quantitativa e qualitativa com objetivo de avaliar resultados numéricos que expressem quantidades, proporcionalidades, representações gráficas, tabelas, dados estatísticos de registros gerais e específicos de ocorrências e/ou de atividades (quantitativos) e também para avaliar como, o quê e por quê, o desenvolvimento de processos, respostas dos entrevistados e conteúdo de documentos institucionais (qualitativos) (TANAKA; MELO, 2001; BELLONI; MAGALHÃES; SOUSA, 2007). Os dados quantitativos ou qualitativos são indicadores que expressarão em que medida, determinados objetivos específicos foram alcançados (COHEN; FRANCO, 2007).

Qualquer opção metodológica de avaliação de política pública utiliza critérios e indicadores para todas as etapas (formulação, implementação e resultados) da política (BELLONI; MAGALHÃES; SOUSA, 2007).

5.7.4 Os instrumentos e técnicas apropriadas

Para coleta dos dados (instrumentos) primários ou secundários, sejam eles quantitativos ou qualitativos, existem diversas modalidades que Tanaka e Melo (2001) e Belloni, Magalhães e Sousa (2007) citam: entrevistas, observações diretas, grupos de discussão, questionários, como dados primários e documentos impressos, manuscritos pessoais ou audiovisuais já existentes, CDs, relatórios gerenciais, estudos avaliativos, estatísticos,

socioeconômicos, demográficos vinculados à política e qualquer estudo associado à avaliação e documentos institucionais, atas de reuniões, relatórios de eventos, dados secundários.

Os instrumentos utilizados para coletar informações são documentos, CDs, artigos técnicos, relatórios de Conferências, regimentos internos, legislações, decretos e entrevistas semi- estruturadas. Com a entrevista estruturada pode-se obter informações rápidas já que se constitui por perguntas pré-elaboradas; tem como finalidade a obtenção de dados qualitativos e quantitativos (TANAKA; MELO, 2001). A coleta de informações por meio de questionários tem seu foco maior para uma amostra representativa de pessoas (TANAKA; MELO, 2001) e é um instrumento que utiliza perguntas escritas, com objetivo de testar hipóteses ou esclarecer um problema de pesquisa.

6. METODOLOGIA

Neste tópico, foi estabelecido como se pretendeu verificar as hipóteses da pesquisa, quais os caminhos metodológicos e técnicas utilizadas para alcançá-los. As abordagens utilizadas foram qualitativa e quantitativa possibilitadas na análise de conteúdo de registros documentais e de discursos de entrevistas semi-estruturadas. Foram utilizados na revisão bibliográfica livros, dissertações de mestrado e teses de doutorado, artigos técnico-científicos, relatórios de gestão, relatórios de Conferências, anais de eventos, legislações, dentre outros, como fonte de informações, referências teóricas vinculadas ou associadas à experiência pesquisada.

Belloni, Magalhães e Sousa (2007) revelam que é preciso definir parâmetros para guiar a avaliação e, seguindo essa orientação, os parâmetros conceituais que serviram de construção das hipóteses dessa pesquisa são a universalização dos serviços de saneamento ambiental e a participação e o controle social.

Uma das estratégias especificadas em Cohen e Franco (2007) para avaliação de processo de implementação de uma política/um plano/um programa/um projeto é analisar se os caminhos, as ações e as atividades para alcançar os objetivos da política/do plano/do programa/do projeto satisfazem adequadamente e esta é uma das iniciativas deste estudo. Este estudo se utilizou dessa estratégia para analisar o processo de atuação do CMSA no exercício de suas atribuições previstas na Lei n. 1.460/2001 e no seu regimento interno. Dessa forma, foram analisados também os recursos (administrativos, financeiros, humanos) utilizados, os procedimentos, as decisões, a metodologia empregada pelos órgãos gestores municipais, a organização dos serviços municipais de saneamento ambiental para atender com eficiência os objetivos da Política e do Plano.

Além da investigação e análise dos critérios gerais de eficiência, eficácia e efetividade (COHEN; FRANCO, 2007; BELLONI; MAGALHÃES; SOUSA, 2007) nos processos de implementação da Política e de elaboração e de implementação do Plano Municipal de Saneamento Ambiental de Alagoinhas, a avaliação foi incrementada com a investigação e análise dos critérios complementares que Belloni, Magalhães e Sousa (2007) identificam como operacionais. Os critérios selecionados foram: participação popular e controle social,

parceria, articulação e integração institucional, compatibilidade e coerência, relevância e exequibilidade. Esses critérios foram utilizados para auxiliar a corroborar ou não com a ocorrência dos critérios gerais e exprimem diretamente ou indiretamente os princípios e/ou as diretrizes gerais da Lei n. 1.460/2001.

No desenvolvimento da avaliação, foram analisados os critérios complementares (operacionais) na consistência da implementação dos instrumentos da Política e, para responder se o Conselho Municipal de Saneamento Ambiental de Alagoinhas com o caráter deliberativo e proporcionalidade majoritária do segmento sociedade civil na sua composição, foi capaz de cumprir com suas atribuições previstas na Lei n.1.460/2001.

Qualquer opção de metodologia precisa utilizar critérios e indicadores para todas as etapas da política pública sob avaliação, quais sejam formulação, implementação e resultados (BELLONI; MAGALHÃES; SOUSA, 2007).

Os elementos de informação sobre qual, quanto, como, por que foram utilizados os recursos materiais, humanos e financeiros, as atividades, as formas de decisões, as metodologias expressaram os critérios complementares e auxiliarão a avaliar os critérios de eficiência, eficácia e efetividade.

As abordagens qualitativa e quantitativa adotadas foram obtidas por meio de coleta de dados primários e secundários. Quanto à abordagem quantitativa, adotou-se apenas a análise de quantidade de reuniões, do número de participantes, de quantas entidades presentes às reuniões do CMSA e alguns dados quantitativos nos processos de elaboração do Plano Municipal de Saneamento Ambiental e de realização das Conferências.

Os dados primários compreenderam a coleta de informações obtidas por meio de entrevistas semi-estruturadas junto a conselheiros dos segmentos da sociedade civil e do Poder Público do Conselho Municipal de Saneamento Ambiental–CMSA, ao Prefeito do município de Alagoinhas, a representantes da Coordenação Especial de Participação Popular-COEP e à Vereadores. Os dados secundários foram obtidos de: atas e minutas de atas, listas de presença e convites de reunião do CMSA, das Conferências Municipais de Saneamento Ambiental, trabalhos técnicos, o Plano Municipal de Saneamento Ambiental

(CD), apresentações em Power Point, folder, fotografias, regimentos internos de Conselhos, legislações, decretos, livros temáticos, relatórios e regimento interno das Conferências Municipais de Saneamento Ambiental, atas de Sessões da Câmara de Vereadores, relatório de atividades do Plano, cópias de e-mails e ofícios administrativos. Os formuladores, executores e beneficiários (representados no CMSA) da Política e do Plano contribuíram com sua visão específica, dentro de cada realidade. Os executores da Política são os gestores dos órgãos que respondem pelos serviços de saneamento ambiental no município de Alagoinhas: Serviço Autônomo de Água e Esgotos, Secretaria Municipal de Infraestrutura, Secretaria Municipal de Serviços Públicos e Secretaria Municipal de Desenvolvimento e Meio Ambiente. Os elaboradores do Plano Municipal de Saneamento Ambiental de Alagoinhas foram: o Grupo Executivo, o Comitê Consultivo e o Conselho Municipal de Saneamento Ambiental. Os implementadores do Plano são os gestores dos órgãos responsáveis pelos serviços de saneamento ambiental no município de Alagoinhas: Serviço Autônomo de Água e Esgotos, Secretaria Municipal de InfraEstrutura, Secretaria Municipal de Serviços Públicos e Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e Meio Ambiente. Os beneficiários são a população em geral representada na avaliação pelos representantes dos usuários no Conselho Municipal de Saneamento Ambiental.

As entrevistas foram realizadas em duas etapas, na primeira etapa as entrevistas aconteceram antes das eleições municipais (setembro de 2008) e o prefeito, que já se encontrava no segundo mandato, apoiava um candidato para substituí-lo. Na segunda etapa, as eleições municipais já haviam sido realizadas (dezembro de 2008) e o prefeito não conseguiu eleger seu candidato, encerrando assim uma era de duas gestões buscando o exercício da democracia, permeadas de mecanismos de participação popular e controle social: conselhos, conferências, audiências públicas e orçamento participativo.

Os entrevistados foram membros do Conselho Municipal de Saneamento Ambiental, a maioria por duas gestões, selecionados prioritariamente, todos os 5 (cinco) que representavam o Poder Público e 6 (seis) da sociedade civil, sendo 4 (quatro) do segmento usuários (o representante de entidades ambientalistas por dificuldade de localização não pôde ser entrevistado), um do segmento trabalhadores e profissionais ligados ao saneamento e outro representante da universidade (os representantes dos trabalhadores dos serviços públicos de água e esgotos e dos trabalhadores em saúde não compareceram às

entrevistas agendadas). Foram no total, 11 (onze) membros dos 20 (vinte) que compõem o CMSA, sendo 06 (seis) dos entrevistados representantes da sociedade civil: o representante da União das Associações de Moradores do Município de Alagoinhas – UAMA (presidente da UAMA), a representante União das Associações Rurais de Alagoinhas – UARA, a representante dos usuários no Conselho Municipal de Saúde, o representante da Associação Comercial e Industrial de Alagoinhas - ACIA (na época da entrevista era Secretário Municipal de Desenvolvimento Econômico e Meio Ambiente), a representante da UNEB (professora) e o representante do CREA (engenheiro). Dos representantes do Poder Executivo Municipal, a gestora do SAAE (engenheira sanitarista), o Secretário Municipal de Infraestrutura (engenheiro civil, na época da entrevista ocupava a função de Gerente de Projetos), o Secretário Municipal de Defesa do Meio Ambiente (engenheiro agrônomo, na época da entrevista não participava mais do governo), os representantes da Secretaria de Saúde e da Secretaria de Serviços Públicos que substituíam os respectivos gestores das pastas em reuniões do CMSA, sendo que a de Saúde ocupava uma diretoria na Secretaria de Saúde e o de Serviços Públicos era engenheiro de materiais, responsável pela gestão dos serviços de limpeza urbana e operação do aterro sanitário.

A análise de conteúdo das entrevistas (dados primários) foi baseada na definição:

A análise de conteúdo pode ser considerada como um conjunto de técnicas de análises de comunicações, que utiliza procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição o conteúdo das mensagens. A intenção da análise de conteúdo é a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção e de recepção das mensagens, inferência esta que recorre a indicadores (quantitativos, ou não) (BARDIN, 1977, p.38 *apud* COHEN; FRANCO, 2007, p. 24).

Foram utilizados diferentes roteiros de entrevistas para os conselheiros (Apêndices A e B), para a gestora do SAAE (Apêndice C), para o prefeito (Apêndice D), para representantes da COEP (Apêndice E) e para os vereadores (Apêndice F). Como as entrevistas foram realizadas em duas etapas, a segunda etapa sofreu algumas alterações no roteiro para adequação, em função das respostas dos entrevistados na primeira etapa.

Ao realizar cada entrevista, a entrevistadora (a autora) informou sobre a sua finalidade e os entrevistados concordaram em contribuir com a pesquisa respondendo às perguntas, e

como não foi acordado que seus nomes seriam divulgados, as identidades dos entrevistados foram preservadas. Os roteiros das entrevistas abordam questões amplas visando captar percepções objetivas sobre a participação e o controle social nos processos de implementação da Política e de elaboração e implementação do Plano Municipal de Saneamento Ambiental.

As entrevistas foram transcritas e, em seguida, procurou-se identificar por meio de análise de conteúdo dos discursos, as categorias e sub-categorias pré-definidas, sendo em seguida agrupadas e associadas à teoria do método utilizado (análise de conteúdo).

A análise do conteúdo dos registros documentais (dados secundários) foi procedida por meio de leitura, observação detalhada dos caminhos, das formas, dos recursos utilizados (humanos, materiais e financeiros), do número e/ou frequência dos participantes, dos processos de decisões, das metodologias empregadas nos processos, buscando na revisão bibliográfica as congruências e divergências.

As análises das entrevistas semi-estruturadas e as análises de documentos, se complementam, agregam informações que, possivelmente, prejudicariam a avaliação caso fosse utilizado apenas um dos dois instrumentos de pesquisa.

6.1 COMO EXAMINAR OS INDICADORES BÁSICOS: EFICIÊNCIA, EFICÁCIA E EFETIVIDADE SOCIAL

As avaliações gerais da Política e do Plano foram realizadas utilizando os critérios básicos da eficácia, eficiência e efetividade. Entretanto, Belloni, Magalhães e Sousa (2007) adicionam a utilização de outros critérios para apontar o grau de execução dos critérios básicos nos resultados das ações e processos de avaliação de Política que foram utilizados para a avaliação da implementação da Política e da elaboração e implementação do Plano. Os critérios complementares foram verificados junto às ações empreendidas nos processos da implementação da Política e da formulação e implementação do Plano. Para cada indicador básico foi examinado em que medida ocorreram os outros critérios: relevância, coerência, exeqüibilidade, parcerias, compatibilidade, articulação e integração institucional, participação e controle social.

Avaliação da **Eficiência** na **Política Municipal de Saneamento Ambiental de Alagoinhas**. Foi verificado como foram desenvolvidas as ações no processo de implementação da Política e seus instrumentos, procurando nos dados primários e secundários como foram empregadas as metodologias, recursos humanos, financeiros e materiais. Buscou-se levantar qual o esforço empregado para implementar a Política, se houve interação com outras políticas. Como foram utilizados os recursos humanos, administrativos e financeiros para implementar a Política? Como foi implementada a Política? As respostas a essas e à outras perguntas foram os indicadores dos critérios complementares que sugeriram o grau de ocorrência ou não dos critérios básicos. Como sugere Arretche (2006), torna-se importante investigar se os recursos utilizados e os instrumentos da Política foram adequados e coerentes. Quais as ações, fatos, atividades que levaram a racionalizar o tempo nos processos de decisão para implementação da Política?

Avaliação da **Eficácia** no processo da implementação da **Política Municipal de Saneamento Ambiental e Alagoinhas**. Foi examinado por meio dos critérios complementares qual o alcance do processo e comparado com o que está previsto na Lei n.1.460/01 para a implementação da Política conforme prazos estabelecidos. Procurou-se, na documentação existente e entrevistas, levantar todos os recursos que foram empregados por meio de indicadores qualitativos e quantitativos para a investigação processual (BELLONI; MAGALHÃES; SOUSA, 2007). Esses indicadores materializam-se por meio dos critérios complementares e por sua vez contribuem para verificar se houve eficácia. Foram examinados no processo de implementação quais dos instrumentos previstos na Política foram implementados e em que prazo? Verificar se os recursos (humanos, físicos e financeiros) utilizados para implementação da Política e de seus instrumentos estão de acordo com os previstos. A avaliação da eficácia está associada à eficiência, pois quanto maior, ou melhor, for o resultado da implementação da Política, maior será a eficácia.

Avaliação da **Efetividade** na **Política Municipal de Saneamento Ambiental de Alagoinhas**. Foram observados quais os procedimentos e mecanismos utilizados para diagnosticar as demandas da população beneficiária da Política. Buscou-se avaliar em que medida houve mudanças/alterações na qualidade de vida da população e se essas mudanças teriam vinculação com a Política. Cohen e Franco (2007) afirmam que algumas mudanças podem acontecer após decorrido um tempo da implementação e Arretche (2006) afirma ser

muito difícil isolar todas as variáveis que possam interferir e dificultar a inferência da efetividade. Foi despendido um grande esforço para tentar aferir a efetividade nos registros documentais e por meio das entrevistas.

Avaliar a efetividade é examinar se as ações implementadas estão associadas aos resultados e/ou impactos sociais no cotidiano dos beneficiários (ARRETCHE, 2006). Já Cohen e Franco (2007) compreendem que a avaliação deve ser voltada para identificar o grau em que as ações foram desenvolvidas no processo de implementação da Política e de seus instrumentos e se atenderam aos objetivos da Política.

6.2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS PARA VERIFICAR A EFICIÊNCIA, A EFICÁCIA E A EFETIVIDADE DOS INSTRUMENTOS DA POLÍTICA

Por meio dos instrumentos da Política: Conferência, Conselho, Fundo, Plano e Sistema de Informações Municipal de Saneamento Ambiental de Alagoinhas foram verificados, conforme Belloni, Magalhães e Sousa (2007), os critérios básicos de avaliação e todos os critérios complementares para cada critério básico no exame das dimensões de concepção e de implementação da Política. Com base na análise dos documentos que se teve acesso e nas entrevistas buscou-se identificar como e em que tempo foram realizados os processos de implementação de cada um desses instrumentos, e no processo de elaboração do Plano Municipal de Saneamento Ambiental à medida que foram levantados os indicadores que expressavam os critérios complementares: relevância, coerência, exequibilidade, parcerias, compatibilidade, articulação e integração institucional, participação e controle social para então inferir os critérios de eficiência, eficácia e efetividade.

6.2.1 Plano Municipal de Saneamento Ambiental

Foram desenvolvidas duas etapas de avaliação, uma do processo de elaboração e outra do processo de implementação. Na primeira etapa foram utilizados como instrumentos de avaliação a pesquisa documental (relatórios de atividades, artigos técnicos, o próprio Plano, minutas e atas, pautas de reuniões, listas de presença do CMSA, dados e quantitativos a exemplo de número de reuniões, frequência de participação, quantidade de reuniões do Comitê Consultivo e do Grupo Executivo, dentre outros) e entrevistas semi-

estruturadas (Apêndices A, B, C, D e F) para examinar e avaliar quais os recursos humanos, financeiros, físicos empreendidos, como foi desenvolvido o processo de elaboração do Plano e o tempo utilizado para o seu desenvolvimento, quem participou e como, se os objetivos estão de acordo com os da Política. Na segunda etapa buscou-se levantar quais as ações, projetos e obras implementadas e/ou em andamento e quais as previstas; quais os processos de decisão, por meio de pesquisa documental e entrevistas semi-estruturadas (Apêndices A, B, C, D e F). As entrevistas foram realizadas com representantes do governo e dos usuários no CMSA, com prefeito e vereadores; visou também avaliar quais os avanços na busca da universalização dos serviços de saneamento com a implementação do Plano.

6.2.2 Conferência Municipal de Saneamento Ambiental

Buscou-se investigar por meio de pesquisa documental e entrevistas semi-estruturadas (Apêndices A, B, C, D e F) as Conferências realizadas, se atenderam aos objetivos e prazos estabelecidos na Política, como foram os processos de organização e realização e como se deu o acompanhamento das deliberações. O regimento interno e as atas das Conferências foram os principais instrumentos analisados, além de artigos técnico-científicos, materiais de divulgação da Conferência, textos bases e apresentações e, por meio das entrevistas pôde-se confirmar alguns registros nos documentos.

6.2.3 Conselho Municipal de Saneamento Ambiental

Foi avaliado com maior profundidade este instrumento da Política, devido às suas atribuições e competências estabelecidas na Lei n. 1.460/2001: formular as políticas de saneamento, definir estratégias e prioridades, acompanhar e avaliar a implementação, além de ser responsável pela apreciação e aprovação do Plano, que expressam grandes e importantes responsabilidades para o desempenho da Política Municipal de Saneamento Ambiental de Alagoinhas. Destacam-se ainda as competências para regular, controlar e fiscalizar a prestação dos serviços de saneamento ambiental e aplicação dos recursos. Para a avaliação foi realizada pesquisa de todos os documentos que se teve acesso, relacionados às atribuições do CMSA, à sua atuação para implementação da Política e para a elaboração, aprovação e implementação do Plano, sendo utilizadas listas de presença,

minutas e atas das reuniões do CMSA. Foram realizadas também entrevistas semi-estruturadas (Apêndices A, B e C) junto aos Conselheiros representantes do Poder Público e da sociedade civil.

6.2.4 Fundo Municipal de Saneamento Ambiental

Objetivou-se examinar se foram criadas as condições para a implementação do Fundo, como o CMSA vem atuando para acompanhar, fiscalizar a aplicação e controlar os recursos do Fundo. Quem define os critérios para utilização desses recursos. Quais os procedimentos, iniciativas, recursos, materiais, humanos, financeiros, utilizados para implementar o Fundo? A investigação foi realizada por meio de pesquisa documental e entrevistas semi-estruturadas com o prefeito (Apêndice D), com vereadores (Apêndice F), com a diretora geral do SAAE (Apêndice C) e com membros do CMSA (Apêndices A e B) no sentido de tentar identificar por que o Fundo não foi implementado.

6.2.5 Sistema Municipal de Informações em Saneamento

Investigou-se por meio de pesquisa documental e entrevistas semi-estruturadas com o Prefeito, com a diretora geral do SAAE e membros do CMSA (Apêndices A, B, C e D) porque o Sistema não foi implantado, quais as dificuldades, o que impediu sua implantação e se existem ações previstas e/ou desenvolvidas para implantar o Sistema.

7.0 RESULTADOS E DISCUSSÃO

7.1 CONFERÊNCIAS MUNICIPAIS DE SANEAMENTO AMBIENTAL

A Conferência Municipal de Saneamento Ambiental-COMUSA é um instrumento estabelecido no Sistema Municipal de Saneamento Ambiental de Alagoinhas, criado pela Lei n. 1.460/2001, que deve ser realizada a cada dois anos. A 1ª Conferência realizada em 2001 contribuiu para a formulação da Lei e no período de 2002 a 2008 foram realizadas mais duas Conferências (2003 e 2007), não tendo sido realizada a de 2005 conforme estabelece a Lei.

7.1.1 A 1ª Conferência Municipal de Saneamento Ambiental

O Governo municipal de Alagoinhas, recém-instalado, convoca a 1ª Conferência Municipal de Saneamento Ambiental de Alagoinhas para julho de 2001 com Pré-Conferências em maio e junho e, a partir da Conferência, a Política Municipal de Saneamento Ambiental é formulada.

A realização de Conferência Municipal de Saneamento Ambiental precedida de Pré-Conferências a cada 2 (dois) anos está prevista na Lei n. 1.460/01, conforme artigo 20 e §1º:

Art. 20 – A Conferência Municipal de Saneamento Ambiental – COMUSA reunir-se-á a cada dois anos com a representação dos vários segmentos sociais, para avaliar a situação de saneamento básico e propor diretrizes para a formulação da Política Municipal de Saneamento Ambiental, convocada pelo Poder Executivo ou, extraordinariamente, por este ou pelo Conselho Municipal de Saneamento Ambiental.

Parágrafo Primeiro – Deverão ser realizadas Pré-Conferências de Saneamento Ambiental como parte do processo e contribuição para a Conferência Municipal de Saneamento (ALAGOINHAS, 2001, p.20-21).

A 1ª Conferência foi realizada no período de maio a julho de 2001, com realização de Pré-Conferências e a segunda foi realizada em julho de 2003, sem Pré-Conferências e a 3ª Conferência só foi realizada em julho de 2007, também sem a realização de Pré-

Conferências. A 1ª Conferência, realizada por meio de dezessete Pré-Conferências Regionais e quatro Pré-Conferências Temáticas (Recursos Hídricos e Abastecimento de Água; Esgotamento Sanitário e Drenagem de Águas Pluviais; Resíduos Sólidos e Controle de Vetores; Gestão de Saneamento Ambiental), contou com a participação de, aproximadamente, 5.000 pessoas e 166 delegados (131 eleitos e 35 natos) e teve como principal resultado a definição de princípios e diretrizes incorporadas no anteprojeto de lei elaborado por Comissão formada na plenária final da Conferência (composta de representantes da Sociedade Civil e Poder Público). A Comissão teve como atribuição elaborar e encaminhar ao Poder Executivo, no prazo de sessenta dias, uma proposta de Política Municipal de Saneamento Ambiental, contemplando pontos discutidos e deliberados na 1ª CMSA. O Poder Executivo Municipal encaminhou o projeto de lei à Câmara de Vereadores que realizou uma Audiência Pública para apreciação. Posteriormente, a Câmara de Vereadores aprovou o projeto de lei e o Prefeito sancionou a Lei n. 1.460 que institui a Política Municipal de Saneamento Ambiental, em 03/12/2001.

Como resultados da 1ª Conferência, foi elaborado um diagnóstico (problemas e propostas) construído pela sociedade contendo dados reais e seus anseios e outro diagnóstico apenas na visão de órgãos do governo, além de atingir seu principal objetivo que foi o de subsidiar diretrizes para formulação da Política Municipal de Saneamento Ambiental de Alagoinhas com participação direta da comunidade (MORAES; MELO; REIS, 2002).

Essa Conferência foi o embrião de todo o processo de formulação da Política Municipal de Saneamento Ambiental, portanto, não se tece comentários mais detalhados sobre o seu desenvolvimento visto que o foco dessa pesquisa é a implementação da Política.

7.1.2 A 2ª Conferência Municipal de Saneamento Ambiental e 1ª Conferência Municipal Intersetorial de Saúde, Saneamento Ambiental e Meio Ambiente.

A Lei n. 1.460/2001 estabelece que a cada dois anos, deve ser realizada a Conferência Municipal de Saneamento Ambiental com representantes dos vários segmentos sociais, para avaliar a situação de saneamento básico e propor diretrizes para a formulação da Política Municipal de Saneamento Ambiental, convocada pelo Poder Executivo ou, extraordinariamente, por este ou pelo Conselho Municipal de Saneamento Ambiental.

Após dois anos da realização da 1ª Conferência, o Poder Executivo convoca a realização da 1ª Conferência Municipal Intersetorial de Saúde, Saneamento e Meio Ambiente de Alagoins (1ª CMISSAMA), que equivale à 2ª Conferência Municipal de Saneamento Ambiental, 2ª Conferência Municipal de Saúde e 1ª Conferência Municipal de Meio Ambiente.

A 1ª CMISSAMA foi realizada no período de 25 a 27 de julho de 2003, com os objetivos de avaliar as políticas públicas de saneamento, saúde e meio ambiente no município de Alagoins; propor princípios e diretrizes para as políticas estadual e nacional de saúde, saneamento e meio ambiente; promover ampla participação social nas discussões das questões a serem levantadas para a 1ª Conferência das Cidades que foi realizada no município de Alagoins nos dias 08, 09 e 10 de agosto de 2003 e eleger os delegados para as Conferências Estadual de Saúde e Estadual de Meio Ambiente.

Há de se registrar que, nacionalmente, a área do saneamento passava por um processo inicial de oxigenação estrutural político-institucional, com o Presidente da República, recém eleito, Luiz Inácio Lula da Silva à frente de um governo intitulado de democrático popular, tendo sido criado o Ministério das Cidades e, na sua estrutura, a Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (SNSA). A Secretaria nasceu com duas iminentes responsabilidades, a de coordenar um processo de formulação da Política Nacional de Saneamento Ambiental e a de promover os meios para o Governo Federal garantir recursos públicos permanentes onerosos e não-onerosos com vistas à universalização dos serviços de saneamento. A Secretaria enquanto estruturava-se institucionalmente, encadeava discussões em direção aos dois grandes objetivos. O processo de organização da 1ª Conferência Nacional das Cidades, coordenado pelo Ministério das Cidades, tinha à frente a SNSA.

Em função desse contexto, a 1ª CMISSMA ampliou seus objetivos e aprovou propostas indicativas para a Política Nacional de Saneamento Ambiental e para a retomada de investimentos com recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS).

A 1ª CMISSMA reuniu 120 (cento e vinte) delegados sendo 60 (sessenta) membros dos Conselhos de Saneamento Ambiental, de Saúde e de Meio Ambiente com direito a voz e

voto, e 60 (sessenta) representantes de várias entidades e instituições da sociedade civil e do Poder Público, eleitos ou indicados, com direito a voz, além de 250 (duzentos e cinquenta) convidados com direito a voz. A composição dos delegados foi 87,5% de representantes da sociedade civil e 12,5% de representantes do Poder Público. O tema da Conferência foi “Saúde: Um Direito de Todos e Dever do Estado – A Saúde que Temos – O SUS que queremos”, “Saneamento Ambiental: Inclusão Social” e “A Sustentabilidade Urbana Ambiental” e teve como o lema “Construindo políticas democráticas e integradas para Alagoinhas”.

A responsabilidade pela organização ficou a cargo de uma ampla Comissão Organizadora composta por representantes do Poder Executivo e entidades da sociedade civil e apoio da UFBA e dividiu esforços por meio de três comissões: executiva, de relatoria e de articulação e mobilização. A Comissão elaborou proposta de regimento interno, definiu temas, infraestrutura e o apoio logístico, lista de convidados, metodologia, textos para discussão e sistematizou as propostas vindas da reunião ampliada da saúde e as aprovadas na plenária da 1ª CMISSAMA.

Embora previsto no §3º, do artigo 20, da Lei n. 1.460/2001, a aprovação do regimento interno pelo CMSA, para posterior apreciação da Conferência, não consta nenhum registro documental relatando a execução dessa atribuição pelo Conselho, o que foi confirmado em entrevistas com ex-conselheiros. Antes da realização da Conferência foram realizadas duas reuniões, em 23 de abril de 2003 e em 08 de julho de 2003.

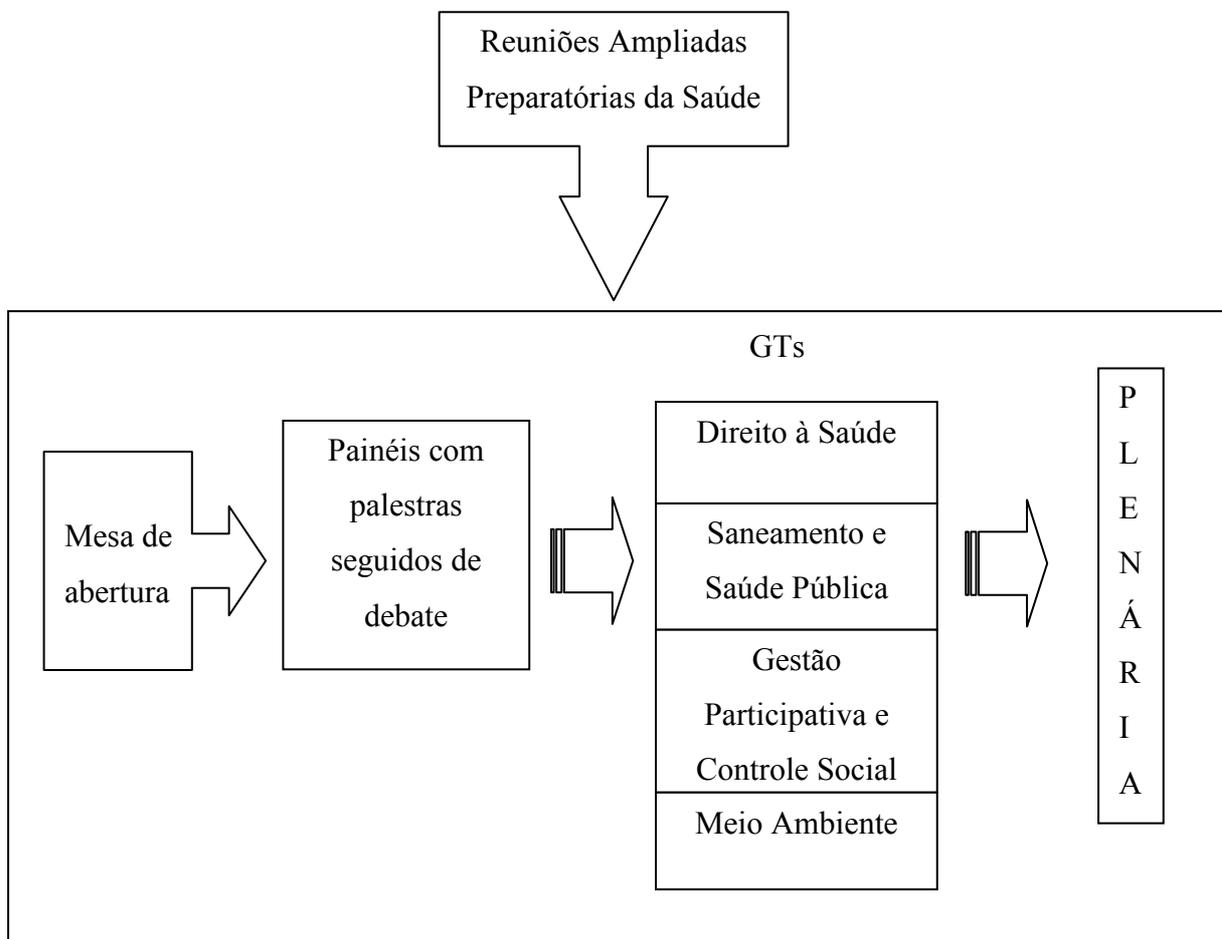


Figura 7.1 - Metodologia da 1ª Conferência Municipal Intersetorial de Saúde, Saneamento Ambiental e Meio Ambiente (COMUSA, 2003).

A opção metodológica utilizada na Conferência compreendeu reuniões preparatórias ampliadas da saúde com participação de usuários, gestores, profissionais de saúde e prestadores de serviço, mesa de abertura, painéis com palestras seguidas de debates, trabalhos de grupo e plenária. Não foram realizadas Pré-Conferências de saneamento, em conformidade com o §1º, do artigo 20, da Lei n. 1.460/2001. Duas palestras seguiram à abertura do evento: Saneamento, Saúde e Meio Ambiente de forma Integrada e Política Nacional de Saneamento Ambiental. No dia seguinte ocorreram quatro painéis seguidos de debates: Saúde, Saneamento Ambiental e Meio Ambiente como inclusão social; Saúde, Saneamento, Meio Ambiente e a Responsabilidade Social; Meio Ambiente e Recursos Hídricos e Intersetorialidade (Saneamento, Meio Ambiente e Saúde Pública); e Qualidade na Prestação de Serviços. No último dia foram realizados trabalhos de grupo para discutir os temas: Meio Ambiente, Gestão Participativa e Controle Social, Direito à Saúde, e Saneamento e Saúde Pública.

No painel Qualidade na Prestação dos Serviços, os gestores das respectivas pastas municipais de saúde, abastecimento de água e esgotamento sanitário e de meio ambiente apresentaram a prestação de contas da gestão. Os temas abordados nas palestras e nos painéis sensibilizaram e estimularam o debate sobre Políticas de Saúde, Saneamento e Meio Ambiente e a intersetorialidade e os participantes da Conferência receberam textos abordando a questão da intersetorialidade, bem como propostas de criação de Comitê Intersetorial de Saúde, Saneamento e Meio Ambiente nos municípios, estados e União e para incentivar a criação de comitês intersetoriais nos municípios visando à construção de políticas públicas integradas. Ao analisar o texto base que subsidiou a discussão no grupo de trabalho Saneamento e Saúde Pública, constata-se que não foram apresentados o diagnóstico da prestação dos serviços de saneamento, dados e informações sobre a implementação da Política Municipal de Saneamento, o balanço das propostas aprovadas na 1ª Conferência Municipal de Saneamento Ambiental nem propostas para fazer avançar os instrumentos da Política Municipal de Saneamento Ambiental visando a universalização da prestação dos serviços de saneamento ambiental e o fortalecimento da participação e o controle social.

A intersetorialidade da saúde, saneamento e meio ambiente pressupõe a potencialização de ações visando a eficiência e eficácia na implementação de soluções, refletindo na qualidade de vida, na preservação ambiental e na exclusão social, promovendo-se a efetividade.

A formulação, realização e avaliação de políticas, programas e projetos intersetoriais¹ ou transeoriais tem como pontos fundamentais a focalização em segmentos da população e a preocupação com resultados e impactos.

Desenvolver o planejamento de forma participativa e integrada, onde os setores ou as secretarias municipais possam posteriormente desenvolver articuladamente as ações intersetoriais (proposta para atuação do governo

¹ Washington Luiz Abreu de Jesus, Médico sanitário; Secretário Municipal de Saúde de Alagoinhas. Texto sobre intersetorialidade (interdisciplinaridade) x transeoriais (transdisciplinaridade).

municipal) e apoiar e estimular ações intersetoriais (proposta para atuação da sociedade civil organizada) (FONTOURA, 2003, p.4).

Observa-se que embora propostas como essas tenham sido apresentadas em textos recebidos pelos participantes da Conferência, apenas o GT Meio Ambiente aprovou uma única proposta ratificada pela Plenária Final que pleiteia o cumprimento de legislação para criação de órgão intersetorial de vigilância ambiental. A Plenária final não aprovou propostas que incentivassem ações intersetoriais de saúde, saneamento e meio ambiente. Talvez os participantes não se sentissem suficientemente esclarecidos sobre a intersectorialidade, apesar das palestras e textos abordados na Conferência ou talvez outras demandas mais urgentes das três áreas tiveram foco e grau de importância maior para os participantes. Analisando o processo de realização da 1ª Conferência Intersectorial Municipal de Saúde, Saneamento Ambiental e Meio Ambiente de Alagoinhas, incluindo o processo de organização, os recursos empregados (humanos, materiais e financeiros) e a metodologia, pode-se afirmar que seria necessário um debate maior sobre a temática da intersectorialidade nos grupos de trabalho, de modo a sensibilizar os participantes para a importância de elaboração e aprovação de propostas de ações intersetoriais, na perspectiva de compartilhar conhecimentos e definir estratégias de atuação integrada dos atores governamentais e da sociedade civil para melhorar a qualidade de vida da população.

Consta na Constituição Federal de 1988, no artigo 200, inciso IV, a competência do Sistema Único de Saúde (SUS) de participar da formulação da política e da execução das ações de saneamento básico e na Lei n. 8.080/1990, art 7º., inciso X, a integração a nível executivo das ações de saúde, saneamento básico e meio ambiente.

As áreas de saúde, meio ambiente e saneamento ambiental precisam articular ações integradas para que suas políticas produzam vida saudável em ambientes salubres², que é a razão de ser de cada uma delas.

² Luiz Roberto Santos Moraes, Engenheiro Civil e Sanitarista, PhD e Professor Titular em Saneamento da Universidade Federal da Bahia. Apresentação sobre intersectorialidade (saúde pública, meio ambiente e saneamento ambiental).

A iniciativa do governo com a realização da 1ª CMISSAMA demonstra o interesse em promover discussões das políticas públicas de saúde, saneamento e meio ambiente conjuntamente visando a eficiência, na medida em que pode levar a execução de ações com esforços articulados e integrados para reduzir recursos públicos e humanos, otimizando-os. Essa interação levaria ao alcance das metas e causaria resultados previstos com maior produtividade, beneficiando a população com efetividade. A sociedade atendeu à convocação do Poder Executivo participando ativamente da Conferência, um novo processo de mobilização que permitiu apreciação e discussão sobre políticas públicas de três áreas a todos os presentes, com livre opção de escolha na participação dos grupos de trabalho e conduzindo ao conhecimento de uma nova orientação sobre possibilidade de construção de políticas públicas dentro de uma perspectiva de serem otimizados recursos humanos e financeiros beneficiando a qualidade de vida da população. Registre-se ainda que foi a primeira experiência de realização de Conferência intersetorial de saúde saneamento ambiental e meio ambiente, em um município brasileiro, o primeiro passo de um processo para efetivação de políticas públicas integradas.

As políticas públicas são formuladas, em geral, fragmentadas, setorializadas e a população tem visão fragmentada da realidade, desvinculada do contexto histórico, distanciada do cotidiano que não lhe permite o acesso aos serviços públicos.

Segundo a teoria da razão comunicativa de Habermas *apud* Freitag (2004), os indivíduos interagem na comunicação levando sua visão de mundo, refletida nas vivências e que passam de geração para geração. A interação que ocorre no processo de comunicação – diálogo é espontânea e cada indivíduo argumenta com base no mundo vivido, buscando o reconhecimento da validade do conteúdo do que se fala e da compreensão com a expectativa da contra-argumentação e busca do consenso. Ou seja, é a utilização da comunicação direcionada ao entendimento. Habermas, segundo Freitag (2004), conceitua a organização da sociedade como a integração do mundo sistêmico (leis, normas, regras - mundo formal) com o mundo vivido (necessidades reais dos indivíduos, suas emoções) e que o mundo sistêmico tenta colonizar o mundo vivido.

Com a realização da Conferência Intersetorial, o Poder Executivo promove alternativas visando orientar ações que despertem na sociedade a crítica, a reflexão sobre o seu

cotidiano, dando início a possibilidade de superar a fragmentação do conhecimento. Proporciona à sociedade associar a visão da realidade do seu cotidiano, das condições de qualidade de vida às políticas setorializadas e que na interação entre os participantes haja a troca de conhecimentos e o desenvolvimento de interpretação e análise crítica dos fatos do cotidiano.

É oportuno afirmar que iniciativas do Poder Executivo que garantam a organização e realização de Conferências Intersetoriais de Saúde, Saneamento e Meio Ambiente contribuirão para a formulação e avaliação das políticas públicas e avaliação da prestação desses serviços intersetorialmente e para o avanço da gestão pública democrática com articulação e controle social. Se for indutor no fomento das discussões e propostas de ações intersetoriais, qualificará a Conferência com a produção de conhecimentos intersetoriais, além de incentivar os debates e alcançar todos os objetivos da Conferência.

Convém registrar o protagonismo dos Conselhos envolvidos em todo o processo da organização e realização da 3ª Conferência Nacional das Cidades conferindo o aprimoramento dos seus papéis. Essa Conferência apontou a diversidade regional e a falta de instrumentos de políticas setoriais e dos diferentes entes da federação, assim como o aprofundamento da segregação sócioespacial (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2008).

A Lei n. 1.460/2001, no artigo 22, inciso XIII, define que o CMSA deve “propor a convocação e estruturar a comissão organizadora da Conferência Municipal de Saneamento Ambiental”, portanto, o CMSA deveria atuar como protagonista, no entanto, não se envolveu com essa competência, verificando-se que apenas alguns de seus conselheiros participaram da Comissão Organizadora da 1ª CMISSAMA, da mesa de abertura e da coordenação de um grupo de trabalho. O regimento interno da Conferência estabeleceu que todos os conselheiros titulares dos três conselhos poderiam participar como delegados natos.

É significativa a realização de conferências municipais, estaduais e nacional como canais de participação e controle social na formulação de políticas, no planejamento e na avaliação da prestação de serviços públicos de qualidade. É uma forma de avançar na gestão pública democrática e na construção da cidadania (MORAES *et al.*, 2004).

Porém, baseado na documentação existente, os participantes da 1ª CMISSAMA não dispuseram de dados e informações suficientes para a discussão nos grupos de trabalhos visando a avaliação da política municipal de saneamento ambiental de Alagoinhas, como estava sendo implementada, embora tivesse havido uma apresentação em Plenária pela gestora do SAAE, prestando contas da gestão de 2001 até 2003.

As conferências são formas eficazes de mobilização, permitem a conquista de aliados na sociedade pela luta de resistência ao modelo de gestão de serviços, que busca a redução do papel do Estado, o apoio às políticas democráticas de saúde, saneamento ambiental e meio ambiente e a construção da cidadania em nosso País. Elas podem produzir diagnósticos e subsidiar planos destas áreas nos níveis estadual e municipal de governo; podem levar à criação de entes locais de regulação e controle social; popularizam o debate sobre esses temas; criam e reforçam os laços entre as entidades representativas dessas áreas e a sociedade civil; propiciam maior inserção nos meios de comunicação, e contribuem para a própria formação de quadros e revigoração das entidades (MORAES; MELO; REIS, 2002).

A análise e a avaliação do processo de realização da 1ª CMISSMA são voltados para identificar se foi eficiente, eficaz e se alcançou a efetividade examinando indicadores da ocorrência de outros critérios (operacionais) que levem ao exame dos critérios gerais (BELLONI; MAGALHÃES; SOUSA, 2007).

A metodologia, os procedimentos, os recursos empregados, os encaminhamentos permitem compreender e avaliar sistematicamente como, quanto e em que medida foram empregados.

Os quadros 7.1, 7.2 e 7.3 apresentam os resultados da análise documental, em função do levantamento de elementos que identificam os critérios complementares.

Quadro 7.1 - Avaliação da ocorrência dos critérios que podem identificar ou não a eficiência no processo de organização e realização da 1ª CMISSMA

CRITÉRIO	AValiação
Relevância (importância das propostas, dos textos bases, das apresentações para as 2 outras áreas).	As apresentações e os textos analisados introduziram informações e suscitaram importantes contribuições.
Coerência e compatibilidade (consistência das ações em relação à Política, a metodologia, textos bases, com propostas de melhor aproveitamento de recursos)	Os textos para discussão nos GTs de Saneamento e Meio Ambiente não estimularam a avaliação da Política Municipal de Saneamento Ambiental. Houve prestação de contas dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, da gestão de saúde e de meio ambiente, foram aprovadas propostas em conformidade com objetivos da 1ª CMISSAMA e os recursos financeiros foram otimizados, conforme planilhas.
Articulação e integração institucional	Houve, foi eficiente.
Parcerias (responsabilidades compartilhadas entre Poder Público Executivo, entidades e empresas privadas).	Houve no processo de organização e realização. Parcerias com entidades, órgãos e governo federal. Eficiente.
Exequibilidade (objetivos, integração com outras áreas, os recursos utilizados, a metodologia utilizada para realizar a CMISSAMA-A, divulgação da conferência).	Os recursos financeiros foram exequíveis, a divulgação foi boa, houve articulação e integração entre as áreas, as estratégias de ação definidas pela comissão organizadora foram adequadas, os critérios de participação garantiu ampla participação da sociedade.
Participação e controle social (regimento interno, participação dos 3 Conselhos na organização e realização).	As parcerias, o regimento interno, a metodologia empregada contribuíram para a participação e o controle social. Participativa e Controle Social aprovou propostas que avançam no tema.

Quadro 7.2- Avaliação dos critérios que contribuem para o exame da eficácia no processo de organização e realização da 1ª CMISSAMA.

CRITÉRIO	AValiação
Relevância (importância das propostas, dos textos bases para as duas outras áreas)	Para a Política Municipal de Saneamento Ambiental, pouca eficácia. As propostas aprovadas só ratificam a Lei 1.460/2001.
Coerência e compatibilidade (consistência das ações em relação à Política, a metodologia, textos bases, com propostas de melhor aproveitamento de recursos)	A metodologia foi coerente, mas o material disponível para discussão não subsidiou as discussões sobre avaliação da Política Municipal de Saneamento Ambiental. Os recursos financeiros garantiram a realização do evento.
Articulação e integração institucional	Houve na organização e realização; foi eficaz.
Parcerias (responsabilidades compartilhadas)	Houve no processo de organização e realização; foi eficaz.
Exequibilidade (objetivos, integração com outras áreas, os recursos utilizados, estratégias para implementar as propostas, acompanhamento e avaliação da implementação, divulgação da conferência e das propostas aprovadas).	Os textos que subsidiaram os participantes não contribuíram para a avaliação da Política Municipal de Saneamento Ambiental nem para a prestação dos serviços públicos de saneamento ambiental. As propostas aprovadas foram exequíveis para a Política Nacional de Saneamento Básico, atendendo a um dos objetivos da Conferência.
Participação e controle social (regimento interno, critérios de participação, metodologia)	A sociedade civil contribuiu com a discussão e deliberou sobre propostas de políticas de saúde, saneamento e meio ambiente para os âmbitos estadual e nacional. Não foram aprovadas propostas visando o fortalecimento do CMSA para a promoção da implementação da Política.

Quadro 7.3- Avaliação dos critérios que contribuem para o exame da efetividade nos processos de organização e realização da 1ª CMISSAMA

CRITÉRIO	AValiação
Relevância	Indiretamente, devido às propostas aprovadas serem direcionadas para a Política Nacional de Saneamento Básico. Diretamente quando propicia a sociedade participar de discussões intersetoriais.
Coerência e compatibilidade	Semelhante a avaliação do critério relevância.
Articulação e integração institucional	Houve durante a organização e realização.
Parcerias	Houve durante a organização e realização.
Exequibilidade	No âmbito nacional, e rebatimento municipal indiretamente para a política municipal de saneamento ambiental.
Participação e controle social	O CMSA estava funcionando mal, sem continuidade, mas foi efetiva a participação social na Conferência e contribuiu para a Conferência das Cidades.

A avaliação do critério da efetividade no processo de organização e realização da Conferência demonstrou que não é muito apropriada sua aferição. A efetividade nessa pesquisa está voltada para avaliar se os resultados da implementação de uma política/plano/ programa/projeto possuem relação de causalidade com a própria política, que não é tarefa fácil. Na realidade buscou-se analisar se a 1ª CMISSAMA foi efetiva para a política municipal de saneamento ambiental e para a intersetorialidade das políticas de saúde, saneamento ambiental e de meio ambiente, buscando inclusive indicadores indiretos. Analisando sob a ótica da área de saneamento, a contribuição das propostas aprovadas da 1ª CMISSAMA foi para a construção de políticas estaduais e nacional. Não foram avaliadas na Conferência prioridades de investimentos, tarifas justas, providências visando a universalização dos serviços de saneamento ambiental, os encaminhamentos das deliberações aprovadas na 1ª Conferência, a implementação da Lei 1.460/2001, nem propostas para proporcionar o adequado funcionamento do CMSA.

Outras dimensões da efetividade analisadas foram focadas nos critérios da participação estabelecidas no regimento interno, na metodologia (que favorecia a participação social), nos procedimentos de gestão, na promoção e socialização de conhecimentos políticos e

técnicos e na discussão integrada das três políticas públicas que impactam na efetividade. Com a incorporação desses indicadores indiretos de efetividade na análise do processo de realização da 1ª CMISSAMA voltada para a questão da intersetorialidade, a avaliação que se faz é que a 1ª CMISSAMA foi efetiva, mas que sob a ótica de avaliação do processo de realização da 2ª Conferência Municipal de Saneamento Ambiental não houve efetividade.

7.1.3 A 3ª Conferência Municipal de Saneamento Ambiental e a 2ª Conferência Municipal Intersetorial de Saúde, Saneamento Ambiental e Meio Ambiente.

A segunda Conferência Municipal de Saneamento Ambiental foi realizada em 2003, conforme estabelecida na Lei n. 1.460/2001 e a terceira Conferência Municipal de Saneamento Ambiental que deveria ter sido realizada em 2005, só foi convocada pelo Poder Público após 4 (quatro) anos da realização da segunda, em 2007, infringindo, assim, a Lei n. 1.460/2001.

Na busca da compreensão dos motivos que levaram o Poder Executivo, principal incentivador e responsável pela realização das duas Conferências, a não realização da terceira Conferência Municipal de Saneamento Ambiental, na entrevista com o Exmº. Sr. Prefeito foi perguntado o porquê da não realização da Conferência em 2005 e ele justificou que:

(...) essa mobilização, ela atende, de fato, ao chamamento do Poder Público e essa motivação, ela precisa estar presente o tempo todo. Então, às vezes, o Poder Público se ressentido de cumprir um calendário previamente acertado, em função é... o cotidiano, do dia-a-dia (...) nós temos mais de trinta conselhos em Alagoinhas; pouco mais da metade, consegue funcionar porque são os mesmos conselheiros, são as mesmas pessoas. Então eu acho que há um descompasso entre a efetividade do controle social.

O Prefeito levanta uma dificuldade real e preocupante sob o avanço da democracia, imposto pelo “excesso” de democracia, ou seja, na visão da pesquisadora, instituição de conselhos para diversas políticas públicas sem a preocupação com a grande quantidade de representações, implicando em falta de representantes da sociedade civil (por desinteresse) e falta de estruturação para funcionamento desses conselhos. Vale destacar que o grande

número de conselhos também dificulta a participação de representantes do Poder Público. Para que criar tantos conselhos se não é possível o funcionamento deles? Como são implementadas as políticas públicas cujos conselhos não funcionam? Essa diversidade de conselhos por sua vez, corresponde à fragmentação das políticas públicas. Outra reflexão pode ser feita aqui: será que se a realização de Conferência a cada dois anos fosse vinculante para receber recursos financeiros para o saneamento ambiental, o Poder Público não a convocaria?

Também observa-se que o CMSA não pautou a discussão da realização da terceira Conferência em 2005, enquanto discutia o Plano Municipal de Saneamento Ambiental; não há registro nas atas analisadas. Pode-se afirmar, de acordo com a documentação analisada, que a realização do que seria a 3ª Conferência Municipal de Saneamento Ambiental em 2005, passa despercebida pelo CMSA. Diante da documentação levantada e das entrevistas realizada com os conselheiros, infere-se que o governo não priorizou a realização da 3ª Conferência Municipal de Saneamento Ambiental e optou por manter a implementação das políticas públicas de saneamento ambiental, porém sem avaliação da sociedade, evitando o olhar da sociedade sobre suas ações e intervenções e, talvez, este fato tenha contribuído com a não implementação de todos os instrumentos do Sistema Municipal de Saneamento Ambiental, bem como para a desarticulação dos Conselheiros, levando a não assumir suas competências estabelecidas pela Lei n. 1.460/2001. Os instrumentos de participação e controle social que contribuíram com as discussões para a definição de prioridades em obras de saneamento ambiental durante a gestão do então Prefeito Joseildo Ramos foi o Orçamento Participativo e o Comitê Consultivo, quando da elaboração do Plano Municipal de Saneamento Ambiental, os quais contavam com membros do CMSA.

Após a reunião de junho de 2005, o CMSA volta a desmobilizar-se e passa por mais um período sem se reunir, 8 (oito) meses, voltando a reunir-se em abril de 2006 com a finalidade de votar a aprovação do Plano, de discutir (finalmente) a realização da 3ª Conferência Municipal de Saneamento Ambiental e alteração da Lei n. 1.460/2001. O CMSA deliberou pela realização da 3ª Conferência Municipal de Saneamento Ambiental para setembro de 2006 e também que fosse integrada com a Saúde e o Meio Ambiente; essas deliberações deveriam também ser apreciadas pelos Conselhos Municipais de Saúde e de Defesa do Meio Ambiente. Após essa reunião, o CMSA volta a reunir-se uma única

vez, em maio de 2006 (não há registro em ata, só lista de assinatura de nove conselheiros) e fica inativo até o fim do mandato.

A 3ª Conferência Municipal de Saneamento Ambiental e 2ª Conferência Intersetorial de Saúde, Saneamento Ambiental e Meio Ambiente (2ª CMISSAMA) foi realizada em julho de 2007, após decisão do Poder Público e dos Conselhos de Saúde e de Defesa do Meio Ambiente. O Conselho Municipal de Saneamento Ambiental havia aprovado pela realização integrada, mas para setembro de 2006. Como o CMSA deixou de funcionar em maio de 2006 e não foi instituído e empossado um novo Conselho, avalia-se que foi uma grande perda de oportunidade para a área de saneamento ambiental, já que não havia representantes do CMSA para legitimar o processo e consolidação do Conselho.

O processo de realização da 2ª CMISSAMA foi concorrido e despertou o interesse da sociedade em participar, até porque haveria eleições para delegados das Conferências Estadual de Saúde e/ou Regional de Meio Ambiente. A avaliação dos conselheiros de saneamento ambiental é que realizar Conferência Integrada é bastante produtiva, consegue reunir mais pessoas para discutir as 3 (três) áreas, a sociedade acolhe muito bem a idéia de discutir as 3 (três) áreas em uma única Conferência. Logo, o processo de discussão é que gera satisfação. Uma conselheira do CMSA, representante da área de saúde, afirmou na entrevista que na Conferência se discutem os problemas que já haviam sido discutidos no Conselho de Saúde.

“Tendo que a intersetorialidade consiste numa articulação de saberes e experiências, ela envolve, então, diferentes pessoas, órgãos, departamentos, divisões, organizações, etc., visto que os saberes na sociedade se encontram de forma fragmentada” (CKAGNAZAROFF; MOTA, 2003, p.38).

A 2ª CMISSAMA reuniu 200 (duzentos) participantes compreendidos entre delegados, convidados e observadores. Os objetivos da Conferência foram avaliar as políticas de saúde, saneamento ambiental e meio ambiente; propor princípios e diretrizes estadual e nacional de saúde, saneamento ambiental e meio ambiente e eleger delegados para as Conferências Estadual de Saúde e/ou Regional de Meio Ambiente. Utilizou metodologia semelhante à da 1ª CMISSAMA, apresentada na Figura 7.2.

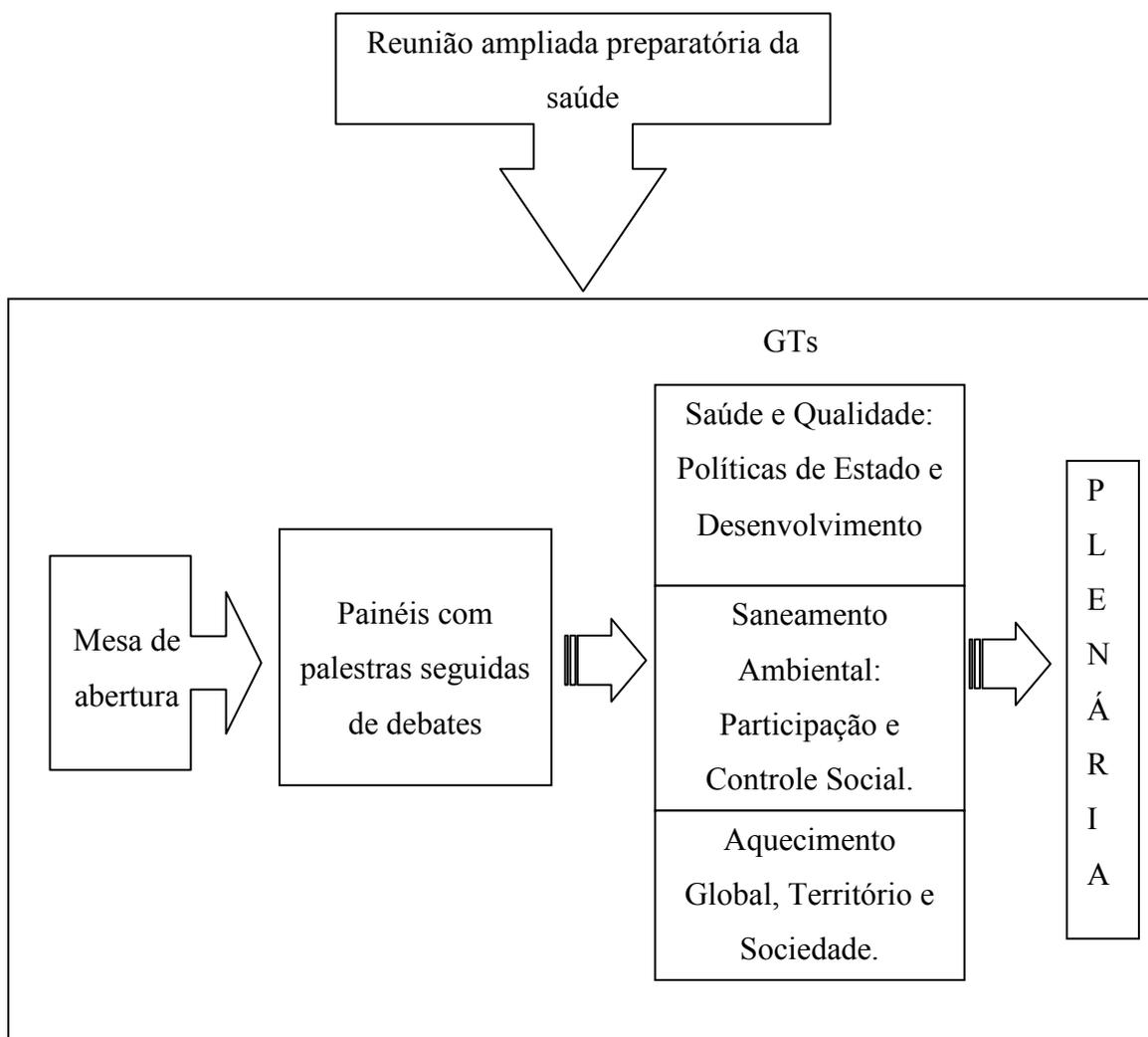


Figura 7.2 - Metodologia da 2ª Conferência Municipal Intersetorial de Saúde, Saneamento Ambiental e Meio Ambiente. (COMUSA, 2007)

A metodologia da 2ª CMISSAMA foi desenvolvida por meio palestras seguidas de discussões, grupos de trabalho por área e plenária final. A área de saúde realizou uma única reunião ampliada preparatória, embora na 1ª CMISSAMA tenha realizado mais de uma reunião ampliada.

Na segunda e terceira Conferências de Saneamento Ambiental não foram realizadas Pré-Conferências de Saneamento Ambiental. A realização das Pré-Conferências contribui para promover a sensibilização e o envolvimento com os temas a serem discutidos na Conferência, permitindo potencializar as discussões e os resultados. As Pré-Conferências também estimulam a mobilização da sociedade para a participação na Conferência na

medida em que elegem delegados, e estimulam a elaboração de diagnósticos participativos e propostas.

As palestras que nortearam os debates em plenário durante a 2ª CMISSAMA foram sobre Pacto da Gestão de Saúde, Aquecimento Global x Mecanismo de Desenvolvimento Limpo, A Participação da Sociedade na Efetivação do Direito Humano à Saúde, **Aquecimento Global, Território e Sociedade, Participação e Controle Social no Saneamento Ambiental, Saúde e Qualidade de Vida: Políticas de Estado e Desenvolvimento**, sendo que estes últimos temas nortearam as discussões nos Grupos de Trabalho. Nesta Conferência, os Grupos de Trabalho não tiveram textos bases para subsidiar os debates; em cada grupo tinha facilitadores para encaminhar as discussões e em seguida a elaboração e aprovação de propostas.

O Grupo de Trabalho Saneamento Ambiental: participação e controle social avaliou a implementação da Política Municipal de Saneamento Ambiental e aprovou as propostas:

- a) Fusão dos Conselhos Municipais de Defesa do Meio Ambiente e de Saneamento Ambiental. Considerando que as atribuições do Conselho de Defesa do Meio Ambiente e do Conselho Municipal de Saneamento Ambiental, por serem áreas afins bem como pela dificuldade de funcionamento dos mesmos e pela busca de otimização dos recursos técnicos-financeiros e viabilidade de elaboração de planos eficazes das áreas, foi proposto pelo grupo a fusão destes conselhos.
- b) Regulamentação do Fundo Municipal de Saneamento Ambiental criado pela Lei n. 1.460/2001 com previsão de percentual a ser definido pelo Conselho Municipal de Saneamento Ambiental, para as atividades de Controle Social.
- c) Regular a organização e a forma de funcionamento do Sistema Municipal de Informações em Saneamento criado pela Lei n. 1.460/2001.
- d) Que a regulamentação do Fundo Municipal de Saneamento Ambiental e do Sistema Municipal de Informação em Saneamento, criados pela Lei 1.460//2001 sejam propostos pelo Poder Público e submetidos à apreciação da sociedade civil através de audiência pública.
- e) Que na fusão do Conselho Municipal de Saneamento Ambiental e do Conselho de Defesa do Meio Ambiente, seja garantida a participação da Cooperativa de Catadores e Recicladores de Alagoinhas (CORAL) e outra cooperativas ligadas ao saneamento e meio ambiente.

- f) Que as Conferências Municipais de Saúde, Saneamento Ambiental e Meio Ambiente sejam sempre realizadas de forma integrada, precedidas de Pré-Conferências específicas de Saúde, Saneamento Ambiental e Meio Ambiente.
- g) Que seja garantido nas Pré-Conferências municipais de Saúde, Saneamento Ambiental e Meio Ambiente, discussão e avaliação das deliberações da Conferência Integrada de Saúde, Saneamento e Meio Ambiente.
- h) Que os Governos Estadual e Federal apóiem técnico e financeiramente os municípios na elaboração dos seus planos municipais de saneamento básico em conformidade com a Lei Federal n. 11.445/07, marco legal de Saneamento Básico no Brasil.
- i) Que seja destinado um percentual do Fundo Municipal de Saneamento Ambiental e do Fundo Municipal de Defesa do Meio Ambiente, para a educação continuada dos seus conselheiros.
- j) Caso não haja junção dos Conselhos Municipais de Saneamento Ambiental e de Defesa do Meio Ambiente, que seja apreciada a inclusão da Cooperativa de Catadores e Recicladores de Alagoinhas (CORAL) no Conselho Municipal de Saneamento Ambiental criado pela Lei 1.460/2001 (ALAGOINHAS, 2007, s.p.).

Analisando as propostas aprovadas pela 3ª Conferência Municipal de Saneamento Ambiental pode-se afirmar que a mesma atingiu os seus objetivos ao avaliar a implementação da Política Municipal de Saneamento Ambiental, deixando, porém algumas lacunas importantes de avaliação na Conferência como, por exemplo: prestação de contas à sociedade dos serviços prestados pelo SAAE, prestação de contas do governo municipal sobre as políticas públicas de saneamento ambiental, saúde e meio ambiente, sobre as prioridades de investimentos, sobre a implementação do Plano Municipal de Saneamento Ambiental e a implementação das deliberações da primeira Conferência Municipal de Saneamento Ambiental (na 2ª Conferência Municipal de Saneamento Ambiental não houve prestação de contas das deliberações da 1ª Conferência).

Observa-se também que além das propostas de fusão dos dois Conselhos, nem o governo municipal nem a sociedade civil avançou na aprovação de propostas de ações intersetoriais, ou programas ou projetos intersetoriais, repetindo o que ocorreu na 1ª CMISSAMA. Conforme Inojosa (2001, p.105), “Duas coisas são fundamentais sobre a formulação, a realização e a avaliação de políticas, programas e projetos intersetoriais ou

transetoriais: a focalização, com base regional, em segmentos da população; e a preocupação com resultados e impactos”.

Sendo que a intersetorialidade consiste numa articulação de saberes e experiências, ela envolve, então, diferentes pessoas, órgãos, departamentos, divisões, organizações, etc., visto que os saberes na sociedade se encontram de forma fragmentada. Por outro lado, uma atuação intersetorial caracteriza-se, também, como uma atuação em rede, entendida aqui como um arranjo entre pessoas, órgãos, departamentos, divisões, organizações, etc. (CKAGNAZAROFF *et al.*, 2003, p. 38).

Inojosa (2001) destaca como finalidade da intersetorialidade a obtenção de resultados integrados, além das discussões ou o desenvolvimento de ações simultâneas.

O grande passo que precisaria ser dado pelo governo seria avançar num processo de construção de políticas públicas que viabilizasse trabalhar intersetorialmente visando seus reflexos na qualidade de vida da população. A área da saúde que já tem uma maior tradição de participação e controle social, além de possuir no âmbito do Conselho Nacional de Saúde, de comissões intersetoriais para tratar de articulação de políticas e programas de interesse da saúde e que a execução envolva áreas que não pertencem ao SUS, como a de Saneamento e Meio Ambiente (CISAMA), poderia ter proposto ou mesmo ter criado comissão similar em Alagoinhas ou no âmbito do Conselho Municipal de Saúde, bem como o próprio governo municipal poderia ter tomado a iniciativa de criá-la.

Após a análise do processo de organização e realização da 2ª Conferência Municipal Intersetorial de Saúde, Saneamento Ambiental e Meio Ambiente descrito acima, foram realizadas inferências verificando-se em que medida a implementação desse instrumento obteve êxito ou não. Toda a análise teve como base a documentação obtida e as entrevistas.

Os quadros 7.4, 7.5 e 7.6 apresentam a avaliação dos critérios complementares relevância, coerência e compatibilidade, parcerias, exequibilidade, articulação e integração institucional, participação e controle social, visando contribuir para a avaliação dos critérios básicos eficiência, eficácia e efetividade.

Quadro 7.4 - Avaliação dos critérios que contribuem para o exame da eficiência no processo de organização e realização da 2ª CMISSAMA

CRITÉRIO	AVALIAÇÃO
Relevância	A palestra sobre participação e controle social no saneamento ambiental foi relevante para as três áreas.
Coerência e compatibilidade	Atendidos em parte, pois não houve prestação de contas da gestão dos órgãos e a área de saneamento só pautou uma única palestra. Houve prestação de contas das deliberações da 1ª CMISSAMA. Houve otimização de recursos humanos, financeiros e materiais.
Articulação e integração institucional	Houve.
Parcerias	Houve com entidades, com a Câmara de Vereadores e com o Governo do Estado.
Exequibilidade	Poderia ter sido mais eficiente se houvesse textos para subsidiar as discussões no GT. Não foi possível avaliar as estratégias de divulgação.
Participação e controle social	Houve ampla participação social. Não houve controle social visando a avaliação da prestação dos serviços de saneamento ambiental. O CMSA encontrava-se inativo.

Quadro 7.5 - Avaliação dos critérios que contribuem para o exame da eficácia no processo de organização e realização da 2ª CMISSAMA

CRITÉRIO	AValiação
Relevância	O GT do saneamento aprovou propostas associadas à palestra e ao tema de participação e controle social no saneamento.
Coerência e compatibilidade	Poderia ter sido melhor, caso tivessem sido também aprovadas propostas sobre a prestação dos serviços de saneamento ambiental. Não foi possível analisar materiais de divulgação, aos custos para complementar a avaliação. Não cumpriu a Lei n. 1.460/2001 quanto ao prazo da realização.
Articulação e integração institucional	Houve.
Parcerias	Como fruto das parcerias, houve boa participação de representantes de entidades, do governo do estado, de parlamentares.
Exequibilidade	Faltou material (texto base) para ampliar as propostas discutidas no GT de Saneamento. Não foram aprovadas propostas sobre a implementação do Plano Municipal de Saneamento Ambiental, por exemplo.
Participação e controle social	Houve ampla participação social. Não houve controle social visando a avaliação da prestação dos serviços de saneamento. O CMSA encontrava-se inativo.

Quadro 7.6 - Avaliação dos critérios que contribuem para o exame da efetividade no processo de organização e realização da 2ª CMISSAMA

CRITÉRIO	AValiação
Relevância	Relevante pela socialização do conhecimento.
Coerência e compatibilidade	Até dezembro de 2008, nenhuma das deliberações aprovadas foi implementada.
Articulação e integração institucional	Aconteceu na organização e realização.
Parcerias	Foi efetiva na organização e realização.
Exequibilidade	Foi possível discutir políticas públicas integradas de forma ampla.
Participação e controle social	A sociedade atendeu ao chamado do governo municipal e participou da Conferência, fortalecendo a cidadania. O CMSA estava inativo desde junho de 2006 e, embora a maioria das propostas aprovadas no GT do Saneamento estejam associadas ao CMSA, o Conselho não foi reativado.

Quadro 7.7 - Resumo dos processos da 1ª e 2ª CMISSAMA

Conferências	1ª CMISSAMA	2ª CMISSAMA
Objetivos	<ol style="list-style-type: none"> 1. Avaliar as políticas de saúde, saneamento e meio ambiente. 2. Propor princípios e diretrizes para as políticas estadual e nacional de saúde, saneamento e meio ambiente. 3. Promover ampla participação social nas discussões a serem levantadas para a Conferência das Cidades que realizar-se-á no município de Alagoinhas nos dias 08, 09 e 10 de Agosto de 2003. 4. Eleger delegados para as conferências estadual de saúde e de meio ambiente. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Avaliar as políticas Públicas de Saúde, Saneamento e Meio Ambiente no município de Alagoinhas. 2. Propor princípios e diretrizes para as políticas estadual e nacional de saúde, saneamento e meio ambiente. 3. Eleger delegados para as conferências estadual de saúde e estadual e/o regional de meio ambiente.
Palestras	<ol style="list-style-type: none"> 1. Saneamento, saúde e meio ambiente de forma integrada. 2. Política nacional de saneamento ambiental. 3. Saúde, saneamento e meio ambiente e o controle social. 4. Saúde, saneamento, meio ambiente e a responsabilidade social. 5. Meio ambiente e recursos hídricos. 6. Intersetorialidade. 7. Qualidade na prestação dos serviços. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pacto de gestão da saúde. 2. Aquecimento global, território x sociedade. 3. Aquecimento global x mecanismo de desenvolvimento limpo. 4. Participação e controle social no saneamento ambiental. 5. Saúde e qualidade e vida: políticas de Estado e desenvolvimento. 6. A participação da sociedade na efetivação do direito humano à saúde.
Grupos de trabalho	<ol style="list-style-type: none"> 1. Meio ambiente. 2. Gestão participativa e controle social. 3. Direito à saúde. 4. Saneamento e Qualidade: políticas de Estado e desenvolvimento. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Aquecimento global: território e sociedade. 2. Participação e controle social no saneamento ambiental. 3. Saúde e qualidade: políticas de Estado e desenvolvimento.

Continuação Quadro 7.7

Conferências	1ª CMISSAMA	2ª CMISSAMA
<p>Propostas aprovadas no GT de Saneamento</p>	<p>1. Que as políticas municipais, estaduais e federais de saneamento ambiental sejam regidas pelos seguintes princípios: A prevalência do interesse público e a gestão pública dos serviços ; a melhoria contínua da qualidade ambiental; o combate a miséria e seus efeitos, que prejudicam não apenas a qualidade de vida, mas também a qualidade ambiental da cidade e de seus recursos naturais; a participação social nos processos de decisão e na defesa da salubridade ambiental e o Controle Social; a universalidade, a equidade e a integralidade dos serviços de saneamento ambiental e a intersetorialidade; o respeito à capacidade de pagamento dos usuários na remuneração dos investimentos e dos custos de operação e manutenção dos serviços de saneamento ambiental.</p>	<p>1. Fusão dos Conselhos Municipais de Defesa do Meio Ambiente e Saneamento Ambiental. Considerando que as atribuições do Conselho de Defesa do Meio Ambiente e do Conselho Municipal de Saneamento Ambiental, por serem áreas afins bem como pela dificuldade de funcionamento dos mesmos e pela busca de otimização dos recursos técnico-financeiros e viabilidade de elaboração de planos eficazes das áreas, foi proposto pelo grupo a fusão destes conselhos.</p>
	<p>2. Ratificar a necessidade da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental do Ministério das Cidades de coordenar a Política Nacional, Programas e Projetos de Saneamento Ambiental, sem que isto impeça a realização de ações de Saneamento Ambiental por outros ministérios.</p>	<p>2. Regulamentação do fundo municipal de saneamento ambiental criado pela Lei n. 1460/2001 com previsão de percentual a ser definido pelo Conselho municipal de Saneamento Ambiental para as atividades de Controle Social.</p>
	<p>3. A organização e prestação dos serviços de saneamento ambiental é de competência dos municípios, que assim detêm a titularidade dos mesmos.</p>	<p>3. Fusão dos Conselhos Municipais de Defesa do Meio ambiente e Saneamento Ambiental. Considerando que as atribuições do Conselho de Defesa do Meio Ambiente e do Conselho Municipal de Saneamento Ambiental, por serem áreas afins bem como pela dificuldade de funcionamento dos mesmos e pela busca de otimização dos recursos técnico-financeiros e viabilidade de elaboração de planos eficazes das áreas, foi proposto pelo grupo a fusão destes conselhos.</p>

Continuação - Quadro 7.7

Conferências	1ª CMISSAMA	2ª CMISSAMA
<p>Propostas aprovadas no GT de Saneamento</p>	<p>4. A necessidade de formulação de política de Saneamento Ambiental no âmbito municipal, estadual e nacional balizada no conceito de Saneamento Ambiental como o conjunto de ações que visam alcançar níveis crescentes de salubridade ambiental, por meio de abastecimento de água potável, coleta e disposição sanitária de resíduos líquidos, sólidos e gasosos, promoção da disciplina sanitária do uso e ocupação do solo, prevenção e controle do excesso de ruídos, drenagem urbana, controle de vetores de doenças transmissíveis e demais serviços e obras especializados e contemplando os instrumentos: Plano de Saneamento Ambiental, Conselhos de Saneamento Ambiental, Conferências de Saneamento Ambiental e das Cidades, Fundos de Saneamento Ambiental e Sistema de Informações em Saneamento Ambiental.</p>	<p>4. Que a regulamentação do Fundo Municipal de Saneamento Ambiental e do Sistema Municipal de Informação em Saneamento Ambiental, criados pela Lei n. 1460/2001 sejam propostos pelo Poder Público submetidos à apreciação da sociedade civil através de audiências públicas.</p>
	<p>5. A aplicação de recursos financeiros para as ações e serviços de Saneamento Ambiental deverá considerar critérios epidemiológicos, sanitários, ambientais, desigualdades regionais, capacidade institucional, dentre outros.</p>	<p>5. Que na fusão do CMSA e do Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente, seja garantida a participação da Cooperativa e Catadores e Recicladores de Alagoinhas (CORAL) e outras cooperativas ligadas ao saneamento ambiental.</p>
	<p>6. Necessidade de instituição de instância no Poder Executivo federal reunindo os ministérios e órgãos onde se possa exercitar a articulação e integração das políticas, programas, projetos e ações em saneamento ambiental.</p>	<p>6. Que as conferências municipais de saúde, saneamento ambiental e meio ambiente sejam sempre realizadas de forma integrada, precedidas de pré-conferências específicas de saúde, saneamento e meio ambiente.</p>

Continuação - Quadro 7.7

Conferências	1ª CMISSAMA	2ª CMISSAMA
Propostas aprovadas no GT de Saneamento	7. O Governo Federal deverá assegurar a liberação de recursos financeiros, para a área de Saneamento Ambiental, incluindo o descontingenciamento dos recursos já aprovados, entendido como investimento social e não como endividamento público.	7. Que seja garantido nas pré-conferências municipais de saúde, saneamento ambiental e meio ambiente, discussão e avaliação das deliberações da conferência integrada de saúde, saneamento e meio ambiente.
	8. Retirada imediata do Congresso Nacional do PL n. 4147/2001 (Política Nacional de Saneamento) e do PL n. 203/91 e seus apensos (Política Nacional de Resíduos Sólidos) e encaminhamento pelo Governo Federal ao Congresso Nacional de Projeto de Lei de Política Nacional de Saneamento Ambiental com princípios, diretrizes e propostas aprovadas no processo da I Conferência Nacional das Cidades.	8. Que o governo estadual e federal apóiem técnico/financeiramente os municípios na elaboração dos seus planos municipais de saneamento básico em conformidade com a Lei n. 11.445/07. Marco legal para de saneamento básico no Brasil.
		9. Que seja destinado um percentual do Fundo Municipal de Saneamento Ambiental e o Fundo Municipal de Defesa do Meio Ambiente, para educação continuada dos seus conselheiros.
		10. Caso não haja junção dos conselhos municipais de Saneamento Ambiental e Defesa do Meio Ambiente, que seja apreciada a inclusão da Cooperativa de Catadores e Recicladores de Alagoinhas (CORAL) no Conselho Municipal de Saneamento Ambiental criado pela Lei n. 1.460/01.

Ao serem comparados os processos de realização das 2ª e 3ª Conferências Municipais de Saneamento Ambiental (na 1ª e 2ª Conferências Intersetoriais de Saúde, Saneamento Ambiental e Meio Ambiente), em conformidade com os documentos registrados obtidos, observa-se que os objetivos são semelhantes, mas as propostas aprovadas (resultados atingidos) diferem; as metodologias são iguais contudo as dinâmicas de discussão são diferentes; na 1ª CMISSAMA ocorre a avaliação da prestação dos serviços públicos das áreas, enquanto na 2ª CMISSAMA ocorre prestação de contas das deliberações aprovadas

na 1ª CMISSAMA e, detecta-se que o ponto em comum nas duas é a ampla participação social.

Observando-se o quadro 7.7, pode ser destacado que enquanto na 1ª CMISSAMA o tema saneamento ambiental foi abordado em cinco palestras entre as seis sobre as políticas de saúde, saneamento ambiental e meio ambiente, na 2ª CMISSAMA apenas uma abordou o tema saneamento ambiental entre seis palestras, a de “participação e controle social no saneamento ambiental”. Será que se o CMSA estivesse funcionando e cumprindo o seu papel na organização da Conferência isto aconteceria? Na realização da 1ª CMISSAMA, o CMSA estava funcionando com dificuldade; entretanto, alguns membros do Conselho participaram da comissão organizadora. Será que por si só esse fato foi suficiente para definição das palestras?

Na 1ª CMISSAMA os participantes tiveram como subsídios textos bases para as discussões nos grupos de trabalhos e na plenária, palestras e debates. Texto base é orientativo para o processo de discussão e pode contextualizar o tema específico de acordo com as diretrizes e princípios da política pública e a sua implementação. Na 2ª CMISSAMA, os participantes estiveram presentes às palestras e debates, mas não dispuseram de texto base, como subsídio para discussão no Grupo de Trabalho de Saneamento Ambiental. Como alternativa, facilitadores conduziram as discussões no referido GT (de acordo com os registros obtidos) visando a formulação, discussão e aprovação de propostas.

O texto base que subsidiou as discussões do GT de Saneamento Ambiental na 1ª CMISSAMA não apresentou um panorama da política municipal de saneamento ambiental, assim como, a coordenação dos trabalhos não pautou essa discussão, resultando em aprovação de propostas para as políticas estadual e nacional de saneamento, com vistas às Conferências estadual e nacional. Na 2ª CMISSAMA apesar dos participantes não terem apoio de texto base os facilitadores conduziram as discussões exclusivamente para o tema da discussão: participação e controle social no saneamento ambiental, sem focar outras discussões relacionadas à implementação da política municipal de saneamento ambiental com participação e controle social como a regulação, fiscalização e controle da prestação dos serviços de saneamento ambiental, a implementação do plano municipal de

saneamento ambiental e também sobre ações intersetoriais, investimentos previstos e em andamento, fiscalização das obras do PAC, por exemplo.

Assim, a 2ª CMISSAMA avaliou em parte a implementação da política municipal de saneamento ambiental e apenas após 4 (quatro) anos, não atendendo ao prazo de 2 (anos) estabelecido na Lei n. 1.460/2001 e sem haver prestação de contas dos serviços de saneamento ambiental.

1ª CMISSAMA atingiu parte dos objetivos, ao avaliar a execução da política de saneamento ambiental por meio da prestação de contas do SAAE e do órgão municipal responsável pelo licenciamento a fiscalização ambiental; não houve prestação de contas dos serviços de manejo de águas pluviais e drenagem urbana e de limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos; e não avaliou a política municipal de saneamento ambiental. Avalia-se que o processo e seus resultados, do ponto de vista de Conferência Municipal de Saneamento Ambiental e da Lei n. 1.460/2001, a 2ª COMUSA alcançou média eficiência e média eficácia e baixa efetividade, porém sob o prisma de proporcionar novos conhecimentos à população, foi efetiva.

Por último, apresenta-se o registro de trechos de entrevistas com vereadores com visões diferentes sobre a participação nas Conferências:

A Câmara sempre foi... é... indicada é eu acho que se o presidente não ia ele sempre mandava um membro da Câmara para representá-lo. (...) Nessas Conferência eu não participei (Vereador de oposição).

Nós participamos, mas quero sempre fazer o destaque de que, infelizmente, vereadores de matizes ideológicas bem... vamos dizer assim, à direita de um processo com desinteressados no sentido de compreender que esse tipo de política não promove o político que tem interesse de controle, efetivo das pessoas (...) (Vereador do governo).

O governo do prefeito Joseildo inovou também ao convidar a Câmara de Vereadores para participar das Conferências, propiciando aos vereadores uma aproximação maior com a população, contribuindo para os vereadores conhecerem de perto as demandas da população e abrindo outro canal de discussão entre a população e o vereador.

7.2 PLANO MUNICIPAL DE SANEAMENTO AMBIENTAL

7.2.1 A Elaboração do Plano Municipal de Saneamento Ambiental de Alagoinhas

A participação social na Política Municipal de Saneamento Ambiental de Alagoinhas foi instituída por meio dos instrumentos de controle social: Conselho e Conferências. O governo municipal ampliou a participação da população no planejamento das ações de saneamento ambiental.

A Prefeitura de Alagoinhas firmou parcerias com a Petrobrás, com a Fundação Avina e com a Universidade Federal da Bahia (UFBA), por meio do Departamento de Engenharia Ambiental. No âmbito do convênio com a UFBA os trabalhos de elaboração do Plano foram realizados entre abril de 2003 e setembro de 2004 (ALAGOINHAS, 2004) e no âmbito processual até a sua aprovação pelo CMSA, de abril de 2003 a abril de 2006. A responsabilidade técnica (Grupo Executivo) da elaboração foi de uma equipe profissional multidisciplinar de profissionais da Prefeitura, do SAAE, professores/pesquisadores da UFBA e consultores convidados.

A elaboração do Plano foi realizada com a participação de representantes do Poder Público das 3 (três) esferas e representantes de organizações da sociedade civil (Comitê Consultivo) nas etapas de apresentação de diagnósticos, anteprojetos e prognósticos e, posteriormente no Conselho Municipal de Saneamento Ambiental.

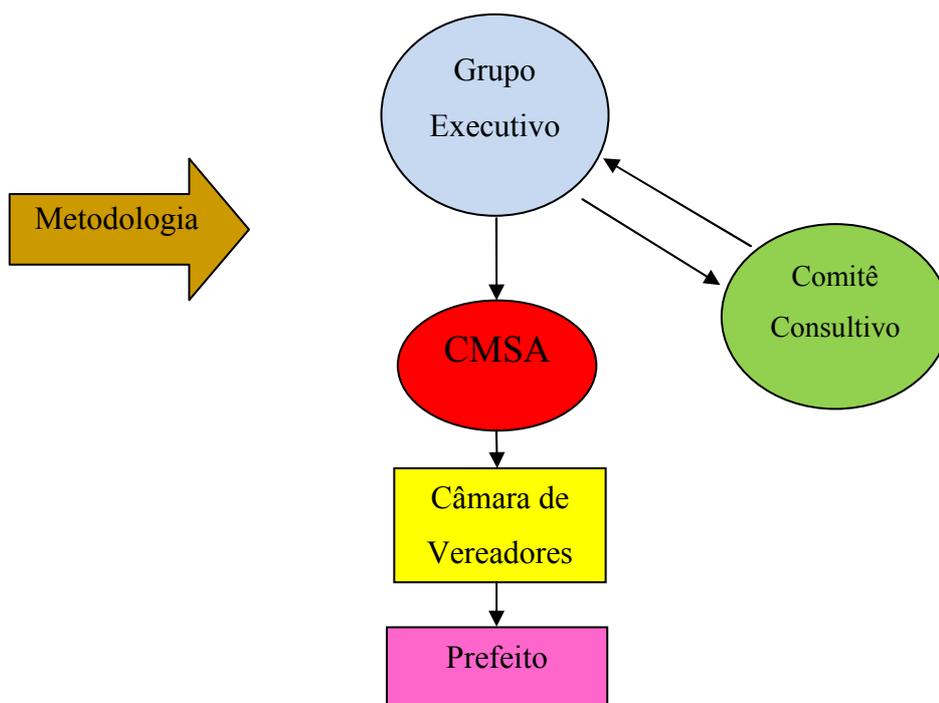


Figura 7.3 - Metodologia dos processos de elaboração e aprovação do Plano (Alagoinhas, 2004).

Destaque-se que a metodologia utilizada foi participativa, ampliando a estruturação de processos de tomada de decisão no Município. O Grupo Executivo-GE realizava as reuniões com o Comitê Consultivo e, à medida que ia concluindo os produtos de cada temática, apresentava à população para críticas e sugestões, concluindo esta etapa com a realização de um Seminário para apresentação de todas as componentes.

Na zona rural, o GE realizou visitas e reuniões com as comunidades de 7 (sete) localidades. Na 1ª reunião foram apresentados os objetivos do Plano, levantadas informações e discussões sobre as possíveis soluções para os problemas de saneamento. Na 2ª reunião, ocorreu apresentação e discussão de anteprojetos com propostas para solução e na 3ª e última reunião, a apresentação dos projetos (ALAGOINHAS, 2004).

Quadro 7.8 - Reuniões do Comitê Consultivo

DATA	PAUTA	GRAU DE PARTICIPAÇÃO
10/12/2003	Apresentação do processo para elaboração do Plano.	150 convites, estima-se 70 participantes*
21/1/2004	Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário	200 convites, estima-se 70 participantes.*
18/2/2004	Resíduos Sólidos (urbano e rural)	250 convites, estima-se 100 participantes*
24/3/2004	Drenagem Urbana e Licenciamento Ambiental	Sem registro**
28/4/2004	Remediação antigo lixão/curtume BRESPEL/Resíduos Sólidos	250 convites, estima-se 70 participantes*
19/5/2004	Esgotamento Sanitário e Resíduos Sólidos	Sem registro**
14-15/08/2004	Seminário final sobre todos os temas	Sem registro***

*Relatório de atividades do município de Alagoinhas para a Petrobrás.

**Estima-se mais de 100 participantes

***Estima-se em 200 participantes

A responsabilidade pela coordenação de todo o processo de elaboração do Plano foi compartilhada, havia uma coordenadora pelo Município e um coordenador pela UFBA. O Grupo Executivo tinha autonomia para tomar decisões sobre a infraestrutura e logística. Além da elaboração do diagnóstico do saneamento ambiental e dos serviços de saneamento no Município, analisou os estudos, projetos e planos já existentes e de outras atividades que tinham relação com as de saneamento ambiental, elaborou prognóstico e projetos para as localidades da zona rural. O processo de mobilização da população teve a interlocução e presença de lideranças do Orçamento Participativo, e garantiu alimentação e transporte.

A importância da participação da sociedade no planejamento é destacada por Bernardes, Scárdua e Campana (2006), afirmando que este habilita e legitima aquela, na defesa da implementação das ações previstas, como também condiciona que o processo de elaboração não pode prescindir da participação de profissionais com formação técnico-

científica. Igual importância é dada para a necessidade de legislação específica para a efetividade do planejamento.

A participação é utilizada como controle social, quando os indivíduos podem influenciar nas decisões que orientam as políticas públicas (TEIXEIRA, 2000), ou seja, a sociedade controla o Estado por meio da participação. Esse controle é condicionado à limitações, pois dependerá do grau de envolvimento da sociedade (BERNARDES; SCÁRDUA; CAMPANA, 2006).

Da mesma forma, Arnstein (1969 *apud* HELLER; REZENDE; HELLER, 2007) desenvolveu outra classificação de grau de participação distribuída em degraus da “Escada de Arnstein” expressando a evolução do poder de influência até ao controle absoluto de poder pelos cidadãos: o degrau um é o da **manipulação**, pessoas são instrumentalizadas para homologação das ações de quem dêem o poder; o segundo degrau é o da **terapia**, os detentores do poder aplicam técnicas de terapia como artifício para utilizar as idéias produzidas pela população com “participação”; o terceiro degrau é o da **informação**, a população é apenas informada dos direitos e deveres, mas não existe um canal de questionamentos; o próximo degrau é o da **consulta**, aproxima mais a população convidando-a a opinar, por exemplo: por meio de questionários, audiências públicas e reuniões de bairros; o quinto degrau é o do **envolvimento**, quando há possibilidade de influência nas tomadas de decisão pelos representantes da sociedade excluída, porém estes representantes precisam estar capacitados para a argumentação, ter interlocução com sua base e a entidade ter poder político; o sexto degrau e o primeiro da sub-classificação do poder de transferência para o cidadão, é o da **parceria**, quando ocorre o poder compartilhado entre quem tem o poder e os cidadãos, visando o planejamento e tomada de decisões, estimulando às entidades a organizarem-se para que o processo tenha efetividade; o sétimo degrau é o da **transferência do poder**, quando os cidadãos ocupam majoritariamente espaços públicos e quando participam de plebiscitos; e o último degrau, quando a população assume o controle, sem participação do Estado, com exemplo, a gestão de programas sociais exclusivamente sob a responsabilidade da comunidade.

Perez (2004) classifica os institutos de participação na Administração Pública sob o ponto de vista do direito por diversos critérios: de força vinculante, grau de poder, pela natureza e

por tipo de procedimento, citando: **consultivo** ou **opinativo**, que consiste na informação a todos os interessados e discussão, integrando-se a um processo decisório, por exemplo, audiência pública (caráter não vinculante); **consultivo com força de cumprimento do seu resultado** ocorre por meio de plebiscito (caráter vinculante); e **tomada de decisão decorrente de negociação ou concertação**, por meio de conselho deliberativo, organizações sociais (caráter vinculante).

Em Alagoinhas as reuniões que o Grupo Executivo realizou com o Comitê Consultivo assemelham-se ao caráter de Audiência Pública, não vinculante, de consulta ou meramente opinativa; diferente de fóruns deliberativos, em que a sociedade decide diretamente ou por meio de representantes (PEREZ, 2004), pois cabia ao CMSA deliberar sobre a aprovação do Plano Municipal de Saneamento Ambiental, em conformidade com o estabelecido na Lei n. 1.460/2001 (ALAGOINHAS, 2001).

Heller, Rezende e Heller (2007) fazem uma importante observação Heller, Rezende e Heller (2007) sobre as classificações hierárquicas dos graus de participação sobre a atenção em não considerar a hierarquização como determinante, definidora do nível de participação. Sugerem que seja analisado o grau de participação com os contextos sociopolíticos aos quais estão associados, para que se evitem distorções de análise, devendo haver equilíbrio entre o papel do Estado, na sua função de governar, e o processo de participação para que se evite uma inversão de papéis. Para que o processo de participação possa ser considerado como adequado, há de se observar a dimensão da qualidade da participação, nas vertentes da legitimidade das representações, do espaço para o debate ideológico, do comprometimento, da equidade e de conflitos de poder entre interesses locais e externos (CASTRO, 2007; SWYNGEDOUW, 2005; WEBLER; TULER; KRUEGER, 2001 *apud* HELLER; REZENDE; HELLER, 2007). De fato, há correspondência entre a qualidade da participação e a implementação e a sustentabilidade das políticas públicas formuladas com a participação da população.

É possível identificar o grau de participação da população no processo de elaboração do PMSA, baseada nas classificações hierarquizadas, sem contextualizar as diferentes matizes sociopolíticas. O governo municipal estimulou o processo de ampliação de participação na elaboração do Plano, garantiu as condições financeiras e materiais para sua realização, agiu

com transparência, compartilhou responsabilidades, oportunizou o debate amplo e aberto, proporcionou um ambiente de interação entre e com os agentes públicos municipais e com os professores e pesquisadores da Universidade. Não houve restrição quanto à participação ou a sugestões e críticas, foi bem articulado e divulgado. No entanto, não há registro do conteúdo das reuniões do Comitê Consultivo, listas de presença, nem sistematização das sugestões e críticas feitas pela população. Na entrevista com a Coordenadora do Plano pelo Município foi afirmado que as sugestões/críticas realizadas em cada reunião foram anotadas pela equipe da UFBA e incorporadas aquelas pertinentes.

O que dá para inferir nos cenários analisados é que a sociedade civil atendeu ao convite do governo para participar do processo de elaboração compartilhando o poder do Estado de planejar, o que corresponde na Escada de Arnstein (1969, *apud* HELLER; REZENDE; HELLER, 2007), ao degrau da parceria (primeiro nível de transferência de poder) e na classificação de Bernardes, Scárdua e Campana (2006), o nível 4, da elaboração sem a limitação de intervenções da população.

A participação da sociedade no processo de elaboração do Plano Municipal de Saneamento Ambiental de Alagoinhas foi um processo dinâmico e auto-regulador, onde mudanças de rumo, prioridade de estudos e propostas eram definidas coletivamente (ALAGOINHAS, 2004).

Um entrevistado, representante do Poder Público, fez uma crítica sobre o processo de elaboração do Plano:

... não houve uma (...) capacitação, mas se não houve um esclarecimento, uma sensibilização por parte dos representantes do Poder Público Municipal em relação à importância do Plano, em relação à importância do Conselho? (...) Tá previsto em Lei o Plano, mas não houve uma sensibilização do, do, das pessoas, do Poder Público que faziam parte, antes de começar (...) que primeiro a gente tem que partir da, da sensibilização, de mostrar qual o entendimento, porque a elaboração do Plano, não é? Pra depois, você de fato, efetivar a sua construção.

Cumpra assim destacar que a ausência dessa “capacitação” pode ter favorecido a falta de compreensão de representantes do Poder Público sobre a importância do Plano. Da mesma forma, parece ter contribuído para a percepção de outro entrevistado:

... parecia que o Plano era do SAAE, tanto é que a gente é ouvia isso das pessoas, ouvia do próprio governo: porque o Plano do SAAE, porque o Plano do SAAE.

Em síntese, alguns representantes do Poder Público, que integravam o Grupo Executivo, não eram os gestores das secretarias envolvidas no processo de elaboração do Plano e ao que parece isto contribuiu para pouca sensibilização desses gestores sobre a importância do Plano. Haja vista o processo de implementação não ter havido articulação e integração dos órgãos e entidades para implementação do Plano favorecendo o não cumprimento das metas estabelecidas no Plano por algumas Secretarias.

Concluída a etapa de planejamento após às reuniões e Seminário de consultas ao Comitê Consultivo, o Plano foi encaminhado para apreciação e aprovação pelo Conselho, em atendimento ao inciso II, do artigo 22, da Lei n. 1.460/2001 que atribui esta competência.

Em novembro de 2004, o CMSA realizou a primeira reunião para iniciar o processo de apreciação e aprovação do Plano, que foi longo, sendo que apenas em abril de 2006 o CMSA aprovou o Plano. Em novembro de 2006 foi, finalmente, encaminhado pelo Chefe do Poder Executivo para apreciação da Câmara de Vereadores, onde foi aprovado em duas votações, por unanimidade, ainda em novembro e, em dezembro de 2006 o Prefeito homologa a aprovação e sanciona a Lei n. 1. 837 em 08 de dezembro de 2006.

Quadro 7.9 - Cronograma do processo de elaboração e aprovação do Plano

PROCESSO DE ELABORAÇÃO, APRECIACÃO E VOTAÇÃO DO PLANO NO ÂMBITO DO PODER EXECUTIVO												
Ano/Mês	Jan	Fev	Mar	Abr	Mai	Jun	Jul	Ago	Set	Out	Nov	Dez
2003				GE	GE	GE	GE	GE	GE	GE	GE	GE, CC
2004	GE CC			CMSA	CMSA							
2005	CMSA		CMSA	CMSA		CMSA						
2006				CMSA							CV	Prefeito

GE - Grupo Executivo, CC – Comitê Consultivo, CMSA - Conselho Municipal de Saneamento Ambiental, CV- Câmara de Vereadores.

Obs.: Nas 7 (sete) localidades do interior contempladas pelo Plano, as reuniões foram realizadas no período e fevereiro a junho de 2004.

Quadro 7.10 - Avaliação dos critérios que contribuem para o exame da eficiência no processo de elaboração do Plano.

CRITÉRIO	AVALIAÇÃO
Relevância (importância para as outras áreas).	Teve para a área de saúde, meio ambiente, recursos hídricos e educação.
Coerência e compatibilidade (consistência das ações em relação aos objetivos da Política, a metodologia favoreceu a maximização dos resultados do processo da elaboração?)	Sim, com a única lacuna do momento de sensibilização da equipe da Prefeitura. O processo foi maximizado com as ações amplamente discutidas intragovernamental e compartilhada com a sociedade.
Articulação e integração institucional	Houve, foi eficiente.
Parcerias (responsabilidades compartilhadas entre Poder Executivo Municipal, sociedade civil, empresas privadas e Universidade).	Houve, foi eficiente. Os recursos financeiros foram otimizados.
Exequibilidade (objetivos, integração com outras áreas, se os recursos utilizados foram adequados, como foi a divulgação).	Os recursos financeiros foram exequíveis, teve uma boa divulgação, as ações atendem os objetivos da Política, houve integração de ações.
Participação e controle social	As parcerias contribuíram com a participação e o controle social, houve compartilhamento nas decisões em todas as etapas da elaboração.

Quadro 7.11 - Avaliação dos critérios que contribuem para o exame da eficácia no processo de elaboração do Plano.

CRITÉRIO	AVALIAÇÃO
Relevância (Ações que envolvem outras áreas)	Sim.
Coerência e compatibilidade (qual o grau de participação? Os recursos financeiros foram significantes? A metodologia contribuiu para a elaboração do Plano?)	A participação foi muito boa, os recursos financeiros alocados possibilitou a elaboração do Plano, faltou uma abordagem inicial aos técnicos e gestores da Prefeitura para sensibilização, tendo ocorrido junto à população.
Articulação e integração institucional (como eram tomadas as decisões).	Durante todo o processo e no produto final.
Parcerias (responsabilidades compartilhadas)	Houve.
Exequibilidade (cronograma previsto e o operacionalizado, houve planejamento das ações e realizadas conforme previsto? Os recursos materiais, humanos e financeiros atenderam?)	Algumas dificuldades ocorreram: no levantamento de dados, na apresentação de estudos no prazo previsto, além de atraso na liberação de recursos pela Petrobrás e ampliação do escopo do trabalho.
Participação e controle social (Garantiu ampla participação? A metodologia permitiu o debate? As sugestões da sociedade civil foram incorporadas ou ela apenas legitimou o processo de elaboração?).	Foram empenhados esforços e mecanismos no sentido de garantir a ampla participação da sociedade nas etapas de elaboração do Plano.

Quadro 7.12 - Avaliação dos critérios que contribuem para o exame da efetividade no processo de elaboração do Plano.

CRITÉRIO	AVALIAÇÃO
Relevância (importância para as outras áreas).	Teve para a área de saúde, meio ambiente, recursos hídricos e educação.
Coerência e compatibilidade (consistência das ações em relação aos objetivos da Política. Atende às demandas da sociedade? O processo garantiu a compatibilização com outros Planos municipais?).	Sim, foi efetiva. A divulgação permitiu ampla participação, atendendo os princípios da Lei 1.460/2001. O Plano foi elaborado de acordo com as diretrizes da Política, o diagnóstico foi elaborado com discussão com a sociedade.
Articulação e integração institucional	Houve.
Parcerias (responsabilidades compartilhadas entre Poder Executivo Municipal, sociedade civil, empresas privadas e Universidade).	Houve.
Exequibilidade (objetivos, integração com outras áreas, se os recursos utilizados foram adequados, como foi a divulgação).	As ações propostas atendem com exequibilidade às demandas da sociedade. Os recursos financeiros foram exequíveis, teve uma boa divulgação junto à sociedade civil e ao Poder Público. Houve efetividade.
Participação e controle social (teve mecanismos que garantiu? Quais as mudanças ocorridas?).	Houve e foi efetiva, nas zonas urbana e rural por meio do Comitê Consultivo, o Seminário final e reuniões nas localidades. Os procedimentos utilizados garantiam a participação da sociedade no processo de elaboração do Plano.

Cabe destacar ainda a opinião de vereadores do governo entrevistados sobre a elaboração e aprovação do Plano na Câmara:

O Plano nos dá a garantia de hoje ter um documento na mão, porque foi construído por muitas pessoas (...) tendo aí um referencial construído do ponto de vista técnico, mas, principalmente, com a consulta da população como um todo (...), jamais os vereadores de Alagoinhas votariam contra pelo processo que foi construído.

Outra opinião que reforça a importância da participação da população no processo de elaboração do Plano:

(...) quando essa matéria chegou até à Câmara, não tinha porque os legisladores da Câmara legislativa não votar a favor. Ou seja, chegou já uma situação totalmente confortável, totalmente construída politicamente (...) claro e evidente que jamais teria um vereador que ia votar contra aquela matéria, considerando que realmente ela vem a... digamos assim, referenciar, a transmitir, a significar a vontade popular.

O vereador de oposição não opinou a respeito.

7.2.2 A Implementação do Plano Municipal de Saneamento Ambiental

Aprovado o Plano Municipal de Saneamento Ambiental de Alagoinhas em dezembro de 2006, o Município passou a ter um instrumento de gestão fundamental para orientar a execução de ações e a implementação de investimentos em saneamento ambiental com metas emergenciais, de curto, médio e longo prazos. No Plano estão previstas metas imediatas ou emergenciais para o abastecimento de água, metas em curto prazo que variam de um a três anos para as áreas de abastecimento de água, esgotamento sanitário, resíduos sólidos (embora algumas atinjam 5 anos), metas de médio prazo variando de quatro a oito anos para as áreas de abastecimento de água, esgotamento sanitário e resíduos sólidos (embora algumas atinjam 10 anos) e metas de longo prazo estão previstas a partir de oito até vinte anos para o abastecimento de água e o esgotamento sanitário e, especificamente, para o aterro sanitário. Existem ações estruturais ou não previstas para a área de drenagem de águas pluviais a serem implementadas de acordo com o prognóstico constante no Plano e proposta de estruturação de licenciamento ambiental que podem ser implementadas.

O governo municipal não instituiu nenhuma instância de gestão e/ou coordenação para o processo de implementação, ficando cada ação/medida a ser implementada à critério de cada órgão municipal responsável pela área específica relacionada ao saneamento ambiental. Apesar do governo não ter previsto orçamentariamente, por órgão, algumas ações e/ou investimentos específicos para atender as metas do Plano, captou recursos junto ao governo federal para execução de obras previstas no Plano, como frisa o Prefeito em entrevista:

(...) Todas as ações de busca de recursos, de intervenções estratégicas no Município seguiram, exatamente, as diretrizes do Plano Municipal de Saneamento Ambiental. Então, a nossa Bíblia pra poder caracterizar as necessidades do investimento, elas se originam das orientações que estão lá, no Plano Municipal de Saneamento Ambiental.

E segundo a gestora do SAAE de Alagoinhas, foram previstos no orçamento da Autarquia ações e investimentos indicados no Plano, como por exemplo, a implantação de esgotamento sanitário nos distritos de Boa União e Riacho da Guia, ampliação de abastecimento de água nos distritos de Calu, Sauipe, Narandiba e Riacho da Guia. A Secretaria de Serviços Públicos implementou algumas ações previstas no Plano: ampliação da coleta por tração animal para os distritos, valorização dos resíduos com implantação da coleta seletiva e da coleta diferenciada de podas e entulhos, implantação de fiscalização e campanha educativa e no aterro sanitário também houve a caracterização dos resíduos, caracterização do solo e um leque sistematizado de propostas para reordenamento da rotina operacional do mesmo, inclusive com plantas de readequação do crescimento geométrico do maciço, o qual foi utilizado como referência na ampliação da célula de disposição de resíduos.

Também foram realizados alguns investimentos previstos pelo Plano, em melhorias no sistema de drenagem urbana, segundo informações da gestora o SAAE e do Prefeito como citou na entrevista:

(...) A drenagem urbana, por exemplo, dos sete principais problemas que nós tivemos, ao longo desses oito anos, nós tratamos, praticamente, em definitivo cinco deles. A partir da orientação (do Plano). (...) Temos projetos que já estão aprovados nos órgãos do governo estadual, à exemplo da CONDER. A macro drenagem de Silva Jardim - Quinze de Novembro que vai corrigir um problema grave de décadas (...).

A implementação do Plano foi iniciada sem uma gestão articulada e integrada. Entretanto, é necessário a criação de uma estrutura organizacional governamental e de um sistema para acompanhamento, monitorização e avaliação da implementação do Plano. Ademais, a situação torna-se mais grave com o não funcionamento do CMSA. Constatou-se nas entrevistas que não há articulação e integração institucional voltada para a implementação

e/ou avaliação do Plano, o que não favorece a maximização da eficácia e da eficiência das ações.

(...) a gente sabe que o Plano Municipal de Saneamento precisa dialogar com o Plano Diretor, com a Lei de Uso e Ocupação do Solo, com o Código de Postura, isso a gente já sabe hoje. Como fazer isso? Plano de Habitação, como é que você vai articular o Plano de Habitação com o Plano Municipal de Saneamento Ambiental? Então é preciso criar um é preciso criar um órgão ou alguém que seja articulado para estar buscando dentro do governo municipal esta articulação. E aí essa pessoa vai tá clareando as secretarias dessa importância e aí começar... as secretarias se apropriarem dessa importância, da integração desses planos (...).

(...) As secretarias, em geral, não têm essa preocupação de tá visitando, revisitando essas metas sejam elas na periodicidade que têm estabelecidas (...). Não conheço nenhum instrumento especificamente voltado pra isso. Discussões fragmentadas são feitas no universo de diversos órgãos de controle social e instrumentos como orçamento participativo, mas nada sistematizado, organizado voltado para se ter, vamos dizer um parâmetro de análise.

Na metodologia desenvolvida para elaboração do Plano foi proposto pelo Grupo Executivo um sistema de avaliação permanente e integração ao sistema de planejamento e o estabelecimento de prioridade com orientação para o cronograma de implantação; no Plano estão previstos estudos e criação de sistemas para monitorização e avaliação. Por outro lado, o Guia para elaboração de planos municipais de saneamento desenvolveu um capítulo para tratar a questão da gestão do Plano e destaca: “O sucesso do PMS está condicionado a um processo de permanente revisão e atualização e, para tanto, o próprio Plano deve prever ações complementares de médio e longo prazo como o monitoramento de dados e estudos adicionais” (BERNARDES; SCRÁDUA; CAMPANA, 2006, p. 111).

Em outro capítulo, o Guia apresenta sequência cronológica das etapas de elaboração até atualização do Plano, entre as quais, a definição de programas de monitoramento, a implementação do PMS e a avaliação periódica do mesmo (BERNARDES; SCRÁDUA; CAMPANA, 2006).

Ainda que o PMSA de Alagoinhas preveja alguns estudos adicionais e sistemas para monitorização e avaliação, os gestores responsáveis por cada serviço de saneamento ambiental no Município para garantir a implementação do Plano com eficiência e eficácia

seguindo o cronograma, apresentando e discutindo informações, estabelecendo prioridades precisariam definir alguma coordenação para a tomada de decisões articuladas e integradas.

O que se observa é que o tratamento dispensado pelos gestores ao processo de elaboração não foi o mesmo dado ao processo de implementação do Plano.

Os quadros a seguir sintetizam a avaliação do processo de implementação do Plano Municipal de Saneamento Ambiental de Alagoinhas.

Quadro 7.13 - Avaliação dos critérios que contribuem para o exame da eficiência no processo de implementação do Plano

CRITÉRIO	AValiação
Relevância	Apesar de ser relevante, o processo de implementação não foi compreendido assim por todos os gestores envolvidos com o saneamento ambiental.
Coerência e compatibilidade	Muito pouca, por parte de alguns gestores.
Articulação e integração institucional	Não houve.
Parcerias	Não foram identificadas.
Equilibrabilidade	Não foram seguidos os cronogramas previstos.
Participação e controle social	Muito pouca; pontual.

Quadro 7.14 - Avaliação dos critérios que contribuem para o exame da eficácia no processo de implementação do Plano

CRITÉRIO	AValiação
Relevância	Não houve para a maioria dos gestores envolvidos com o saneamento ambiental.
Coerência e compatibilidade	Um pouco, por meio de alguns investimentos e de algumas ações.
Articulação e integração institucional	Não houve.
Parcerias	Não há informações.
Equilibrabilidade	Não houve.
Participação e controle social	Pouca, pontual.

Quadro 7.15 - Avaliação dos critérios que contribuem para o exame da efetividade no processo de implementação do Plano

CRITÉRIO	AVALIAÇÃO
Relevância	Não foi possível avaliar
Coerência e compatibilidade	Não foi possível avaliar
Articulação e integração institucional	Não foi possível avaliar
Parcerias	Não foi possível avaliar
Exequibilidade	Não foi possível avaliar
Participação e controle social	Não foi possível avaliar

7.3 FUNDO MUNICIPAL DE SANEAMENTO AMBIENTAL

Entre os 5 (cinco) instrumentos do Sistema Municipal de Saneamento Ambiental de Alagoinhas, o Fundo tem sua relevância por ser o que contribui diretamente para o acesso à universalização dos serviços de saneamento ambiental e para a implementação dos demais instrumentos do Sistema. A utilização dos seus recursos é vinculada ao Plano Municipal de Saneamento Ambiental, já elaborado pelo Município.

Em conformidade com a Lei n. 1.460/2001, o CMSA tem o poder de interferir na alocação dos recursos do Fundo, definindo diretrizes para a formulação de programas de aplicação desses recursos e diretrizes e mecanismos para o acompanhamento, fiscalização e controle do Fundo Municipal de Saneamento Ambiental (art. 25, incisos IX e X) e aprovando os programas a serem financiados isolados ou complementarmente pelo Fundo (art. 25); levando o Conselho para a disputa de poder político entre os atores (CORREIA, 2000).

Durante a elaboração do Plano Municipal de Saneamento Ambiental, o governo teve a iniciativa, por meio do SAAE, de começar a discussão para regulamentação do Fundo com os representantes do Grupo Executivo em duas reuniões (18/02/2004 e 03/03/2004), com o apoio da UFBA. Os registros foram examinados em e-mails enviados pelo SAAE aos representantes do governo municipal no GE. Não se teve acesso a outros registros nos quais pudesse ser examinado o conteúdo das discussões, as presenças, as intervenções e as deliberações das reuniões. Após 03/03/2004 não há registros de continuidade das discussões ou outras iniciativas ou até mesmo a regulamentação como um ato de governo.

A discussão sobre o Fundo reaparece durante a 2ª CMISSAMA, realizada em julho de 2007, quando são aprovadas propostas para sua regulamentação pelo Poder Público após apreciação da sociedade em Audiência Pública e que a regulamentação estabeleça um percentual dos recursos do Fundo para educação continuada dos conselheiros.

A responsabilidade pela implementação do Fundo é compartilhada entre o Poder Público e o Conselho Municipal de Saneamento Ambiental. Contudo, o CMSA no período de duas gestões, não atuou no sentido de discutir sua regulamentação.

Embora o acesso a universalização aos serviços de saneamento ambiental esteja intrinsecamente associado ao funcionamento do Fundo, o governo municipal priorizou investimentos em saneamento, dos quais alguns já orientados pelo Plano. Ao ser entrevistado, o Prefeito reconheceu que hierarquicamente foram priorizados os outros instrumentos, mas que nem por isso deixou de investir e um dos vereadores do governo reconhece também:

O Fundo é uma parte significativa e acho que a gente no final, inclusive, teve dificuldades dessa implementação pra que a gente conseguisse universalizar. (...) Mas, eu insisto e tenho uma esperança muito grande porque a cidade conseguiu dotar-se de estrutura pra encaminhar-se nesse sentido. Os passos de oito anos pra conseguir fazer essas tarefas, eu considero muito pouco tempo, pra um universo que a gente tinha e pra realidade que a gente vivenciou.

O funcionamento do Fundo Municipal de Saneamento Ambiental de Alagoinhas é uma garantia legal de recursos disponíveis para investimentos em saneamento ambiental e sua aplicação deve ser orientada pelo Plano Municipal de Saneamento Ambiental, sob acompanhamento do Conselho. Como houve uma desmobilização do CMSA após a aprovação do Plano, em abril de 2006, sem ser retomado, apesar de tentativas sem sucesso pela gestora do SAAE em reativá-lo, a possibilidade da sociedade intervir por meio de seus representados na destinação da aplicação dos investimentos de forma mais abrangente ficou prejudicada, ficando com o Poder Público a definição de aplicação dos recursos e, de forma localizada pela sociedade, por meio do Orçamento Participativo.

7.4 SISTEMA MUNICIPAL DE INFORMAÇÕES EM SANEAMENTO

O acesso a informações é um direito de todo e qualquer cidadão assegurado pela Constituição Federal (art. 5º, inciso XIV), a transparência das ações, baseada em sistemas de informações e processo decisórios institucionalizados é um dos princípios da Lei Federal n. 11.445/2007 e, em especial, na Lei n. 1.460/2001 foi criado o Sistema Municipal de Informações em Saneamento-SMIS.

O SMIS propicia a democratização e a transparência do desempenho da prestação dos serviços de saneamento; sendo que a divulgação das ações implementadas com a política municipal de saneamento ambiental podem ser incorporadas também. É um instrumento que serve para a sociedade civil organizada ou não, fiscalizar e controlar o desempenho dos serviços de saneamento e determinante para o governo adotar esforços para melhorar e manter a qualidade da prestação desses serviços.

Uma das atribuições estabelecidas na Lei n. 1.460/2001 mais importantes do CMSA é a regulação, fiscalização e o controle da execução da Política, especialmente no que diz respeito ao fiel cumprimento de seus princípios e objetivos e a adequada prestação dos serviços e utilização dos recursos (art. 22, inciso VI) e o SMIS é o instrumento que subsidiará a maior parte das informações para que o Conselho possa desempenhar essas atribuições.

A estrutura organizacional e a forma de funcionamento do SMIS deve ser regulamentada (art. 30, inciso V, §2º) pelo Poder Público, em conformidade com a Lei n. 1.460/2001, cabendo também ao Conselho a responsabilidade pela regulamentação e pelo seu funcionamento.

Assim como o Fundo Municipal de Saneamento Ambiental de Alagoinhas não foi ainda regulamentado, o Sistema Municipal de Informações em Saneamento também não o foi e, em função da priorização do governo em formular a Política, instituir o Conselho, realizar as Conferências, elaborar o Plano e iniciar a execução de ações previstas no Plano, o Fundo e o Sistema não foram regulamentados “... o Sistema de Informação, o Fundo Municipal ficaram... é... sem o mesmo nível hierárquico de prioridade” (entrevista do prefeito).

Ocorre que o governo municipal, incentiva por meio da gestora do SAAE, um início de processo de discussões sobre o SMIS, com o apoio da UFBA, concomitantemente com a elaboração do Plano com os representantes do governo no GE. De acordo com os e-mails, convites e comunicado interno do SAAE, foram realizadas 3 (três) reuniões no ano de 2004 (18/02, 03/03 e 07/04) com o objetivo de discutir o Sistema Municipal de Informações em Saneamento e o Fundo Municipal de Saneamento Ambiental, nas duas primeiras. Aos representantes de cada órgão foi solicitado o levantamento dos indicadores de interesse para apresentação na reunião do dia 07/04. Posteriormente, parece não ter havido outras reuniões e tomados outros encaminhamentos, pois não se teve acesso a outros registros que dessem continuidade ao processo.

Apesar do processo de apreciação e aprovação do Plano pelo CMSA ter ocorrido entre novembro de 2004 e abril de 2006, logo que o Conselho aprovou o Plano, desmobilizou-se, apesar da secretária executiva do CMSA e gestora do SAAE ter tentado manter o Conselho ativo, ao convocar uma reunião para o mês de maio, para discutir a 3ª Conferência Municipal de Saneamento Ambiental, porém depois não se tem registro de outras reuniões. Na 2ª Conferência Municipal Intersetorial de Saúde, Saneamento Ambiental e Meio Ambiente realizada em julho de 2007, portanto 3(três) anos depois, o tema volta a ser discutido no Município e é aprovada proposta para regulamentação do Sistema Municipal de Informações em Saneamento e apreciação em Audiência Pública.

Até dezembro de 2008, o governo não havia retomada a discussão nem, por iniciativa isolada, apresentado proposta de regulamentação ou regulamento do Sistema.

7.5 CONSELHO MUNICIPAL DE SANEAMENTO AMBIENTAL

7.5.1 A atuação do CMSA na implementação da Política

As primeiras entrevistas foram realizadas antes das eleições municipais e o prefeito apoiava um candidato para substituí-lo após dois mandatos. Na segunda etapa, as eleições municipais já haviam sido realizadas e o prefeito não conseguiu eleger seu candidato, encerrando assim uma era de duas gestões democráticas permeadas de mecanismos de

participação popular e controle social: conselhos, conferências, audiências públicas e orçamento participativo.

Os entrevistados participaram na sua maioria, das duas gestões do CMSA. Os ex-conselheiros entrevistados, tanto da sociedade civil quanto do Poder Público, acham importante o funcionamento do CMSA e o seu caráter deliberativo, importante para conhecer, acompanhar, discutir e deliberar as políticas de saneamento ambiental, deliberar sobre questionamentos da comunidade e regular e fiscalizar os serviços.

De acordo com as atas e/ou listas de presença localizadas, durante dois mandatos foram realizadas 22 (vinte) reuniões. No primeiro mandato - 2002/2004 - foram convocadas 8 (oito) reuniões e realizadas 6 (seis) após a posse dos conselheiros, deduz-se que as outras duas não houveram em função do número insuficiente, apenas 1 (um) membro e na outra 3 (três) membros do segmento governamental. Outras reuniões além das oito (oito) devem ter sido realizadas em função da elaboração e aprovação do regime interno do CMSA, mas não estão registradas. No segundo mandato - 2004/2006 - ocorreram 14 (quatorze) reuniões; na primeira reunião em novembro de 2004 foram assuntos de pauta a reativação do Conselho e a apreciação do Plano Municipal de Saneamento Ambiental, sendo que entre dezembro de 2004 a abril de 2006, o CMSA apreciou o Plano.

Os conselheiros entrevistados relataram várias dificuldades que impediram o funcionamento pleno do CMSA durante os dois mandatos. A **falta de quorum** é a resposta de maior relevância entre as demais, destacando-se outros problemas que em princípio justificam essa baixa participação dos conselheiros às reuniões. Alguns entrevistados destacaram que esse problema não era só do CMSA, existindo também em outros conselhos do Município.

Em conformidade com o regimento interno, o CMSA só obteve o quorum regimental em 05 (cinco) das 22 (vinte e duas) reuniões convocadas em dois mandatos, logo as demais reuniões foram consideradas informais.

O **não conhecimento do papel do CMSA** foi uma das respostas expressas por alguns dos entrevistados e se forem consideradas as respostas de falta de interesse e falta de

compromisso, como reflexo de comportamento, ele passa a ser o segundo maior problema, tanto entre os representantes da sociedade civil como os do governo.

Alguns conselheiros julgam que representantes do governo municipal deveriam empenhar-se mais, ter consciência do seu papel, entender a importância e participar do CMSA. Os representantes do governo devem ter o poder político de convencimento pelo conhecimento técnico específico de forma a contribuir para os encaminhamentos e tomadas de decisão (REPRESENTATIVIDADE E..., 2009). É por meio das políticas públicas que o governo implementa seus objetivos e metas governamentais.

A participação da sociedade é entendida como um processo que visa estimular e contribuir com os indivíduos e grupos sociais no sentido de desenvolverem senso de responsabilidade e de urgência com relação aos problemas sociais para assegurar a ação apropriada e a tomada de decisão para solucioná-los, mostra-se imprescindível para a melhoria das condições de salubridade ambiental e dos serviços de saneamento ambiental (PORTO, 1996 *apud* MORAES *et al.*, 2003). Diversos autores conceituam, na sociologia, o controle social como sendo “os processos de influência da sociedade (ou do coletivo) sobre o indivíduo” (CORREIA, 2000; CARVALHO, 1995 *apud* MORAES *et al.*, 2003).

Logo, a influência da sociedade sobre o indivíduo pode ser identificada quando ele participa de processos de decisão e definição de políticas.

O CMSA funcionou com baixa capacidade de deliberação, sem atuação pró-ativa, sem influenciar propositivamente nas tomadas de decisão do Estado. Conselho deliberativo tem poder decisório e deve ser movido pelo interesse público da defesa dos direitos sociais da comunidade ou segmentos representados (PEREZ, 2004).

Outro problema identificado por alguns representantes está na falta de conhecimento:

... outro problema sério, era a falta muitas vezes, de conhecimento técnico das pessoas que representavam aqueles, aquelas entidades sociais.

Por meio da participação na gestão pública, os cidadãos podem intervir na tomada da decisão administrativa, orientando a Administração a adotar medidas que realmente atendam ao interesse público. A participação contínua da sociedade na gestão pública é um direito assegurado pela Constituição Federal de 1988, permitindo que os cidadãos não só participem da formulação das políticas públicas, mas, também, fiscalizem de forma permanente a aplicação dos recursos (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2009, sp.).

Sem o conhecimento técnico necessário para decidir a tomar decisão, o conselheiro exercerá o papel de ouvinte, nível um da tipologia apresentada no Guia para Elaboração de Planos Municipais de Saneamento e na tipologia da “Escada de Arnstein” (1969 *apud* HELLER; REZENDE; HELLER, 2007), o nível poderá ser o do envolvimento em que a participação do conselheiro depende do nível de conhecimento que ele adquire do assunto.

Outro problema relatado e que tem impacto na presença dos conselheiros é o da existência de um grande número de conselhos (30) no Município, que compromete a participação de alguns membros do CMSA que se sentem sobrecarregados ao compor outros conselhos.

No município de Alagoinhas existem 30 (trinta) Conselhos, mas apenas 12 (doze) funcionam regularmente. Nas composições dos Conselhos, a Secretaria de Saúde e a UAMA integram 12 (doze) deles, a Secretaria de Meio Ambiente e a UNEB integram 8 (oito), a Secretaria de Infraestrutura e a Secretaria de Serviços Públicos integram 5 (cinco), o FADES integra 4 (quatro), o SAAE, a UARA, a ACIA e o CREA integram 3 (três), o Sindicato dos Trabalhadores em Saúde integra 2 (dois) e o SINDAE integra 1 (um). No mínimo, os conselheiros do CMSA integram 2 (dois) Conselhos.

Preocupado com o não funcionamento dos Conselhos, o Prefeito institucionalizou em abril de 2008, pelo Decreto 2.668/2008, uma determinação para monitorização da atuação dos representantes do governo e articulação entre os órgãos do governo e os órgãos colegiados, sob a responsabilidade da Coordenação Especial de Participação Popular (COEP).

Após publicação do Decreto n. 2.668/2008, uma das ações dos representantes da COEP foi a realização de reuniões com conselheiros municipais governamentais e não governamentais, separadamente, para identificar os limites, as dificuldades e as demandas.

As demandas levantadas foram de toda ordem e algumas se repetem nos relatos dos conselheiros entrevistados do CMSA: falta de assessorias administrativa e técnica, necessidade de estruturação do Conselho, carência de capacitação e de legitimação dos conselheiros junto às Secretarias Municipais.

Em relação à falta de instalações ou sala própria dotada de equipamentos abordado pelos conselheiros do CMSA, é de responsabilidade da autoridade administrativa garantir a infraestrutura e apoio logístico para o funcionamento do Conselho.

A Lei n. 1.460/2001 não prevê suplente na composição do Conselho, embora esteja estabelecido no regimento interno do mesmo. Alguns entrevistados consideram esta questão como um fator negativo, pois na ausência de secretários de governo, os substitutos indicados por eles nem sempre eram as mesmas pessoas, gerando descontinuidade nas discussões.

Mas sobre a ausência de secretários há compreensões diferentes:

... era uma representatividade difícil de se conciliar. Acho que por isso que a maioria dos secretários acabava mandando representantes.

Outro representante avalia:

A ausência, principalmente, dos representantes do governo. Acho que esse é o maior problema. Foi fazer os conselheiros, principalmente, os da governamental entendesse a importância de fazer o conselho funcionar.

Um representante da sociedade relata:

(...) dentro da própria Administração, há pessoas que não participam como deveriam participar, imagine a senhora, as pessoas da sociedade.

Pelas respostas dos entrevistados percebe-se a falta de representatividade governamental das secretarias, o que pode levar a um esvaziamento do Conselho, intencional ou não.

Uma entrevistada acrescenta que a pulverização das discussões que envolvem o saneamento ambiental contribui para a não consolidação do CMSA, embora outro entrevistado avalie que as mudanças da representação de gestores contribuiu muito para tal.

Contudo, após análise da implementação dos instrumentos do Sistema Municipal de Saneamento Ambiental e identificando algumas lacunas ao entrevistar um vereador de oposição sobre qual a prioridade que o Poder Executivo deu ao saneamento ao longo de oito anos (2001 a 2008), ele respondeu:

(...) apesar de eu ser um vereador de oposição, mas Joseildo foi muito...ele deu um salto muito grande em relação ao saneamento. Porque ele foi o pioneiro, né? Ele foi a pessoa que teve essa visão, né? E a gente, nós, é...vereador do Município, a gente só tem a agradecer porque de qualquer forma ganha com isso, ganha nós político e ganha toda população. Eu acho que teve avanço, sim, nesses oito anos.

Então, conclui-se que por mais que tenha ficado lacunas na implementação da Lei n. 1.460/2001, a orientação política e prioridade do governo municipal para implementação da política pública de saneamento ambiental foi pautada por essa Lei.

7.5.2 A atuação do CMSA na elaboração do Plano Municipal de Saneamento Ambiental

O primeiro CMSA foi empossado em setembro de 2002 e realizou sua primeira reunião em novembro de 2002. A pauta das reuniões foi dedicada à elaboração do regimento interno, sendo concluído e aprovado em julho de 2003. Após a aprovação, parece que a Secretária Executiva do CMSA tentou realizar 5 (cinco) reuniões, dedução pela existência de 4 (quatro) listas de presença e uma única minuta de ata de reunião (15/10/2003, 10/03/2004, 19/03/2004, 12/05/2004 e 07/07/2004) com assinaturas que variam de 1 (um) a 6 (seis)

conselheiros. Entre agosto e outubro de 2004 o CMSA não realizou reunião; não foi localizado documento que registre alguma atividade do CMSA durante esse período.

Em outubro ocorre a substituição da gestora do SAAE e em 26 de novembro de 2004, a diretora interina do SAAE (e coordenadora do Grupo Executivo do Plano pelo Município) comunica aos conselheiros a realização de uma reunião extraordinária do CMSA para discutir os seguintes assuntos: retomada do Conselho e apreciação do Plano. A reunião teve como convidado especial o Coordenador do GE do Plano pela UFBA para expor sobre o processo e apreciação do Plano e sobre o funcionamento do Conselho quando lamentou a oportunidade que os conselheiros perderam durante a elaboração do Plano, por não ter demandado da UFBA um processo de capacitação definida pelo próprio CMSA. O Secretário de Infraestrutura propôs que o Conselho realizasse um fórum com a sociedade com o objetivo de reunir as demandas da população com o que estava previsto no Plano. Não há nenhum pronunciamento e/ou encaminhamento registrado sobre a proposta. Além dos assuntos pautados, o Secretário Municipal de Meio Ambiente levantou a necessidade da emissão pelo Prefeito de um novo decreto para nomear novos conselheiros, porém sem manifestações e/ou encaminhamentos sobre o assunto. Atendendo a questionamentos que vinham sendo colocados, o professor Moraes esclareceu sobre os procedimentos legais para a junção dos Conselhos de Saneamento Ambiental e de Meio Ambiente.

Como pode ser observado a Tabela 7.1, compareceram à reunião 9 (nove) conselheiros, 33% representantes da sociedade civil e 80% do segmento governamental. Não foi atingido o quórum.

Na segunda reunião foram criados 8 (oito) grupos de trabalho: Abastecimento de Água, Esgotamento Sanitário, Recursos Hídricos, Drenagem Urbana, Resíduos Sólidos, Gestão e Licenciamento Ambiental, Geotecnia Ambiental e Aterro Sanitário e Investigação da área do antigo lixão e Curtume Brespel. Os conselheiros deveriam escolher em qual grupo participaria. A secretária executiva sugeriu que houvesse reuniões semanais de cada grupo e chamou atenção sobre a ausência dos conselheiros. Não houve quórum, estiveram presentes 8(oito) conselheiros, 40% da representação de cada segmento.

Tabela 7.1 - Participação dos segmentos nas reuniões do CMSA durante apreciação do Plano

ANO	REUNIÃO POR MÊS	QUÓRUM	FREQUÊNCIA				PAUTA
			GOVERNO		SOCIEDADE		
			Abs	%	Abs	%	
2004	novembro	não	4	80	5	33	Retomada do CMSA e apreciação do Plano.
	dezembro	não	2	40	6	40	Criação de GTs por temática.
		sim	4	80	8	53	Ratificação dos GTs.
		sim	5	100	8	53	Esgotamento Sanitário e Recursos Hídricos.
2005	Janeiro	não	4	80	2	13	Resíduos Sólidos e Drenagem Urbana.
		sim	5	100	5	33	Resíduos Sólidos.
		não	3	60	5	33	Antigo lixão e curtume Brespel.
	Março	sim	3	60	7	46	Abastecimento de água.
	Abril	não	4	80	1	6	Geotecnia Ambiental.
	Junho	não	5	100	3	20	Drenagem Urbana.
2006	Abril	não	3	60	2	13	Encaminhamento do Plano, 3ª CMISSAMA e alteração da Lei 1.460/2001.
		não	3	60	3	20	Encaminhamento do Plano, 3ª CMISSAMA e alteração da Lei.
		sim	5	100	8	53	Encaminhamento do Plano, 3ª CMISSAMA.

Na terceira reunião, a secretária executiva informou aos conselheiros ausentes à reunião anterior sobre os grupos. Preocupada com a ausência de membros do CMSA, a secretária solicitou o apoio dos presentes para contactar com os membros ausentes, dada a necessidade de apreciação do Plano e, nem todos ainda haviam optado em qual grupo queriam integrar. O representante do FADES recolocou a questão da necessidade de emissão de um novo decreto para nomear os conselheiros e registrou a necessidade do

CMSA elaborar relatório de prestação de contas da primeira gestão. Não há registrado manifestações nem encaminhamento sobre nenhum dos dois assuntos. Comparecem 12 (doze) membros à reunião, dos quais o segmento do governo compareceu com 80% e o da sociedade civil com 53%.

Somente na quarta e última reunião do ano de 2004, é iniciada a apreciação do Plano por grupo de trabalho. A avaliação sobre Esgotamento Sanitário é coordenada pela secretária executiva e representantes do governo fazem algumas observações de ordem técnica. Há apenas uma manifestação da sociedade civil registrada, do representante da entidade ambientalista que é compartilhada por um representante do governo. A reunião obtém a participação de 13 (treze) conselheiros, sendo que o segmento governamental compareceu com 100% dos seus representantes e o segmento da sociedade civil com 53%.

Dando continuidade às exposições pelos grupos de trabalho, na primeira reunião de janeiro de 2005 foi pautada a apreciação sobre Resíduos Sólidos e Drenagem Urbana. A reunião foi coordenada pelo secretário Municipal de Desenvolvimento e Meio Ambiente. Foi feita uma avaliação, com algumas sugestões, sobre a temática Drenagem Urbana por representantes da Secretaria de Infraestrutura. Participaram apenas 6 (seis) conselheiros, o segmento governamental com 80% da sua representação e a sociedade civil garantiu presença de 13%.

Na segunda reunião de janeiro a pauta foi Resíduos Sólidos, a exposição do grupo de trabalho foi apresentada pelo conselheiro representante da Secretaria de Serviços Públicos e, em seguida foram debatidas algumas questões. Estão registradas manifestações dos representantes da sociedade civil (UAMA, usuários do Conselho Municipal de Saúde e do Sindicato dos Trabalhadores em Saúde). A secretária executiva solicitou que as sugestões levantadas na reunião fossem apresentadas por escrito para posterior encaminhamento à coordenação do Plano. Nessa reunião participaram 10 (dez) conselheiros, sendo 100% do segmento governamental e 33% do segmento sociedade civil.

Na terceira reunião de janeiro foi alterada a dinâmica de apreciação foi modificada para exposição do professor/consultor especialista na temática, seguida de discussões; a primeira foi a discussão sobre o antigo lixão e o Curtume Brespel. O registro que se tem da

realização dessa reunião é uma minuta escrita à mão e uma lista de presença à parte que totalizam 8 (oito) conselheiros, 60% do segmento governamental e 33% do segmento sociedade civil.

Na reunião de março foi abordada a temática Abastecimento de Água pelo professor responsável; os conselheiros levantaram alguns questionamentos, os quais foram esclarecidos. Os representantes do grupo de trabalho da temática estavam ausentes à reunião. Foi registrada a baixa frequência dos conselheiros por um representante governamental que sugeriu que fosse tomada alguma medida, porém não há nenhum encaminhamento registrado na minuta de ata. Não foi localizada a ata, o registro da reunião está sob forma de minuta manuscrita e um alista de presença à parte. Participaram 10 (dez) conselheiros, sendo que o segmento governamental garantiu a presença de 60% da sua representação enquanto o segmento sociedade civil garantiu 47% da sua representação. A reunião alcançou o quórum.

Não foi localizada ata da reunião do mês de abril pautada para discutir Geotecnia Ambiental. Em uma lista de presença à parte constam 5 (cinco) assinaturas de conselheiros, o segmento governamental com 80% da sua representação e a sociedade civil com 6% da sua representação (a menor participação em número de todas as reuniões).

A reunião do mês de junho de 2005 foi a última do ano, pela documentação existente. Não foi localizada a ata, existe uma minuta escrita à mão e lista de presença à parte. Participaram 8 (oito) conselheiros, sendo 80% do segmento governamental e 20% do segmento sociedade civil. Não atingiu o quórum.

Existe uma lacuna de 9 (nove) meses sem realização de reuniões, entre julho de 2005 e março de 2006, pois não foram localizadas as atas nem listas de presença de reuniões do CMSA. Em entrevista, a secretária executiva avalia que o Conselho não ficou tanto tempo sem reunir-se, mas não foram localizadas atas e/ou listas de presença, e/ou convocações durante o período.

Em 2006, houve 3 (três) reuniões para votar a aprovação do Plano, todas em abril (12, 19 e 24); nas duas primeiras não se obteve o quórum. O Plano foi aprovado por 12 (doze) votos

dos conselheiros presentes no momento da votação, conforme consta em ata, mas apenas 9 (nove) conselheiros assinaram a lista de presença e rubricaram a primeira página da ata. O CMSA deliberou ainda pela realização da 3ª Conferência Municipal de Saneamento Ambiental nos dias 1, 2 e 3 de setembro de 2006 e que a discussão sobre a junção dos Conselhos de Saneamento Ambiental e de Meio Ambiente fosse realizada nessa Conferência, deliberando também pela realização da Conferência de Saneamento como Intersetorial de Saúde, Saneamento Ambiental e Meio Ambiente.

Tabela 7.2- Frequência dos membros CMSA durante apreciação do Plano

CMSA	2004					2005							2006				TOTAL POR ENTIDADE E POR ÓRGÃO
	NOV	DEZ	DEZ	DEZ	TOTAL	JAN	JAN	JAN	MAR	ABR	JUN	TOTAL	ABR	ABR	ABR	TOTAL	
SAAE	x	x	x	x	4	--	x	x	x	x	x	5	x	x	x	3	12
SEDEA	x	x	x	x	4	x	x	--	--	--	--	3	--	x	x	2	9
SECIN	x	--	x	x	3	x	x	--	x	x	--	4	x	--	x	2	9
SESEP	x	--	--	x	2	x	x	x		x	x	5		x	x	2	9
SSaúde	--	--	x	x	2	x	x	x	x	x	x	6	x	--	x	2	10
ACIA	x	--	x	x	3	x	--	x	x	x	x	5	--	--	x	1	9
CREA	--	--		x	1	--	--	x	--	--	--	1		x	x	2	4
UAMA ^a	--	x	x ^c	x ^c	5	--	x	--	x	--	x	3	x	--	x	2	8
UARA ^b	x	--	--	--	1	--	--	--	x	--	--	1	--	x	x ^c	3	4
UsCSaú	x	x	x	x	4	--	x		x	--	x	3	x	x	x	3	10
SINDAE	--	x	x	x	3	--	x	x		--	--	2	--	--	--	0	5
STraSaú	x	x	--	--	2	x	x	x	x	--	x	5	--	--	x	1	8
UNEB	--	x	x	x	3	--			x	--	--	1	--	--	--	0	4
FADES	x	x	x	x	4	--	x	x	x	--	--	3	--	--	--	1	8
TOTAL	9	8	11	13	--	6	10	8	10	5	8	--	5	6	13	--	--
QUÓRUM	Não	Não	Sim	Sim	--	Não	Sim	Não	Sim	Não	Não	--	Não	Não	Sim	--	--

Obs.: ^a A UAMA participa no CMSA com 4 (quatro) representantes.

^b A UARA participa no CMSA com 3 (três) representantes.

^c Com 2 (dois) representantes na reunião.

Considerando todas as reuniões para apreciação do Plano pelo CMSA a representação governamental teve maior presença, em média, com 75% dos seus representantes que equivalem a 25% do total do CMSA, enquanto a representação da sociedade civil com 32% dos seus 75%. As duas entidades que representam moradores da zona urbana e da zona rural têm 7 (sete) assentos juntas e não conseguiram garantir a presença. A UAMA em duas reuniões conseguiu participar por meio de 2 (dois) representantes durante duas reuniões seguidas no início do processo de apreciação do Plano em 2004, a entidade tem direito a 4 (quatro) membros A UARA participou de 1 (uma) reunião com 2 (dois)

representantes no dia da votação para aprovação do Plano, a UARA tem direito a 3 (três) membros no CMSA.

Entre os representantes da sociedade civil, os que tiveram maior frequência de participação as reuniões foram a representação dos usuários do Conselho Municipal e Saúde e o da ACIA, ambas em 10 (dez) reuniões e os que mais faltaram foram as representações do CREA, da UARA e da UNEB com presença em apenas 4 (quatro) reuniões e o SINDAE em 5 (cinco) reuniões. As representações da UAMA, FADES e Sindicato dos Trabalhadores em Saúde estiverem presentes em 8(oito) reuniões. E entre os representantes do segmento governamental, os que mais estiveram presentes às reuniões foram o SAAE em 12 (doze) reuniões e a Secretaria de Saúde em 10 (dez) reuniões e os demais representantes em 9 em (nove) reuniões.

Com base nos registros e nas entrevistas é possível afirmar que são vários os aspectos que influenciam a baixa e frágil participação do segmento sociedade civil: a falta de qualificação do conselheiro, a falta de um projeto a ser defendido, a questão político-partidária, a existência do grande número de conselhos, a dificuldade das entidades representantes de moradores mobilizar a sociedade civil, a falta de capacitação técnica e política necessárias para o exercício da participação, a falta de informação, a indisponibilidade de tempo, a desmotivação pela falta de conhecimento e o pouco vínculo existente entre os conselheiros e as entidades que representam.

As dificuldades que nós encontramos, que nós precisamos..... Primeiro passar por um curso de capacitação, de conselheiros, né?

(...) Eu faço uma avaliação de que a sociedade, ela não está muito interessada em discutir os problemas da cidade (...).

(...) Os conselheiros que eram mais ligados à entidades, é...digamos assim, de âmbito social e que não tinham a...o costume ou até obrigação de prestar conta dos acontecidos no.... nos diversos conselhos que eles representavam (...).

(...) não se sentia disposto por não conhecer uma planta, não saber o que é que tava sendo dito e aí ficava até sem sentido participar porque a, a planta é um documento técnico, então a pessoa que conhece planta, sabe lá e olha, agora o leigo não (...).

Um aspecto que merece destaque diz respeito à formalização das reuniões que reúne convocação, pauta, quórum e ata. Ficou evidenciado, com base na documentação existente, que nem todos esses itens foram cumpridos, à exceção da pauta que não faltou em nenhuma. A convocação era um comunicado ou um convite em papel timbrado da Autarquia, o quórum só foi possível garanti-lo em 5 (cinco) reuniões de 13 (treze) realizadas e as atas foram localizadas 8 (oito) na íntegra, 3 (três) em rascunho, e 2 (duas) reuniões sem registro. As assinaturas de presença às reuniões encontravam-se nas atas e/ou em listas à parte e nem sempre os presentes assinavam ambas as listas, causando divergência no número dos conselheiros presentes porque também nem todos os registros de reunião estavam citados todos os presentes. Em decorrência da habitualidade dessas práticas, não se observou a necessidade de garantir a assinatura de todos os conselheiros presentes na reunião em que se aprovou o Plano, havia 13 (treze) membros presentes à reunião e apenas 9 (nove) assinaram e rubricaram a ata, ou seja, inferior ao quórum.

Analisando as pautas das 13 (treze) reuniões do Conselho durante o período de novembro de 2004 a abril de 2006, as atas/minutas e as listas de presenças localizadas, conclui-se que o período de apreciação e discussões sobre as temáticas do Plano aconteceu entre 29/12 /2004 e 03/06/2006, correspondendo a 7 (sete) reuniões e dessas foi garantido o quórum em 3 (três). As primeiras 3 (três) reuniões realizadas em 2004 foram para apresentação e discussão sobre a dinâmica de apreciação, as 7 (sete) seguintes entre 16/12/2004 e 03/06/2005 foram apreciados e discutidas as temáticas e as últimas três entre 12/04/2006 e 24/04/2006 tiveram como pauta a aprovação do Plano, 3ª Conferência Municipal de Saneamento Ambiental e alteração da Lei nº1.460/2001, tendo obtido quórum apenas na terceira “convocação”. Em apenas 5 (cinco) da 13 (treze) reuniões foi obtido o quórum.

Houve uma inércia inicial no processo de apreciação do Plano devido a desmobilização do Conselho que estava sem funcionar desde julho de 2004. No final do processo, o Conselho também apresentou dificuldades de participação. Ao que nos parece, os conselheiros desmobilizaram-se devido à falta de reuniões, conforme pode ser observado em ata, quando a secretária executiva pede apoio aos membros presentes do CMSA, para garantir a presença dos demais membros visando a votação do Plano.

As reuniões com maior número de membros foi a que se apreciou a temática de Esgotamento Sanitário, o Conselho conseguiu reunir-se com 13 (treze) membros e no dia da votação do Plano que repetiu o número dos conselheiros presentes. A análise que se faz é que o interesse pelo tema coincide com a prioridade que o governo municipal deu desde o início da sua gestão e em consequência das prioridades do Orçamento Participativo que também registravam essa temática. Contudo, a apreciação da temática Geotecnia Ambiental não despertou o devido interesse aos membros do Conselho, principalmente aos representantes da sociedade civil quando apenas o segmento do setor empresarial se fez presente, que somado aos 4 (quatro) representantes do Poder Público totalizou 5 membros apenas.

Cabe destacar um fato que merece atenção: na primeira reunião para retomada do CMSA a apreciação do Plano em novembro de 2004 foi levantado pelo secretário de Meio Ambiente a discussão sobre necessidade de um novo decreto de nomeação dos membros do CMSA, pois o mandato teria fundado em 23 de setembro de 2004; o assunto não teve nenhum encaminhamento. Em dezembro de 2004, o representante de entidades ambientalistas recoloca a necessidade da emissão de um decreto; novamente o assunto não teve nenhum encaminhamento. Na reunião que aprovou o Plano, em abril de 2006, portanto, 1 ano e 5 meses depois, o assunto volta à pauta e em maio de 2006, a Assessoria Jurídica do SAAE emite parecer validando os atos praticados pelo CMSA, considerando que a recondução dos membros está prevista no regimento interno do CMSA. O que merece reflexão é que embora a questão sobre a legalidade dos conselheiros tenha sido levantada em três reuniões, não foi registrado esclarecimento ou encaminhamento nas atas, nenhum conselheiro teve a iniciativa de consultar o regimento interno e parece haver indícios de baixa resolutividade da Secretaria Executiva do CMSA.

Diante da documentação analisada e das entrevistas, observa-se que o processo e apreciação no Conselho foi muito longo, 17 (dezesete) meses e de baixa eficiência, em decorrência de uma série de fatores que podem ser elencados alguns: um processo novo que vai se construindo e aprendendo ao mesmo tempo; a falta de interesse de alguns conselheiros; a falta de articulação; a falta de representatividade e de legitimidade dos conselheiros; a não priorização pelo processo; a sobrecarga de alguns conselheiros que tinham assento em vários conselhos; a falta de transporte para os representantes da zona

rural e a dificuldade de agenda, por ser um processo demorado e contínuo. Além do que, outros fatores de ordem cultural, política, ideológica, político-partidário, sociológico podem ter contribuído também. Apesar das dificuldades e limitações apontadas, não tira o mérito do processo, da rica experiência participativa, com apoios da Universidade Federal da Bahia (na coordenação e na elaboração do Plano) e da Petrobrás (financeiramente). Foi na realidade, um desafio grande para a área do saneamento, com incipientes experiências participativas e, especificamente, na elaboração de Plano Municipal de Saneamento Ambiental.

(...) o principal problema de funcionamento do conselho é...era justamente a frequência de participação da, das representação das entidades.

(...) a falta de participação, a falta de interesse dos conselheiros, mais.

(...). Porque muitas vezes a falta de frequência dos conselheiros da zona rural nessas reuniões é por falta de transporte , porque ele deixa as roças dele depois não tem como voltar é a maior dificuldade que passa e ainda teve algumas vez que alguém veio para essas reuniões e não houve as reuniões.

Partindo, exclusivamente, das reuniões do CMSA que houve discussões durante o processo de apreciação do Plano no CMSA, arrisca-se a afirmar que o processo de apreciação e votação do Plano pelo CMSA poderia ter levado apenas 90 (noventa) dias, distribuídos em 9 (nove) reuniões entre as quais, em 7 (sete) seriam apreciadas as temáticas, conforme foram discutidas e as outras 2 (duas) reuniões seriam para apresentação do processo do Plano e definição da dinâmica de apreciação e para a votação e aprovação do Plano.

A seguir apresenta-se análise das entrevistas desenvolvida por meio de categorias e subcategorias criadas, que Franco (2007) menciona. As categorias são participação e controle social e as subcategorias da participação: papel do Conselho; conhecimento técnico; poder político; tomada de decisão; controle de processos; articulação; e representatividade; e as subcategorias do controle social: informação; articulação; autonomia; permeabilidade; organicidade; e capacitação. Analisar o desempenho do CMSA implica em verificar o grau de participação dos conselheiros observando os movimentos individuais e coletivos de articulação para exercer o papel de conselheiros

(TEIXEIRA, 2000). Comparando a história da área da saúde com a área de saneamento, esta registra poucas experiências de participação e controle social e, particularmente, na elaboração de plano de saneamento ambiental (HELLER; REZENDE; HELLER, 2007).

Categoria Participação

Subcategoria **papel do Conselho:**

O Conselho tem dado uma resposta positiva aos trabalhadores rurais porque até antes desse governo não se via falar em saneamento na zona rural e hoje nós já estamos já vivendo essa experiência que é termos água de boa qualidade (Representante da sociedade civil).

O mais importante que eu acho é que ele tinha o poder de interferir na gestão municipal (...). Na realidade, o Conselho iria participar junto com o Poder (Público) Municipal daquelas ações (de saneamento), o Conselho poderia decidir que aquilo não era importante, lógico, ele só podia fazer isso baseado em laudos técnicos, lógico (Representante da sociedade civil).

(...) um momento que nós temos de participar da administração na questão do saneamento (...) e ficar inteirado com tudo que se passa como saneamento na nossa cidade (Representante da sociedade civil).

O conselho, ele já, ele sai na frente quando já trás pra uma discussão junto com a sociedade e as entidades públicas a forma de gerir o, o ambiente que nós vivemos (...). Então o conselho serve até como um fórum deliberativo... é... das ações futuras pra o ambiente que nós vivemos (Representante da sociedade civil).

(...) elaboração do próprio Plano de Saneamento; isso eu acho de grande importância mesmo (Representante da sociedade civil).

(...). Um conselho existe para estar fiscalizando, controlando e avaliando aquilo que foi elaborado por política, por plano, ou qualquer instrumento de gestão da Administração (Pública) municipal (...) é dentro do conselho é, que a gente tem essa oportunidade de estar observando a viabilidade, a aplicabilidade de tudo que foi elaborado para instrumento de gestão para a cidade (Representante do Poder Público).

Uma das atividades, atribuições mais importante do Conselho é a regulação e a fiscalização da.....dos serviços de saneamento ambiental do nosso Município (Representante do Poder Público).

O controle social de qualquer instrumento de planejamento construído é algo extremamente importante. É onde você tem a possibilidade de

estabelecer, apreender o andamento daquela proposta que foi construída de forma participativa (Representante do Poder Público).

(...) preocupação pelo Conselho pra... as avaliações, os... o que tinha sido elaborado, né? Pra apresentar... tinha que se apresentar pra a população pra ir pra aprovação na Câmara (Representante do Poder Público)

(...) um conselho hoje tem mais poder do que o próprio poder executivo e Poder Legislativo. Ele representa a sociedade, só aí já da uma grande importância (Representante do Poder Público).

Ao analisar as respostas dos entrevistados de forma separada e os registros das reuniões, percebem-se algumas imprecisões. A maioria das respostas dos representantes da sociedade civil parece um tanto vaga, não atribui ao Conselho o papel propositivo de contribuir para o planejamento do saneamento ambiental, um conselheiro faz certa confusão entre o papel do CMSA e o Orçamento Participativo. Há de se destacar que nas dois últimos relatos de representantes da sociedade civil, que tratam sobre o papel do CMSA, é reconhecido na capacidade de compartilhar discussões e deliberar a gestão ambiental junto ao Estado e pela importância da participação do CMSA na elaboração do Plano, ainda que não justifique sua argumentação. Esses dois representantes foram os dois que garantiram as maiores frequências de participação entre os representantes da sociedade civil no CMSA.

Embora legalmente seja atribuição do CMSA apreciar e aprovar o Plano e a secretária executiva ter promovido uma apresentação do coordenador da UFBA sobre a importância do Plano e sobre o papel do Conselho na primeira reunião do CMSA que pautou a apreciação do Plano, não foi suficiente para que todos os membros compreendessem a dimensão da responsabilidade. Observa-se de um lado o Estado incentivando o compartilhamento de decisões e, do outro lado, a sociedade limitada para enfrentar o desafio da participação, reconhecida por Dagnino (2002), que a participação da sociedade nos espaços públicos é complexa, sendo gradual e desigual na sua conquista.

Observa-se que a maioria das respostas dos representantes do Poder Público está focada no papel do conselho. É destacada a responsabilidade do CMSA no processo de apreciação, mas não é mencionado algo sobre a importância da participação do CMSA no processo de elaboração do instrumento de planejamento da política municipal de saneamento ambiental. O poder dos conselhos e a representação da sociedade são valorizados, porém

não é citado qual a função do CMSA, parecendo não haver compreensão suficiente para complementar, embora os representantes tenham tido uma boa participação nas reuniões do CMSA.

Subcategoria **conhecimento técnico:**

(...) logicamente, nós não tivemos dificuldade quase nenhuma porque o Plano foi muito bem elaborado, muito bem discutido (...) nós precisávamos é... modificar um pouco e, às vezes, até corrigir o nome de uma rua errada, coisas, coisas assim que não tinha muita, muita coisa com a elaboração do Plano (Representante da sociedade civil).

O Conselho, apenas... é... deliberou sobre o processo democrático se aprova ou se não aprovava, se era aquilo mesmo ou se não era. Mas assim, muito dentro falta até de, de conhecimento pra, pra... é... discutir qualquer assunto daquele, muito técnico (...). Acho que dentro do Conselho foi mais pra uma aprovação, pra um, pra uma, uma, uma... homologação (do Plano) (Representante da sociedade civil).

(...) teve alguma, (dificuldade)... em termos de conhecimento técnico, as primeiras, umas dúvidas umas dúvidas que surgiu..., mais depois pra mim foi, foi sanado, consegui entender (Representante da sociedade civil).

(...) o plano de saneamento ambiental é... muito técnico (...) entrega do, do CD (...) onze volumes, imprimimos vários pra poder entregar, pra poder facilitar a leitura (...) um representante da secretaria que tivesse conhecimento, que trabalha com isso pra poder facilitar as discussões juntamente com conselheiros que não tem esse conhecimento (Representante do Poder Público).

Na ocasião da entrevista uma pergunta foi direcionada para as dificuldades que o CMSA teve com a discussão do Plano no CMSA e percebe-se que existe um reconhecimento, por parte de alguns, de dificuldade técnica, mas foi equacionada com a metodologia empregada no processo de elaboração, com os recursos disponibilizados que favoreceram a compreensão e com o fato do Plano já ter passado pelo processo de elaboração participativa que proporcionou a participação de membros do CMSA. Um membro apenas reconheceu a falta de conhecimento técnico como uma dificuldade para a real compreensão da elaboração do Plano. O sentimento da maioria é que a falta de conhecimento técnico não foi um dificultador para apreciar e aprovar o Plano, enquanto que a percepção de um representante da sociedade civil é que o Plano fora homologado pelo Conselho, pois a

questão técnica não favorecia discussões devido à falta de conhecimento dos representantes da sociedade civil. É possível verificar nos registros que as intervenções que as intervenções de ordem técnica são feitas por representantes do Poder Público durante apresentação e discussão dos temas além de intervenções de dois representantes da sociedade civil com acúmulo na área ambiental.

Dagnino (2002) destaca que a desigualdade entre o conhecimento do funcionamento da Administração Pública e de conhecimento técnico específico dos representantes do Poder Público e os da sociedade civil dificulta a participação. Mas, é na busca do consenso entre os saberes técnico e popular que precisam ser pautadas as discussões, surgindo a definição de prioridades (PEREZ, 2004) o que pode ser checado no relato de um entrevistado e como afirmam Bernardes, Scárdua e Campana (2006, p. 28) :

No entanto, é necessário destacar que, a participação da sociedade é necessária para um planejamento sustentável do município, mas não suficiente. As técnicas de participação melhoram sem dúvida o conhecimento dos problemas urbanos e promovem o envolvimento da sociedade no diagnóstico e no desenvolvimento do PMS, mas requerem a existência de um “filtro crítico” que deve ser fornecido por profissionais com formação técnico-científica.

O representante do sindicato dos trabalhadores em saneamento que poderia ter tido uma atuação marcante por trabalhar na área, só esteve presente em 5 (cinco) reuniões das 13 (treze) realizadas, sem registro de intervenção alguma; inclusive esteve ausente no dia da apreciação da temática abastecimento de água (ele integrou o grupo de trabalho). O representante dos profissionais em engenharia e arquitetura participou de 4 (quatro) reuniões e posiciona-se em uma reunião sobre o Plano Diretor do Município. Esses dois representantes poderiam equilibrar um pouco as discussões de ordem técnica, tanto pelo conhecimento específico quanto à experiência da representação de entidades sindical e profissional, respectivamente, chegando a ser contraditória essa situação em um processo de construção democrática, o que revela Dagnino (2002, p. 279):

... o processo de construção democrática não é linear, mas contraditório e fragmentado. Além disso, demonstra também que esse processo se vincula a uma multiplicidade de fatores, eliminando qualquer

possibilidade de conceber a sociedade civil como o demiurgo do aprofundamento democrático.

Subcategoria **poder político**:

(...) a sociedade civil ainda não despertou pra importância do que uma decisão tomada no Conselho. Ela ainda não despertou que o Conselho tem poder de decisão e forte, pode influenciar em algumas decisões municipais, de atuação junto ao município (Representante da sociedade civil).

(...) seria muito mais proveitoso se as comunidades, as entidades dessem mais apoio a esses conselhos porque nós tínhamos mais força pra cobrar e pra conseguirmos as nossa reivindicações (Representante da sociedade civil).

(...) faltou mais essa participação, do interesse do conselheiro, de tá nas discussões (do Plano), de levar para sua comunidade (Representante da sociedade civil).

Eu acompanho, todos os conselhos, quase todos os conselhos da nossa cidade, e a maior dificuldade é as pessoas estarem, realmente, à disposição daquele conselho que tá o seu nome (...) a sociedade, ela não está muito interessada em discutir os problemas da cidade, haja vista que, a senhora pode observar, uma só pessoa da sociedade participa de um, dois, três conselhos porque há dificuldade das pessoas participarem, de outras pessoas participarem e isso, isso faz com que sobrecarrega até, algumas pessoas de participar de mais de um conselho. A nossa sociedade, ela deixa muito a desejar neste trabalho voluntário que é ser conselheiro (Representante da sociedade civil).

Embora os conselheiros percebam sutilmente o poder político que o CMSA pode ter, é baixa a capacidade que os representantes da sociedade civil têm de influenciar nas decisões. Não se encontram nos registros analisados iniciativas e/ou propostas dos representantes da sociedade civil que pudessem influenciar e/ou pressionar o Poder Público a agir; não existe coesão da atuação entre os diferentes segmentos da sociedade civil, expressa em intervenções. Conselho é um espaço público onde há negociação de interesses e conflitos (IGNARRA, 1998), na perspectiva de assegurar políticas públicas de interesse coletivo que a depender do grau de representatividade da sociedade, maior será a possibilidade de poder político (DAGNINO, 2002).

As percepções dos conselheiros não registram uma compreensão objetiva sobre os processos de articulação e organização entre os representantes da sociedade civil para juntos formar uma posição, fortalecendo os interesses comuns da sociedade (TEIXEIRA, 2000).

A avaliação da percepção dos representantes do Poder Público é importante para que se conheça qual a expectativa do governo em relação ao CMSA:

Vejo a discussão dentro do Conselho, como um dos instrumentos mais importante de planejamento que a gente construiu ao longo dessa gestão (...) é uma referência como instrumento de planejamento muito bom pra cidade.

Faltou a participação dos conselheiros (...). Eles não se achavam convincentes de estar participando (...) não acreditavam que aquilo pudesse, de repente, ser um instrumento de controle social. Talvez a própria metodologia, o desenvolvimento das reuniões, a metodologia de como deveria funcionar o Conselho, das prioridades, da clareza sobre o Plano, acho que talvez isso tenha dificultado.

(...) Se não houve uma, uma (...) capacitação, mas se não houve um esclarecimento, uma sensibilização para os representantes do Poder Público municipal em relação à importância do Plano, em relação à importância do Conselho? Como é que a gente poderia cobrar isso da sociedade?

No primeiro relato, o conselheiro reconhece como um mérito a apreciação do Plano pelo CMSA, evidenciando o papel do político do Conselho como legitimador do instrumento de planejamento construído de forma participativa e estimulada pelo governo democrático e a discussão no CMSA fortalece a transparência e a democratização das relações entre o Poder Público e a sociedade civil; outros dois conselheiros levantaram a necessidade de aperfeiçoamento do processo por meio de capacitação prévia para todos os membros visando a compreensão do papel político do CMSA no processo. Diante do exposto, deduz-se que seria importante e necessária uma capacitação para sensibilização e conhecimento sobre o processo de elaboração e apreciação do Plano e o papel do CMSA.

Subcategoria **tomada de decisão:**

Se, realmente, o Conselho se reunir, só depende deles em participar e levar pra o Executivo, levar para a sociedade, elaborar discussões, sair... (Representante do Poder Público).

A cada final de uma reunião, é estabelecido logo um pauta para a reunião seguinte então, todas as pessoas que estão ali participando já saem sabendo o que vai a pauta da reunião seguinte sempre assim (Representante da sociedade civil).

... as pautas não saiam de uma discussão, saiam de uma necessidade da gestora do SAAE (Representante do Poder Público).

(...) as votações em alguns momentos não tinha, era esvaziada, não tinham o número necessário de conselheiros (Representante da sociedade civil).

Constata-se que os problemas principais do CMSA identificados nos registros e pelos Conselheiros durante as entrevistas foram a ausência às reuniões e a falta de capacitação dos conselheiros, dificultando assim o cumprimento de suas atribuições e o exercício de seu caráter deliberativo. Tatagiba (2002) reconhece que existem conselhos que são bastante atuantes na fiscalização das ações do governo, porém não deliberam, não exercem o poder público para o qual foi criado, ou seja, não é condição suficiente a legislação respaldar o caráter deliberativo para garantir seu exercício (CARVALHO, 1995). Correia (2005) ao analisar o controle social no SUS afirma que os conselhos e as conferências previstos em lei não bastam para implementação do controle social, em função das dificuldades para seu pleno exercício.

A falta de capacitação citada poderia ter sido pautada, discutida e deliberada levando ao governo agir para reduzir esse problema logo no início da apreciação do Plano no Conselho. Os conselheiros foram instigados a levar adiante essa preocupação com a exposição do coordenador do Plano pela UFBA, prof. Moraes na reunião de novembro, porém nem assim tomaram alguma iniciativa. Rousseau (1983 *apud* TEIXEIRA, 2000) reconhece que os cidadãos precisam estar devidamente informados em situações de tomada de decisão. Nessa mesma reunião foi proposta por um conselheiro representante do Poder Público a realização de um Fórum com a sociedade civil, organizado pelo CMSA, para sistematizar e incorporar as demandas da sociedade com o Plano, porém sem manifestação de nenhum outro conselheiro, encerrando o assunto. As intervenções registradas durante a apreciação do Plano são técnicas, e mesmo assim não se tem a confirmação do que foi

incorporado ao Plano. O CMSA decidiu não aprovar o arranjo institucional do licenciamento ambiental proposto no Plano; não registrado em ata do CMSA, registrada apenas na Lei n. 1.837/2006 sancionada pelo Prefeito.

Subcategoria **controle de processos:**

(...) a gente nunca chegou num patamar pra falar, agora a gente tá com o Conselho funcionando razoavelmente bem, vamos passar agora... para o papel do Conselho (Representante do Poder Público).

A sociedade civil precisa entender que os governos democráticos precisam da participação efetiva da sociedade (...) o governo vai ter que carregar, fazer as reuniões acontecerem... é... até a sociedade entender que aquilo é da sociedade (Representante da sociedade civil).

(...) Apesar de 75% ser composto por representantes da sociedade civil, a sociedade não se apropriou desse instrumento de controle social (Representante do Poder Público).

Eu acompanho, todos os conselhos, quase todos os conselhos da nossa cidade, e a maior dificuldade é as pessoas estarem, realmente, à disposição daquele Conselho...(Representante da sociedade civil).

Relatos da secretária executiva e diretora geral do SAAE:

(...) na cabeça das pessoas, se a diretora do Conselho não chama pra uma discussão, a coisa não acontecia (...) as pessoas esperam esperavam que a gente encaminhasse o ofício, o convite; não existia uma manifestação por parte deles para com o restante dos conselheiros. Sempre partia do gestor (...) enquanto gestora do SAAE, mas eu que fazia tudo, eu só não fazia a entrega do ofício, mas até o ofício, eu que fazia não é? Fazia o ofício, a mobilização, ligar (...) talvez. é.....se...definida dentro dos conselheiros atribuições de cada um: equipe de mobilização, equipe de elaboração de ata.... (...) se eu me atrasasse, a reunião não acontecia (...), as coisas só aconteciam quando eu chegava. (...) um pouco da angústia que eu vivenciei (...) fazer alteração na lei em relação à Secretaria Executiva da direção do SAAE (...) que a diretoria do SAAE (...) possa também participar, concorrer, mas não como uma determinação, como uma imposição da lei.

Um conselheiro reconheceu que o CMSA não conseguiu avançar na direção de controle das ações do governo. Outro atribui a responsabilidade do não funcionamento do

Conselho, a falta de participação dos representantes da sociedade civil e outro avalia que a falta de participação é geral e que acontece em outros conselhos do Município.

Após 10 anos de regulamentação dos Conselhos de Saúde, Côrtes (2000) avaliou a efetivação do SUS e detectou que a potencialidade de participação da sociedade nos municípios brasileiros será maior quanto mais organizada a sociedade estiver.

As diversas falas da secretária executiva do CMSA relatam a total dependência dos conselheiros em relação à Secretária Executiva para o exercício das suas funções. Ainda que este seja o papel da Secretaria Executiva previsto no regimento interno, a sociedade civil que representa a grande maioria (75%) dos membros do CMSA, poderia ter assumido e exercido a condução do processo de apreciação do Plano.

Carvalho (1995) destaca que a capacidade dos conselhos assumirem o seu papel tem relação direta com o apoio administrativo e técnico suprido pelo Poder Público. Cabe a seguinte reflexão, se a Secretaria Executiva não tinha sua estrutura e funcionamento próprios, os conselheiros representantes da sociedade civil não teriam autonomia administrativa para impulsionar as reuniões, por outro lado, as condições de funcionamento poderiam ser reivindicadas no CMSA ou outras iniciativas poderiam ser tomadas por meio de articulação para o apoio logístico entre as entidades no sentido de impulsionar o funcionamento do Conselho.

Subcategoria **articulação:**

Acho que faltou uma pessoa articuladora, só prá isso, pra estar articulando as reuniões, pra estar articulando a metodologia de desenvolvimento, o Conselho, pra estar clareando sempre as pessoas sobre o conteúdo do Plano e da Política, como implementar (Representante do Poder Público).

(...) a saúde depende do, do saneamento, a educação depende do saneamento, falta política. Eu penso que faltou assim, alguma ou uma coordenação, porque muitas vezes até nas Conferências (intersetoriais) que a gente vem fazendo aqui, enfrenta as dificuldades (Representante da sociedade civil).

(...) tivemos dificuldade generalizada de todos os conselhos de se relacionarem (Representante da sociedade civil).

(...) alguns conselheiros do Conselho de Meio Ambiente participavam do Conselho de Saneamento Ambiental e aí faziam uma interface (Representante da sociedade civil).

(...) parece que o conselho era do SAAE e não do município (...) parecia que o plano era do SAAE, tanto é que a gente é ouvia isso das pessoas, porque o plano do SAAE (Representante do Poder Público).

Para analisar as respostas dos conselheiros foram destacados três aspectos da articulação:

a) articulação mobilizadora externa ao CMSA - percepções que reconhecem a falta de uma articulação para estimular o funcionamento do Conselho, como por exemplo, o mecanismo criado pelo governo municipal, por Decreto, em abril de 2008 sob a responsabilidade da Coordenação Especial e Participação Popular. O não reconhecimento pela falta de articulação entre eles e a cobrança de uma “força articuladora externa” necessária para contribuir com o funcionamento do CMSA retratam, talvez, a não estruturação da Secretaria Executiva e a falta de interesse do Conselho para defender um projeto político.

b) articulação entre conselhos - foi percebida como uma dificuldade entre todos os conselhos do Município e na realização das duas Conferências Intersetoriais de Saúde, Saneamento Ambiental e Meio Ambiente (2003 e 2007) esta dificuldade também foi notada. A falta de uma coordenação dos conselhos na realização das Conferências Intersetoriais foi destacada, devido a própria dificuldade de trabalhar intersetorialmente, ou por ter que vencer algumas vaidades pessoais.

c) articulação institucional – a articulação institucional existiu com a criação do Grupo Executivo e do Comitê Consultivo para elaboração do Plano, porém mostrou-se deficiente nas reuniões do CMSA, nas discussões e no desdobramento das deliberações. Pode também ser notada na fala da Secretária Executiva ao externar que a responsabilidade pela elaboração do Plano era delegada ao SAAE e não como responsabilidade do Município.

Correia (2005) cita a articulação como um dos componentes para efetivação do controle social no SUS e classifica-a em articulação entre conselheiros, articulação entre os conselhos/conselheiros e a sociedade, articulação entre os conselhos de Saúde e destes com conselhos das áreas afins e articulação ente os conselhos e outras instituições. Para o exercício da articulação é necessário ter o interesse em defender um projeto de interesse coletivo e da sociedade, tem quem haver representatividade, discussão integrada das políticas públicas e estabelecer o diálogo com outras instituições que possam apoiar o

Conselho nas suas atribuições como: Ministério Público, Tribunal de Contas; Poder Legislativo e órgãos de defesa do consumidor.

O que se observou nas atas é que pode ter havido articulação entre o representante das entidades ambientalistas e o representante do sindicato dos trabalhadores da saúde (um ambientalista) que participaram em igual número de reuniões, garantindo a presença em 6 (seis) das 7 (sete) reuniões de discussões temáticas e em 4 (quatro) delas fizeram intervenções em defesa do meio ambiente. Houve iniciativas da secretária executiva do CMSA por duas reuniões visando incentivar a articulação entre os conselheiros, quando solicitou aos presentes que se mobilizassem para garantir a participação dos conselheiros ausentes às reuniões. Uma das reuniões teve como objetivo principal iniciar a apreciação do Plano e a outra para votar o Plano; dessa maneira foi garantida a ampliação da participação nas respectivas reuniões. Assim, com a articulação incentivada, os conselheiros demonstraram reação e conseguiram atingir os objetivos esperados. Raciocínio semelhante pode ser feito ao atribuir o funcionamento eficaz, efetivo e eficiente se algum representante do segmento sociedade civil, independente da secretária executiva, exercesse o papel de articulador.

Subcategoria **representatividade:**

(...) caberia ao gestor municipal (...) identificar pessoas naquele setor que tivesse mais esse perfil de conviver com instrumento de planejamento e de controle social (Representante do Poder Público).

A frequência era esporádica e descontínua, tinha reuniões que vinha Associação A, depois vinha a Associação que não tava presente, vinha a C, então isso dificultou muito a ação do Conselho (...). Tinha muita alternância, havia representações diversas de secretários (Representante do Poder Público).

(...) você fazer uma convocação de profissionais para discutir isso daí, existe uma dispersão muito grande (...). não houve essa participação dos profissionais na discussão de alguns pontos do Plano” (Representante da sociedade civil).

Seria muito mais proveitoso se as comunidades, as entidades dessem mais apoio a esses conselhos porque nós tínhamos mais força pra cobrar e pra conseguirmos as nossas reivindicações (Representante da sociedade civil).

(...) temos obrigação de nos dias das nossas reuniões, que são duas reuniões a cada mês, passar o informe do funcionamento dos conselhos à todas as pessoas que estiverem presentes na, na nossa reunião (Representante da sociedade civil).

(...) a gente é... levou a pauta do Plano pra o Conselho Municipal de Saúde, sempre as reuniões que nós participava, a gente passava pra os conselheiros pra manter informado (Representante da sociedade civil).

Os conselheiros que eram mais ligados às entidades, é...digamos assim, de âmbito social e que não tinham a...o costume ou até obrigação de prestar conta dos acontecidos no... nos diversos conselhos que eles representavam, então por muitas vezes faltavam (Representante da sociedade civil).

Com base em pesquisa sobre diversos estudos que analisam o funcionamento de conselhos gestores de políticas públicas das áreas de saúde, de assistência social e de defesa dos direitos da criança e do adolescente, Tatagiba (2002) observou que muitos dos conselhos funcionam com baixa capilaridade social devido à falta de representatividade dos conselheiros governamentais e de entidades. Revelam esses estudos que os representantes governamentais possuem fraca relação com os órgãos que representam e a frequência de participação é baixa e diversificada. Os representantes das entidades não têm interrelação com as entidades, e na maioria dos conselhos, as pautas não são discutidas nas entidades, assim como os representantes não são acompanhados nas suas ações. Em consequência, a tendência dos conselhos é funcionar mal, com pouco ou nenhum poder político.

A representante da União das Associações dos Moradores da Zona Rural (UARA) reconhece a fragilidade das representações da sociedade civil no Conselho e a importância da representatividade. Os dois últimos relatos são dos representantes da União das Associações de Moradores de Alagoinhas (UAMA) e dos usuários do Conselho Municipal de Saúde, são os que têm interlocução com as outras entidades das 10 (dez) representadas no CMSA. Então, a atuação do CMSA ficou fragilizada e “quanto maior a representatividade, maiores as chances efetiva de partilha de poder na negociação com o Estado” (DAGNINO, 2002, p. 290). Um conselheiro governamental reconhece que seria importante que os membros indicados para representar o governo tivessem compromissos com o Plano e com instrumentos de controle social. Tatagiba (2002) revela em sua

pesquisa que embora o representante governamental possa ter esses atributos, se não tiver um vínculo com o gestor, as decisões do Conselho não serão implementadas.

Controle Social

Subcategoria **informação:**

... Se o conselheiro não tiver conhecimento, ele não sabe o que pedir ou como cobrar (Representante da sociedade civil).

Foi muita informação que a gente teve (o processo de apreciação do Plano) (Representante da sociedade civil).

Não tivemos dificuldade quase nenhuma porque o Plano foi muito bem elaborado, muito bem discutido, apenas nós, isso não é, não foi dificuldade, nós detectamos alguma coisa dentro da realidade da cidade, nós precisávamos é... modificar um pouco (Representante da sociedade civil).

(...) entrega do, do CD (...) foi disponibilizado, os impressos também. A gente imprimiu onze volumes (...) pra poder facilitar a leitura (Representante do Poder Público).

(...) eu sentia que algumas pessoas do Conselho até não tinham o incentivo de ir por não entender (...), não ficava, principalmente disposto a ir, não se sentia disposto por não conhecer uma planta, não saber o que é que tava sendo dito (...) talvez a sugestão é que, é que houvesse uma forma mais lúdica de apresentar esse tipo de trabalho (o Plano), através de uma maquete ou através de um filme, uma coisa que fosse mais objetivo no entendimento da sociedade como um todo (Representante da sociedade civil).

A secretária executiva forneceu cópias da proposta do Plano aos conselheiros para conhecimento, troca de informações e discussões, portanto, não houve dificuldades de acesso às informações para apreciação do Plano, revela transparência no processo, ratificando o discurso da gestão democrática do governo municipal. Além do material disponibilizado, professores responsáveis pelas temáticas estiveram presentes em reuniões para contribuir na apreciação. Correia (2005) identifica que a falta de informação aos conselheiros é um traço de governos que dificultam a partilha de poder, mas que não ocorreu em município de Alagoinhas.

Contudo, apesar das iniciativas da secretária executiva para facilitar a compreensão dos conselheiros na apreciação das temáticas, um membro avaliou que a falta de conhecimento técnico foi motivo de desmotivação de presença às reuniões e propôs a aplicação de dinâmicas lúdicas para exposição das temáticas visando facilitar sua compreensão. É natural e compreensivo que alguns conselheiros não tenham conhecimento técnico ou afinidade com algumas temáticas e estes fatos podem levar à falta de interesse individual. Outro aspecto que pode influenciar na apreciação do Plano é não produzir resultados imediatos, diferentemente do Orçamento Participativo, e para alguns com visão imediatista, pode ser um elemento dificultador.

O Plano Municipal de Saneamento Ambiental é um instrumento técnico, mas não é difícil compreender as diretrizes, opinar sobre o diagnóstico, discutir sobre prioridades e sobre opções de tecnologia; todos, assuntos de interesse e sem necessidade de grande conhecimento técnico. Ainda assim, é possível que alguns dos conselheiros não tenham se dedicado a leitura dos materiais disponibilizados, não tenham participado dos grupos de trabalho nem de reuniões do Comitê Consultivo, como pode não ter despertado o interesse em participar das reuniões com os professores para esclarecimentos.

Subcategoria **articulação:**

(...) ora você tinha efetivos e ora você tinha outros, então precisava de uma unanimidade, uma continuidade, para poder você conseguir fazer com que o Plano fosse aprovado e encaminhado à Câmara Municipal pra ser aprovado (Representante da sociedade civil).

O Conselho poderia está sendo citado em uma ou outra atividade, mas... é como se fosse a reboque das realizações do governo (Representante do Poder Público).

Todos os outros conselhos que foram propostos na cidade é..., inicialmente, houve uma frequência e depois foi um esvaziamento completo; muitas vezes a reunião (...) as pessoas não participavam (...) por falta de interesse, de alguma coisa que interesse mais efetivamente, que aconteça mais objetivamente (Representante da sociedade civil).

Analisando, as falas dos conselheiros e os registros, a dinâmica de funcionamento do CMSA era fragilizada, principalmente, pela pouca participação dos conselheiros, parece ficar evidente a falta de iniciativas de articulação. A falta de quórum apresenta-se como

justificativa para alguns, a existência de muitos Conselhos que levavam a alguns conselheiros terem representação em vários Conselhos (por exemplos: a Secretaria Municipal de Saúde tem assento em 12 Conselhos e a União das Associações de Moradores do Município de Alagoinhas tem assento em 14 Conselhos Municipais de Alagoinhas). Citando Tatagiba (2002), a proliferação dos vários conselhos que foram criados após a Constituição Federal de 1988, prejudicou a qualidade de participação dos conselheiros ao atuar em diversos conselhos, sobrecarregando-os. Acrescenta que alguns estudos sobre essa problemática indicam como uma saída, que as entidades discutam prioridades de participação em conselhos com maiores chances de construir e garantir políticas públicas que atendam aos interesses sociais. Correia (2005) considera que a articulação, a informação e a capacitação favorecem a efetividade do controle social.

Subcategoria **autonomia**:

Talvez faltou um pouco de, de assessoria,.....é...de marketing pra poder divulgar um pouco (Representante da sociedade civil).

O governo vai ter que carregar, fazer as reuniões acontecerem... é... até a sociedade entender que aquilo é da sociedade. Enquanto a sociedade não entender isso, ela vai ficar achando que, que isso é isso é obrigação do município (Representante da sociedade civil).

Eu nunca percebi que houvesse assim, uma intenção de manipular, sempre foi uma coisa aberta sempre foi uma coisa aberta, clara, que todos chegava a discussão. Se não aceitasse aquela, aquela proposta, mostrava porque tecnicamente (Representante da sociedade civil).

(...) nesse governo, conselheiros seja do que for, tem vez e voz. (...) O local é lá no SAAE mesmo, na sede do SAAE, é um local que a gente sente como se tivesse em nossa casa (...) é excelente o local (...) todo o apoio e dá voz e dá vez aos conselheiros (Representante da sociedade civil).

A maior dificuldade é recursos humanos, pessoas técnicas para dar encaminhamento a determinados documentos, a determinadas situações (...) se ele tivesse uma independência maior, de ter um computador, sua sala; eu acho que seria bem melhor (Representante da sociedade civil).

Eu enxergo hoje a estrutura do SAAE dando todo apoio. Eu acho que tá de bom tamanho e seria suficiente (Representante do Poder Público).

(...) Uma estrutura mínima para funcionamento e tivesse uma identidade própria, (...) a estrutura do Conselho (a Secretaria Executiva), eu acho

que isso tem que, vamos dizer assim... está nas mãos da sociedade civil e não do Poder Público (Representante da sociedade civil).

A falta de estrutura própria e seu funcionamento e a falta de divulgação das ações dos conselhos são aspectos que significam falta de autonomia. Perez (2004) ao tratar de conselhos deliberativos, afirma que é obrigação da autoridade administrativa dotá-los de estrutura e funcionamento, publicar as suas decisões, dentre outras obrigações.

O CMSA não tinha autonomia administrativa, técnica e financeira, embora entre os entrevistados da sociedade civil, apenas o representante dos usuários do Conselho Municipal de Saúde tenha levantado como um problema de funcionamento do CMSA, a falta de estrutura física e material, apoio administrativo e técnico. Os demais representantes da sociedade civil acham o local bom e não levantaram problemas em depender da infraestrutura física e funcional do SAAE. Os representantes do Poder Público, da mesma forma, avaliam que o local e o apoio que o SAAE presta está bom e a secretária executiva do CMSA e gestora do SAAE avalia que o CMSA deve ter seu espaço e funcionamento próprios e ainda propõe que a Secretaria Executiva seja assumida pela sociedade civil, em função do acúmulo de responsabilidades da gestora do SAAE que pautou essa discussão em uma das últimas reuniões do CMSA, mas não chegou a ser discutida. Acrescentou uma outra avaliação: “(...) a gente tocou isso pouco nas reuniões, mas conversando com um e outro, em particular, as pessoas... é... não entendiam, claro que tava na lei, mas não compreendiam porque que a gestora do SAAE tinha que ser a secretária executiva”.

As falas de dois conselheiros representantes da sociedade civil evidenciam a importância de terem “voz e vez”, o que pode remeter a uma análise do ponto de vista da cultura política autoritária no Município dos governos anteriores. Como se davam as relações entre o governo e essas associações? Elas representam parcelas da sociedade civil excluídas socialmente e no governo atual participam de espaços públicos onde as relações são transparentes e participativas, são estimulados a emitir opiniões, apresentar demandas da sociedade e tomar decisões, então aparentemente, e por enquanto, a compreensão sobre a autonomia esteja limitada a essa nova relação.

Subcategoria **permeabilidade:**

(...) o Conselho não chegou a ser representativo da sociedade civil, exatamente porque não conseguiu trazer pra dentro do Conselho, ou do Conselho para a sociedade civil, a importância e a clareza do conteúdo do Plano e da Política Municipal de Saneamento. Então acho que faltava essa relação direta da sociedade civil com a sua representação que era o Conselho (Representante do Poder Público).

O Conselho praticamente não atuou (Representante da sociedade civil).

A sociedade que enxergava o Conselho era a sociedade que participava das reuniões do Conselho (...) acho que a gente não era, é... não era visto pela sociedade, não era enxergado (Representante da sociedade civil).

(...) faltou mais essa participação, do interesse do conselheiro, de tá nas discussões, de levar para sua comunidade (Representante da sociedade civil).

Os conselhos como um todo aqui em Alagoinhas, tiveram uma dificuldade muito grande de se estabelecer... Mas a gente tem o exemplo do Conselho Municipal de Saúde, é que conseguiu mostrar sua cara publicamente (Representante do Poder Público).

O Conselho não conseguiu... é... se mostrar perante a sociedade, como sendo um órgão deliberativo, de controle, né? Das políticas que foram implementadas (Representante do Poder Público).

Os entrevistados reconhecem que o Conselho não conseguiu apresentar-se para a sociedade. A avaliação está adequada e coerente em virtude das limitações enfrentadas pelo CMSA, que apreciou o Plano com dificuldade até para garantir o quórum. Bem como, não foi protagonista durante as reuniões do Comitê Consultivo, não realizou o Fórum com a sociedade, proposto por um conselheiro do segmento governamental, para juntar as demandas da sociedade ao que estava proposto pelo Plano inicialmente, não divulgou a apreciação em rádio, jornal, folder ou carro de som, etc.

Subcategoria **organicidade:**

A maior dificuldade é recursos humanos, pessoas técnicas para dar encaminhamento a determinados documentos, a determinadas situações (Representante da sociedade civil).

O regimento (...) é muito claro, ele é discutido para poder então ser aprovado (...). Agora, infelizmente, a frequência das pessoas, é, deixam a desejar e muitas das vezes (...) muitas das vezes, a reunião não acontece por falta de frequência das pessoas que compõem o Conselho (...) o grande problema (...) não é só do Conselho de Saneamento não, todos os

conselhos da nossa cidade passa por esse tipo de problema (Representante da sociedade civil).

(...) esse número grande de conselhos, os conselheiros sendo os mesmos de todos os conselhos virou um, uma, um número tão grande de reuniões e discussões, às vezes, inúteis que terminava não funcionando e que não é o caso de saneamento ambiental (Representante da sociedade civil).

O principal problema de funcionamento do Conselho é... era justamente a frequência de participação da, das representações das entidades (Representante da sociedade civil).

Um dos grandes problemas era falta de conhecimento dos conselheiros, boa parte não tinha conhecimento do Conselho como um todo, do papel do Conselho. É, conhecimento também da área do saneamento (Representante da sociedade civil).

A principal foi a dificuldade de mobilizar tanto o quadro interno da prefeitura em torno do Conselho, bem como as representações da sociedade civil (Representante do Poder Público).

(...) o que também dificultou foi a falta de identidade... assim... do espaço que os conselheiros se sentissem, vamos dizer assim, aqui é o espaço do Conselho Municipal de Saneamento (Representante da sociedade civil).

(...) as pessoas... é... não entendiam, claro que tava na lei, mas não compreendiam porque que a gestora do SAAE tinha que ser a Secretária Executiva (Representante do Poder Público).

(...) o regimento interno fica distante da minha realidade. O que eu quero ver são fatos, obras e a população bem atendida (Representante da sociedade civil).

Analisando o conjunto das repostas dos conselheiros em todas as subcategorias analisadas, reconhece-se como problemas a baixa frequência, a falta de estrutura própria e o funcionamento da Secretaria Executiva, além das dificuldades externadas pela secretária executiva em assumir a Direção Geral do SAAE e a Secretaria Executiva do CMSA. Carvalho (1995) distingue os conselhos ativos e os conselhos que funcionam apenas para cumprir a formalidade da lei que os instituíram, pela realização regular de reuniões e a estruturação e o funcionamento da secretaria executiva. Embora o regimento interno estabeleça as normas de funcionamento e organização, o Poder Público não garantiu a estrutura e o funcionamento próprios e a secretária executiva que relatou seu desejo que outro membro assumisse esse papel, precisaria, entretanto, ter pautado esse assunto, para se buscar garantir a institucionalização social do Conselho e a sua estruturação e, em seguida,

alterar o regimento interno. Registre-se que só em 2006, foi pautada a alteração do estatuto, mas o assunto não foi discutido.

Subcategoria **capacitação**:

(...) nós precisamos (...) passar por um curso de capacitação, de conselheiros, né? Pra gente saber quais as nossas, os nossos direitos e os deveres (Representante da sociedade civil).

(...) tentar conscientizar o gestor (...) a gente sente essa necessidade porque nem todos têm essa visão da necessidade de construção de instrumentos de planejamento (...). E no caso da sociedade civil, é estabelecer um programa de capacitação para os conselheiros (Representante do Poder Público).

(...) se não houve um esclarecimento, uma sensibilização para os representantes do Poder Público municipal em relação à importância do plano, em relação à importância do Conselho, como é que a gente poderia cobrar isso da sociedade? (...) acho que primeiro a gente tem que partir da, da sensibilização, de mostrar qual o entendimento, porque a elaboração do Plano, não é? Pra depois, você de fato, efetivar a sua construção. (...) Discussões que envolvem questões técnicas, as questões de gestão, de controle social, os conselheiros tiveram oportunidade de, vamos dizer assim, pelo menos ter conhecimento. Não houve uma capacitação voltada para fim, mas houve alguma iniciativa. (...) Discutimos (sobre capacitação), mais não fomos... não viabilizaram não (...) o Plano, ele tomava muito tempo do Conselho. (...) comentava-se da necessidade e tudo, mas a gente não conseguiu passar dessa discussão pra botar em prática. (...) Iniciamos um processo, uma discussão sobre capacitação (...) no período da construção do Plano (...). Diante da falta de recursos, de não de não ter, né, fundos pra capacitar funcionários, os conselheiros (...) (Representante do Poder Público).

Alguns relatos dos conselheiros apontam para a necessidade de capacitação direcionada para apreender qual o papel do Conselho e do conselheiro. A capacitação permite a efetivação do controle social e promove a capacidade dos conselheiros da sociedade civil para interferir as ações do Estado, a gestão pública (CORREIA, 2005).

Teixeira (2000) exalta 3 (três) condições para a participação com controle social: a capacitação continuada, a organização e estruturação da sociedade civil. Correia (2005) comenta sobre alguns resultados da Pesquisa de Avaliação do Impacto do Projeto de Incentivo à Participação Popular e ao Controle Social no SUS (1998): a falta de

capacitação representa o segundo motivo que dificulta a atuação do conselheiro e os conselheiros capacitados conseguem intervir e articular-se 70% a mais que os conselheiros não-capacitados. A autora apresenta uma proposta de capacitação para os conselhos e conselheiros do SUS com o objetivo de fortalecer o exercício das funções atribuídas para o controle social no SUS e, entre as oficinas propostas, uma é sobre a participação e o controle social do SUS e a outra é sobre o papel do conselheiro. Ela destaca que propostas de capacitação vêm sendo aprovadas nas Conferências Nacionais de Saúde seguidamente, de 1992 a 2003.

O processo de apreciação do Plano pelo CMSA relatado por meio da documentação analisada e das entrevistas, traz várias contribuições reflexivas para outros processos de elaboração de Planos de Saneamento com participação e controle social. Considerando todas as adversidades do processo, reconhece-se como valorosa a experiência pioneira instigada pelo Estado de compartilhar com a sociedade mais uma iniciativa para implementação de política pública, na contramão do que revela Dagnino (2002), que ao sistematizar vários estudos de casos de participação da sociedade civil detecta que a principal problemática é o compartilhamento de poder pelo Estado concentrado nas decisões não implementadas. A contribuição efetiva da sociedade civil no processo de elaboração do Plano é uma estratégia para ela apropriar-se desse instrumento de gestão (BERNARDES; SCÁRDUA; CAMPANA, 2006), fortalecer a democracia e o CMSA construir sua história de desbravador na área do saneamento, em meio à complexidade do processo e das relações de diversidades cultural, política, técnicas, concepções ideológicas e interesses.

Dagnino (2002) conclui que se as avaliações sobre a participação da sociedade civil nos espaços públicos considerarem que os processos são complexos (presentes nas relações entre a sociedade civil e o Estado), considerarem também os diversos contextos e a heterogeneidade das forças políticas presentes, contribuirão mais e melhor para o avanço da democracia. Com isto, afasta-se a possibilidade de avaliações com conclusões frustrantes porque foram criadas expectativas de alcançar resultados tendo como parâmetros de avaliação as dimensões social e política da época da criação desses espaços.

7.5.3 A atuação do CMSA na implementação do Plano Municipal de Saneamento Ambiental de Alagoinhas

Concluído o processo de discussão e aprovação do Plano no CMSA, o Prefeito encaminhou o projeto de lei do Plano para a apreciação da Câmara de Vereadores em 16 de novembro de 2006, sendo aprovado em duas votações, por unanimidade, e sancionado pelo Prefeito, posteriormente.

Não há nenhum registro de alguma atividade ou ação desenvolvida pelo CMSA a partir de novembro de 2006 sobre o processo de acompanhamento da implementação do Plano. Mesmo assim, os conselheiros nas entrevistas realizadas foram provocados a emitir posição sobre como o CMSA poderia acompanhar a implementação do Plano.

A análise de conteúdo quanto à percepção dos entrevistados se faz utilizando-se o critério da categorização (BARDIN, 1977 *apud* FRANCO, 2007). A seguir relatam-se trechos das entrevistas selecionadas para análise da subcategoria **capacitação** das categorias participação e controle social:

... o acompanhamento da implantação dessa, de um Plano desse vai cair na mesma coisa da questão da homologação do Plano. Então, no meu entendimento, pra o Conselho acompanhar a implantação do Plano...é...ou ele teria...é...técnicos, talvez técnicos contratados pelo Conselho pra efetivamente acompanhar isso (...), o Plano é um documento técnico, não é? Você tem muitos elementos que precisa ter conhecimento do que tá sendo feito ali. Então o, o Conselho, simplesmente, com a qualificação técnica que ele tem é complicado fazer um acompanhamento daquilo que tá, tá lá posto no Plano como um todo (...) se fizesse uma, uma...é...como é que se diz, a contratação de uma empresa de fiscalização (...) Pode ser até uma, uma entidade do próprio governo, ou seja, universidade, um CEPED da vida (Representante da sociedade civil).

(...) Capacitação dos conselheiros (...) criação, inclusive, desse grupo ou órgão gestor (governamental) das políticas públicas, não só de saneamento, mas de desenvolvimento urbano. (...) O Conselho se assumindo enquanto Conselho deliberativo que é e a partir daí formulando, realmente, questionamento em relação à política de saneamento ambiental, fazendo proposições, em cima do histórico que já foi construído (Representante do Poder Público).

Os conselheiros deveriam cobrar (...) no período de elaboração do orçamento (...) orçamento específico para implementação do Plano (...) devia também prever (...) uma assinatura para capacitação de conselheiros (Representante do Poder Público).

Primeiramente ser capacitado, em seguida instituir espaços de discussão com o Poder Executivo, acompanhar o planejamento municipal e suas avaliações no campo do saneamento, elaborar um planejamento interno definindo responsáveis para acompanhamento, constituir câmaras técnicas, audiência públicas, dentre outros (Representante do Poder Público).

A qualificação técnica é uma das necessidades intrínseca à participação da sociedade nos mecanismos de controle social. Sua ausência favorece uma participação desigual e sua aquisição rebate na falta de tempo que os conselheiros deixam de ter para articulação com sua base e implica na dificuldade de renovação de quadro, pois os que se disponibilizam a capacitação cada vez distanciam-se dos demais membros, tornando-se “especialistas” e perpetuando-se na entidade que representa (DAGNINO, 2002). Embora a qualificação específica de conselheiros seja um grande desafio, em função da disponibilidade de tempo que requer, implicando no aparecimento de novas lideranças, é possível buscar o equilíbrio desenvolvendo outras ações que estimulem e ampliem o acesso da qualificação a mais conselheiros e ao surgimento de novas lideranças, assim como promover fóruns de articulação entre a base e os conselheiros. Outra questão é avaliar qual seria a prioridade estratégica: o conselheiro atuar com capacidade de intervenção qualificada ou apenas legitimar decisões por influência de intervenções qualificadas ou por decisão da maioria? Uma das alternativas destacadas por Dagnino (2002) para suprir a deficiência da qualificação passa pelo apoio de assessorias ou a instalação de Câmaras Técnicas em conselhos. Os conselheiros de maneira geral, enfatizam a capacitação para viabilizar a atuação do Conselho no processo de implementação do Plano e um representante da sociedade civil, mais resolutivo, propõe que o CMSA tenha um suporte de atores externos contratados para acompanhar tecnicamente a implementação.

A capacidade de ação dos conselheiros, de influenciar nas decisões e de negociar, não se resolve apenas com capacitação técnica, sendo que os conselheiros também têm que potencializar sua atuação para consolidar o Conselho. A necessidade de qualificação política é registrada por Dagnino (2002) como fundamental nos espaços públicos de

participação e controle social onde a negociação e construção de consensos são os desdobramentos das discussões para tomada de decisões.

Alguns entrevistados destacam a atuação dos conselheiros na implementação do Plano, além da capacitação, e como o CMSA apresentou baixa capacidade de funcionamento para a sua consolidação será necessário a qualificação política, já diagnosticada anteriormente. A linha de atuação do CMSA proposta na última fala da página anterior, reforça a necessidade da qualificação política de alguns conselheiros, pois se compreensões semelhantes à essa estivessem internalizadas entre os conselheiros, o CMSA talvez tivesse se consolidado e não tivesse deixado de funcionar (a proposta foi feita por um profissional do governo que participou de algumas reuniões do CMSA, como convidado e que tem um acúmulo em participação de mecanismos de controle social) confirmando a importância da qualificação.

O Conselho tem que tá nas suas reuniões (...). Eu acho que o Conselho tem que tá, tem que ter uma representação muito forte, chamar o Executivo e perguntar a ele, até que ponto ele vai levar em consideração o Plano que foi elaborado; retomar as reuniões do Conselho (Representante do Poder Público).

No processo de apreciação do Plano, o CMSA apresentou uma baixa capacidade de funcionamento e em seguida tornou-se inativo, e sua retomada, provavelmente, dependerá de vários esforços do governo municipal de priorizar sua atuação. Logo, não bastam que as reuniões sejam retomadas como propõe um dos entrevistados, será necessária uma capacitação inicial sobre o papel do conselheiro no CMSA e sobre a Lei n. 1.460/2001.

Pelo que já foi tratado até aqui, os desafios para o efetivo funcionamento do CMSA são muitos, pois enquanto o governo municipal foi o estimulador dos processos participativos e do segmento sociedade civil, em 8 (oito) anos não conseguiu impulsionar o funcionamento do CMSA, exceção para o processo de apreciação do Plano e a elaboração do seu regimento interno, únicas atribuições exercidas pelo CMSA, em conformidade com a Lei n. 1.460/2001.

O processo de implementação do Plano Municipal de Saneamento Ambiental iniciado de maneira desarticulada, poderia ter sido diferente se o CMSA estivesse ativo e fosse atuante para cobrar e acompanhar sua implementação, cobrar a elaboração do Relatório de Salubridade Ambiental visando a atualização anual do Plano (art. 18, da Lei n. 1.460/2001), a criação e implantação de um sistema de monitorização do Plano, dentre outras atitudes para atender a Lei n. 1.460/2001.

7.5.4 A atuação do CMSA na 2ª Conferência Municipal de Saneamento Ambiental

A Conferência Municipal de Saneamento Ambiental de Alagoinhas é um dos instrumentos do Sistema Municipal de Saneamento Ambiental e um dos instrumentos de controle social previsto na Política Municipal de Saneamento Ambiental de Alagoinhas. A 1ª Conferência realizada no período de maio a julho de 2001, embrião da Política que se tornou a Lei n. 1.460/2001, estabelece a realização de Conferência Municipal de Saneamento Ambiental (CMSA), precedida de Pré-Conferências preparatórias a cada 2 (dois) anos (ALAGOINHAS, 2001).

Na realização da 1ª Conferência houve uma intensa mobilização da sociedade desde a sua organização com amplas reuniões integrando diversos segmentos da sociedade civil e do Poder Público municipal. Sua realização foi precedida de Pré-Conferências preparatórias, 4 (quatro) temáticas e 17 (dezessete) regionais, essas últimas incorporadas às Assembléias do Orçamento Participativo. A realização das Pré-Conferências regionais foi concebida por meio de um processo articulado e integrado institucionalmente. A Conferência que foi realizada no início do novo governo democrático-participativo, aprovou propostas com mecanismos de participação e controle social, com pioneirismo para a área do saneamento brasileiro.

A realização das Pré-Conferências contribui para promover a sensibilização e o envolvimento com os temas a serem discutidos na Conferência permitindo potencializar as discussões e os resultados. As Pré-Conferências também estimulam a mobilização da sociedade para a participação na Conferência na medida em que elegem delegados.

A questão da participação e do controle social da gestão dos serviços de saneamento ambiental vai muito além do acesso dos usuários aos órgãos de defesa do consumidor, voltados, sobretudo, para atender aos interesses de clientes de serviços prestados. Aos usuários/cidadãos, não interessa apenas a existência de canais de reclamação quando os serviços não forem prestados adequadamente. A eles e aos não usuários, interessam participar, discutir, monitorizar, intervir efetivamente na gestão e regulação dos serviços, interagir com as instituições responsáveis pelos serviços (MORAES; BORJA, 2001 apud MORAES; MELO; REIS, 2002, p. 4).

A 1ª Conferência obteve êxito com a sua realização ao subsidiar diretrizes para formulação da Política Municipal de Saneamento Ambiental de Alagoinhas com participação, alcançando seu objetivo principal (MORAES; MELO; REIS, 2002).

A 2ª Conferência de Saneamento Ambiental foi realizada no período de 25 a 27 de julho de 2003, conforme definido em Lei, porém num formato diferente: o Governo Municipal de Alagoinhas inova convocando a 1ª Conferência Municipal Intersetorial de Saúde, Saneamento e Meio Ambiente (1ª CMISSAMA) com o propósito de estimular o processo de mudança de paradigma na formulação, implementação e avaliação das políticas públicas de saúde, saneamento ambiental e meio ambiente, buscando desenvolver sua articulação (MORAES *et al.*, 2004 apud MORAES, 2007).

O saneamento ambiental se inter-relaciona com a saúde, meio ambiente, recursos hídricos, desenvolvimento urbano, habitação, portanto, discutir as políticas públicas na perspectiva intersetorial, favorece que os serviços de saneamento ambiental contribuam para promoção da saúde, para a salubridade ambiental e intervenções estruturantes para os assentamentos humanos refletindo ainda na qualidade de vida e na proteção ambiental (BORJA 2005 apud MORAES, 2007).

Inojosa (2001, p. 105), define a “intersetorialidade ou transetorialidade como a articulação de saberes e experiências com vistas ao planejamento, para realização e avaliação de políticas e projetos, com o objetivo de alcançar resultados sinérgicos em situações complexas”. A autora afirma ainda que na perspectiva da intersetorialidade deve-se criar uma nova dinâmica na estrutura de ação governamental, com base territorial e populacional. E Moraes (2007, p. 66) afirma que “a intersetorialidade é uma estratégia de tornar a ação pública mais efetiva e eficaz”.

Embora a Lei n. 1.460/2001 estabeleça que o CMSA deva discutir e aprovar proposta de regimento interno para a organização e o funcionamento da Conferência, no ano de 2003, o CMSA estava funcionando ainda de maneira muito incipiente, voltado para a questão organizacional. Da primeira reunião do CMSA após a posse, em novembro de 2003 até julho de 2004, a atribuição desenvolvida pelo CMSA foi a elaboração do regimento interno. Não há registro em atas de discussão sobre a realização da 2ª Conferência Municipal de Saneamento Ambiental, embora alguns conselheiros tenham participado da 2ª Conferência, como confirmam nas entrevistas:

Não foram todos (...). Quem tem um entendimento mais claro, participou da organização, foi membro. Participou não só da primeira como da segunda (Representante do Poder Público).

Pessoas do Conselho que sabiam da importância do evento estavam fazendo essa discussão, mas eu acho que não estavam assim socializado com o conjunto do Conselho. Vamos dizer assim, aquele núcleo mínimo que vinha se reunindo, participou dessa discussão, mas o Conselho como um todo, vamos dizer assim, foi a reboque (Representante do Poder Público).

A discussão sobre a realização da 2ª CMISSAMA pelo CMSA não foi registrada em ata, de acordo com a documentação existente, porém o CMSA se fez presente na Conferência oficialmente.

Dagnino (2002) afirma que a participação da sociedade civil nos espaços públicos é distinta no tempo e no resultado.

A Conferência além de propiciar a integração da sociedade na busca dos seus direitos, do exercício da cidadania, é um instrumento eficaz de participação popular e controle social, conquista aliados, desperta o interesse comum, incentiva as lideranças e como objetivo principal subsidia diretrizes para elaboração da política municipal de saneamento ambiental (MORAES; MELO; REIS, 2002).

O que se verifica é que o regimento interno da 1ª CMISSAMA previu a participação de representantes dos 3 (três) Conselhos na Comissão Organizadora e, garantiu a participação

de 60 delegados representando os Conselhos Municipais de Saúde, de Saneamento Ambiental e de Defesa do Meio Ambiente com direito a voz e voto (MORAES *et al.*, 2004). Na ata da Conferência, o CMSA esteve representado na mesa de abertura e coordenação do Grupo de Trabalho Saneamento e Saúde Pública.

Tabela 7.3 - Registros de possíveis reuniões do CMSA

Reunião	Governo	Sociedade Civil	Registro
23/04/2003	4	7	Só lista de presença
08/07/2003	3	2	Regimento interno rubricado

Ao analisar a tabela 7.3, observa-se que parece ter havido apenas duas reuniões do CMSA em 2003, antes da realização da 2ª Conferência Municipal de Saneamento Ambiental, como não foram localizadas as atas nem convocações do período, não é possível afirmar se houve alguma discussão sobre a 2ª Conferência pelo CMSA. Um fato que merece destaque foi a mudança de gestora do SAAE de secretária executiva do CMSA no final do mês de fevereiro de 2003, pois o CMSA iniciou sua gestão junto com a primeira secretária executiva do CMSA que permaneceu no cargo por 5 (cinco) meses e com isso, pode ter havido alguma descontinuidade no processo que se estava construindo.

Embora o CMSA tenha participado da Conferência, por meio de alguns conselheiros na mesa de abertura e coordenação de um grupo de trabalho, não elaborou proposta de regimento interno, de acordo com a Lei n. 1.460/2001. Talvez os motivos que levaram ao CMSA não participar ativamente da organização da 2ª Conferência sejam: início da primeira gestão; a secretária executiva não pautou a discussão no CMSA; o segmento da sociedade civil não tinha ainda amadurecimento suficiente para propor a elaboração de proposta de regimento interno da 2ª Conferência Municipal de Saneamento Ambiental; e o CMSA tinha aprovado o seu regimento interno, aproximadamente, há 15 (quinze) dias do início da Conferência; foi a primeira Conferência realizada após o início de funcionamento do primeiro CMSA.

Embora o CMSA não tenha tido presença marcante na Conferência, alguns conselheiros participaram. Talvez se tivesse havido discussões no âmbito do Conselho, os conselheiros pudessem ter participado com posições coletivas, enquanto CMSA, e não individuais, como conselheiros, como por exemplo, defender propostas em nome do Conselho Municipal de Saneamento Ambiental visando a estruturação para o funcionamento e o fortalecimento de ação do Conselho.

7.5.5 A atuação do CMSA na 3ª Conferência Municipal de Saneamento Ambiental

Após a realização da 1ª CMISSAMA, não houve mais reunião do CMSA no ano de 2003, de acordo com a documentação analisada, pois estiveram presentes apenas 3 (três) representantes do Governo municipal em uma única reunião convocada em outubro de 2003. Após 7 (sete) meses sem se reunir, considerando-se que a última reunião do CMSA foi em julho de 2003, foi realizada 1 (uma) reunião do CMSA em março de 2004, tendo como único registro uma minuta de ata incompleta. Posteriormente outras 3 (três) reuniões foram convocadas, mas parece que não foram realizadas, como registra o baixo número de membros do Conselho que assinaram as listas de presença.

Tabela 7.4 - Possíveis reuniões convocadas do CMSA

Reunião	Governo	Sociedade civil	Registro
15/10/2003	3	0	Só lista de presença.
10/03/2004	Indefinido	Indefinido	Minuta de ata incompleta.
19/03/2004	1	5	Só lista de presença.
19/05/2004	2	3	Só lista de presença.
07/07/2004	0	1	Só lista de presença.

Observa-se que o CMSA apresentava dificuldades de funcionamento no ano de 2003 (recém-criado) e mesmo com a realização da 2ª Conferência Municipal de Saneamento Ambiental e 1ª Conferência Intersetorial de Saúde, Saneamento Ambiental e Meio Ambiente, o CMSA não voltou a funcionar. O CMSA passou por processo gradativo de esvaziamento, deixando de funcionar por 7 (sete) meses, novamente, entre abril de 2004 e outubro de 2004, de acordo com a documentação analisada, pois não foi localizado registro de atas do período. Como se pode observar na tabela 7.4, os únicos registros são as listas

de presença e com baixíssimo número de assinaturas, o que leva a concluir que não houve reunião.

Em outubro de 2004 ocorre outra mudança na direção geral do SAAE e em novembro de 2004, a nova secretária executiva realiza uma reunião do CMSA para iniciar a apreciação do Plano Municipal de Saneamento Ambiental. Talvez a mudança da secretária executiva possa ter repercutido no funcionamento do CMSA; um dos conselheiros cita as mudanças de gestão na Autarquia como uma das causas que dificultaram o funcionamento do CMSA. O Conselho retoma suas atividades com dificuldade para garantir o quórum (após sete meses de desmobilização) e volta a funcionar com regularidade até junho de 2005. No ano de 2005 foram realizadas 3 (três) reuniões em janeiro, 1(uma) em março, 1(uma) em abril e 1(uma) em junho com a finalidade de apreciar o Plano.

Visando identificar os motivos que levaram o Governo e o Conselho a não se manifestarem sobre a realização da 3ª Conferência no ano de 2005, conforme estabelecido na Lei 1.460/2001, e não sendo encontrado registro na documentação existente foi por meio das entrevistas que se obteve alguma justificativa quando perguntado: Por que a 3ª Conferência de Saneamento Ambiental não foi realizada em 2005, conforme estabelecido na Lei 1.460/2001?

As justificativas dadas pelos entrevistados foram:

Pela fragilidade do CMSA e não tenho a certeza, se foi por problemas de ordem financeira da PMA para realizar a Conferencia (Representante do Poder Público).

Eu acho que foi por problemas administrativos mesmo (Representante do Poder Público).

Por causa dessas discussões, né? Internas e que... é... precisam né? Ser revistas, né? Precisam ser consolidadas pra fazer alterações na lei, né? (...) Porque no Conselho de Saneamento Ambiental tá prevista é... Conferência a cada dois anos e o Conselho de Saúde, a previsão é de quatro em quatro anos e o Conselho de Meio Ambiente não tá regulamentado ainda, não tem uma definição (Representante do Poder Público).

Uma análise sobre o funcionamento de Conselhos de Saúde, de Assistência Social e de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente no Brasil, elaborado por Tatagiba (2002) reconhece que o recente período de existência de 10 (dez) anos, é insuficiente para conclusões, mas remete à reflexão de que os Conselhos enfrentam muitas dificuldades para apropriarem-se efetivamente de suas atribuições legalmente instituídas, mantendo ainda a lógica da direção e protagonismo do Poder Público na condução das políticas públicas e prioridades.

Um conselheiro justifica que a Conferência não foi realizada devido à fragilidade do CMSA, o que confirma os vários fatores já destacados: falta de capacitação, falta de interesse, conselheiros com representações em vários conselhos, falta de prioridade, falta de conhecimento do papel do Conselho, dentre outros. A justificativa dada que foi devido a necessidade de consolidar o período da realização das Conferências entre as 3 (três) áreas, não foi levado para apreciação do Conselho Municipal de Saneamento Ambiental; certamente foi um decisão exclusiva do governo municipal. Pela Lei 1.460/2001, é prerrogativa do Poder Público Municipal convocar a Conferência Municipal de Saneamento Ambiental ou, extraordinariamente, pelo CMSA. A Secretária Executiva deveria ter pautado o assunto nas reuniões para discussão e deliberação do Conselho ou algum representante do segmento da sociedade civil ou o próprio segmento poderia ter tomado a iniciativa de pautar a discussão. O Poder Público omitiu-se da responsabilidade de convocar a Conferência e o segmento sociedade civil não reagiu, exigindo sua realização ou assumindo, extraordinariamente, a convocação da Conferência de acordo com a Lei n. 1.460/2001 que dispõe:

Art. 20 - A Conferência Municipal de Saneamento Ambiental - COMUSA reunir-se-á a cada dois anos com a representação dos vários segmentos sociais, para avaliar a situação de saneamento básico e propor diretrizes para a formulação da Política Municipal de Saneamento Ambiental, convocada pelo Poder Executivo ou, extraordinariamente, por este ou pelo Conselho Municipal de Saneamento Ambiental.

Parágrafo Terceiro - A Conferência Municipal de Saneamento Ambiental terá sua organização e normas de funcionamento definidas em regimento interno próprio, aprovada pelo Conselho Municipal de Saneamento Ambiental e submetida a respectiva Conferência (ALAGOINHAS, 2001, p. 12-13).

Como o CMSA vinha reunindo-se para discutir o Plano, no período de novembro de 2004 a junho de 2005, poderia ter sido pautada a discussão sobre a realização da 3ª Conferência Municipal de Saneamento Ambiental, já que os conselheiros participavam das reuniões, chegando a realizar até 3 (três) reuniões em um único mês (janeiro de 2004). Embora a pauta fosse a apreciação do Plano e o processo tenha tomado muito tempo, não justifica que o assunto não pudesse ser pautado para tomada de decisão, ainda que fosse para adiar o período da sua realização. Acrescente-se que na composição do CMSA existiam membros com experiências em participar da organização e /ou realização das duas primeiras Conferências Municipal de Saneamento Ambiental e isso poderia ser um fator positivo para construir um novo processo. Essa omissão leva-se em última análise, que não sejam condições suficientes, apesar de essenciais, a existência de legislação que estabeleça a periodicidade da realização da Conferência, que o governo seja democrático e popular, que o Conselho tenha caráter deliberativo e que tenha a representação da sociedade civil majoritária na sua composição para que a Conferência seja realizada, conforme estabelece a legislação.

O CMSA ficou ausente da organização e realização da 2ª CMISSAMA realizada em julho de 2007; o CMSA teve sua última reunião convocada em maio de 2005 e o mandato encerrou-se em setembro de 2005, não sendo empossado outro Conselho.

No período de julho de 2005 a março de 2006, não há registro de reunião do CMSA, só retomando as atividades em abril de 2006 para votar a aprovação do Plano com as alterações realizadas pelo CMSA, sendo necessários 3 (três) convites durante o mês de abril para no último o quórum fosse obtido. Na pauta das reuniões constava a aprovação do Plano e discussão sobre a 3ª Conferência Municipal de Saneamento Ambiental. O CMSA aprovou que a 3ª Conferência de Saneamento Ambiental seria conjunta com as de Saúde e de Meio Ambiente e que o período da realização seria de 1 a 3 de setembro de 2006. Estas deliberações seriam encaminhadas aos outros dois Conselhos para apreciação e decisão final.

Pela documentação analisada, após essa reunião, o CMSA só teve mais uma reunião em maio de 2006 para tratar da 3ª Conferência de Saneamento Ambiental, não tendo mais registro de seu funcionamento. Não foi possível analisar o que foi discutido e encaminhado

pelo CMSA nessa reunião de maio porque o único registro que se teve acesso foi à lista de presença.

Contudo, alguns conselheiros do CMSA participaram da 2ª CMISSAMA, em julho de 2007, representando o Conselho Municipal de Saúde ou o de Defesa do Meio Ambiente, ou como convidado, de acordo com o regimento interno da Conferência.

Entre os conselheiros entrevistados, alguns participaram das duas Conferências Intersetoriais. Apresenta-se a seguir, trechos das entrevistas sobre a realização das Conferências:

Eu acho que foram muito boas, eu acho que foram um marco, sem dúvida na cidade, participativas, um grande número de pessoas, deu prá perceber a diferença da 1ª para a 2ª, a 1ª tinha um caráter mais abrangente, a 2ª já era uma decorrência dela, já mais... apesar, apesar dela envolver saúde, saneamento e meio ambiente, você notava que já tinha atribuições mais encaminhadas pra cada um desses segmentos, mais especializadas, talvez seja o termo. A 1ª eu diria que tinha mais um caráter mais genérico, onde tudo estava junto, num segundo momento as coisas já estavam apesar de relacionadas interdisciplinarmente, já estavam mais focadas (Representante da sociedade civil).

Minha avaliação, é que é muito importante. Espero que sempre aconteça, porque é justamente, esses três eixos de discussões porque a gente sabe intercalar porque, é extremamente importante (Representante da sociedade civil).

(...) a Conferência é uma ferramenta excelente para qualquer administrador porque não dá pra se fazer um diagnóstico de saneamento como uma cidade de Alagoinhas ou de outra cidade, dentro de um gabinete, né? Acho que é importante porque as Conferências ouve também as pessoas (Representante da sociedade civil).

O levantamento dos problemas e das propostas para subsidiar as políticas públicas numa construção conjunta governo e sociedade, e o envio dessas propostas ao nível estadual. (...) consegue uma representação da sociedade bem melhor, bem maior (Representante do Poder Público).

É um dos instrumentos da Política Municipal de Saneamento que tem funcionado, as pessoas tem participado, tem se empenhado em discutir as propostas, tem apresentado propostas, e desses instrumentos da Política, as Conferências tem até funcionado e com essa integração de saúde e meio ambiente, é que as coisas acabaram ganhando importância para a população (Representante do Poder Público).

Segundo Moraes e Borja (2001 *apud* MORAES; BORJA, 2005), a realização de Conferência pode representar importantes resultados como a produção de diagnósticos, planos de gestão de saneamento ambiental do município, socializar as discussões sobre o saneamento ambiental, ampliar e fortalecer as relações entre os segmentos representativos da sociedade civil, mobilizar os meios de comunicação, estimular o surgimento de novas lideranças e potencializar entidades.

(...) eu acho que o principal, um pouco da última Conferência, principalmente, foi a definição e aí foi uma discussão bastante acirrada, é...da... junção ou da fusão dos conselhos de saúde, saneamento ambiental e meio ambiente (...) E foi aprovado (...) essa fusão pra funcionar de forma efetiva e pra surpresa de todo mundo, depois continuou da mesma forma, o meio ambiente, inclusive continuou sozinho, o saneamento sozinho e os outros não se alegraram, não se fundiram e ficou do mesmo jeito (Representante da sociedade civil).

... consolidação de discutir as políticas de saneamento juntamente com as políticas de meio ambiente e de, e de saúde (Representante do Poder Público).

... gestão ambiental, de saneamento... enfim, englobando como um todo as questões ambientais no Município, ela é muito polivalente. Então tem que tá amarrada mesmo. Eu acho que esse modelo (intersetorial), seria o...é o melhor (Representante do Poder Público).

É essa possibilidade de gente suplantar esse leque de conselhos que existe com as mesmas pessoas (...). Então, as conferências eram excelentes momentos pra gente trabalhar a questão de intersectorialidade. É muito difícil isso, você aprender a trabalhar intersetorialmente. Então é um trabalho riquíssimo. Eu acho que a importância tá nisso, é se constitui desse momento, das pessoas achar que isso é possível de acontecer, de ser feito (Representante do Poder Público).

Segundo Moraes (2003, slide 29), as áreas de saúde, meio ambiente e saneamento ambiental precisam articular ações integradas para que suas políticas produzam vida saudável em ambientes salubres, que é a razão de ser cada uma delas.

A Lei orgânica do SUS, Lei Federal n. 8.080/1990 dispõe em vários artigos a questão da intersetorialidade:

Art. 6º – Estão incluídas ainda no campo de atuação do Sistema Único de Saúde- SUS:

II – a participação na formulação da política e na execução de ações de saneamento básico;

V- a colaboração na proteção do meio ambiente, nele compreendido o do trabalho.

Art. 7º – As ações e serviços públicos de saúde e os serviços privados contratados ou conveniados que integram o Sistema Único de Saúde – SUS são desenvolvidos de acordo com as diretrizes previstas no artigo 198 da Constituição Federal, obedecendo ainda os seguintes princípios:

X- integração, em nível executivo, das ações de saúde, meio ambiente e saneamento básico.

Art. 12 – Serão criadas comissões integradas de âmbito nacional, subordinadas ao Conselho Nacional de Saúde, integradas pelos ministérios e órgãos competentes e por entidades representativas da sociedade civil.

Parágrafo único- as comissões intersetoriais terão a finalidade de articular políticas e programas de interesse para a saúde, cuja execução envolva áreas ao compreendidas no âmbito do Sistema Único de Saúde –SUS.

Art. 13 – A articulação das políticas e programas, a cargo das comissões intersetoriais, abrangerá, em especial, as seguintes atividades:

II- saneamento e meio ambiente (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 1990).

Observa-se de um modo geral, que a avaliação dos conselheiros sobre a realização de Conferências Intersetoriais é positiva, bem aceita, sem qualquer restrição quanto a esse formato que racionaliza tempo e se discute conjuntamente as três políticas. É importante salientar que nenhum dos entrevistados referiu-se à fragilidade do CMSA em não participar como protagonista nas duas Conferências Intersetoriais.

Parece que para os conselheiros, a realização de CMISSAMA está internalizada como uma experiência que soma, agrega, na perspectiva da evolução de passos do conhecimento, da troca de informações, da construção da cidadania, da integração para a etapa de implementação de ações intersetoriais que produzam resultados e impactos, como, por exemplo, a proposta aprovada na 2ª CMISSAMA de fusão dos Conselhos de Saneamento Ambiental e o de Defesa do Meio Ambiente.

Segundo Moraes (2007), não existem modelos adequados para caracterizar processos de intersetorialidade, devendo ser verificada a conjuntura local quanto às dimensões política, econômica, cultural, social e ambiental e partir para a construção de ações intersetoriais.

A análise que se faz é que se o Poder Público tivesse encaminhado a discussão da realização das Conferências Intersetoriais no CMSA e estimulado o seu envolvimento,

talvez o CMSA pudesse, dentro das suas limitações, construir um novo processo de sua responsabilidade, aprendendo com as dificuldades e com os desafios, como aconteceu na apreciação do Plano. Mas, aparentemente, faltou vontade política do governo municipal em desencadear os processos, principalmente, da 2ª Conferência de Saneamento Ambiental-COMUSA em 2005 ou, o governo municipal definiu outras prioridades. Quando o governo decidiu e priorizou realizar a 1ª Conferência Municipal de Saneamento Ambiental, o fez, quando decidiu e priorizou pela elaboração do Plano e com participação da sociedade, também o fez. Porque então não cumpriu a Lei n. 1.460/2001 para realizar a 2ª COMUSA? Governo esse que sempre se pautou pela participação popular, instituiu o Orçamento Participativo, incentivou e criou vários conselhos, será que essa pluralidade de Conselhos foi o fator preponderante desse desinteresse? São apenas suposições levantadas, com base nas entrevistas e na documentação existente. Ficam algumas lacunas devido à falta de documentação, à falta de visão dos conselheiros representantes dos trabalhadores e das entidades ambientalistas e também, à falta de análise da conjuntura política.

7.5.6 A atuação do CMSA na implementação do Fundo Municipal de Saneamento Ambiental e do Sistema Municipal de Informações em Saneamento

Entre as responsabilidades do CMSA, de acordo com a Lei n. 1.460/2001, destacam-se: aprovar os investimentos para aplicação na área de saneamento ambiental por meio do Fundo Municipal de Saneamento Ambiental e realizar a regulação, fiscalização e o controle social da prestação dos serviços de saneamento ambiental. Para orientar a aplicação dos recursos, o CMSA tem como instrumento o Plano Municipal de Saneamento Ambiental (art. 25, art. 28, inciso IV, da Lei n. 1.460/2001) e para subsidiar as atividades de regulação, fiscalização e controle social, o CMSA deve ter, entre outros instrumentos, o Sistema Municipal de Informações em Saneamento (SMIS). É competência também do CMSA (art. 30, incisos III e V, § 1º, da Lei n. 1.460/2001) levantar, avaliar e divulgar os indicadores de desempenho dos serviços públicos de saneamento, bem como, estabelecer a periodicidade que os prestadores dos serviços de saneamento devem fornecer as informações que subsidiarão o SMIS.

Para o Fundo o SMIS funcionarem é necessário que o governo municipal regulamente-os e, no caso do Fundo deve aprovar legislação específica sobre os valores de *royalties* que poderão ser repassados para o Fundo.

A responsabilidade pela implementação de ambos instrumentos é compartilhada entre o Governo e o CMSA e após 7 (sete) anos de aprovação da Lei n. 1.460/2001, nem o Fundo nem o SMIS foram regulamentados. Na documentação analisada sobre o funcionamento do CMSA, nenhuma iniciativa ou discussão sobre o Fundo e o SMIS foi realizada ou pautada. Assim, por meio das entrevistas foi direcionada uma pergunta para saber qual o motivo do Fundo e o Sistema de Informações não terem sido implementados?

Não sei, eu sei que o Fundo de Meio Ambiente foi implementado (...) mas, o de saneamento não. Talvez a falta de, de, de quê? De, interesse do próprio fundo, do próprio conselho, né? (Representante da sociedade civil).

Eu, sinceramente, eu não tenho a menor idéia. Acho que faltou também é, é... empenho nosso; cobrar isso pra ser implementado (Representante da sociedade civil).

É, em relação à implantação do Fundo eu acho que, eu não saberia nem lhe responder diretamente porque não implantação. Por que tinha que ter o quê, a, o, o prefeito teria que regulamentar. Eu não sei exatamente como é os trâmites que funcionam, se tinha alguma pendência, o que é que dependia, pra ele regulamentar o fundo (Representante do Poder Público).

Os depoimentos demonstram um distanciamento dos conselheiros em relação às atribuições, refletidos na frágil atuação do CMSA, limitada na apreciação do Plano. O governo municipal, por intermédio da gestora do SAAE e secretária executiva do CMSA, empenhou-se para que o CMSA fosse reativado e atuasse no processo de apreciação e aprovação do Plano, conduziu o processo incentivando os conselheiros a integrar-se nas discussões. Ao que parece, os conselheiros participaram do processo, apesar de todas as dificuldades, porque tinha o governo interessado, mobilizando, provocando, estimulado e existia um objetivo a cumprir para que o processo desse continuidade; o Plano não podia parar no CMSA, ainda precisava da apreciação da Câmara de Vereadores e a sanção do

Prefeito. Contudo, só existia um foco, era como se o papel único e exclusivo do CMSA fosse apreciar o Plano para que o processo não parasse.

Não era interesse de todo mundo que está envolvido aí. Porque se fosse interesse de todos que estão envolvidos aí, ele teria sido implementado e teria sido muito melhor para Alagoinhas (Representante da sociedade civil).

Tá prevista na Política, mas infelizmente, na nossa cidade, a gente não vê acontecer como esperávamos que acontecesse que foi a partir da construção do, do Plano de Saneamento que se foi construído aqui com audiências públicas, reuniões públicas, enfim, com a presença da nossa sociedade, é... maciçamente, participando, discutindo, sugerindo, ouvindo e daí pra cá, as coisas ficaram mais, mais às escuras. Eu por isso, eu acredito, que é talvez o insucesso do nosso Plano de Saneamento Ambiental (Representante da sociedade civil).

Eu acho que faltou alguém para estar cuidando especificamente do Conselho. O SAAE devido às suas atribuições todas que já tem, teria que ter uma pessoa na Prefeitura só para estar buscando esse diálogo com a sociedade e buscando, articulando como implementar esses instrumentos. Se tivesse uma pessoa só voltada prá isso talvez as coisas pudessem estar diferentes. Sempre tem que ter alguém para articular as coisas, mesmo no Conselho ou qualquer tipo de instrumento, se não houver uma pessoa buscando atrás, correndo atrás. Poderia ser de dentro do próprio Conselho, mas ninguém se.....Por exemplo, aqui em Alagoinhas tem o GIAP, que é um grupo intersetorial de análises e projetos, que analisa os projetos sob a luz dos instrumentos de gestão. Aí vem Plano Diretor, Lei do Uso e Ocupação do Solo, Código de Postura, Plano de Saneamento. E isso aconteceu por que? Porque alguém se prontificou a estar buscando e reunindo as pessoas, as secretarias (...) Quando há uma pessoa ou mais de uma pessoa empenhada nesse sentido, acho que as coisas caminham. Acho que, às vezes, é escolher a pessoa certa para se empenhar em estar articulando essas coisas, se não houver, sempre um fica achando que o outro deve fazer e acaba não fazendo (Representante do Poder Público).

Como visto, os conselheiros não assumem a responsabilidade que é deles. A responsabilidade pela implementação do Fundo e do Sistema de Informações em Saneamento é compartilhada entre o Governo municipal e o CMSA, além do mais o conselheiro tem que conhecer as atribuições do CMSA. Os depoimentos sugerem que o interesse pela implementação da Política deve partir do Governo, assim como as iniciativas pelos processos de elaboração do Plano, da realização das Conferências e da instituição e posse do CMSA. Na fala de um dos conselheiros percebe-se ainda, uma insatisfação com o governo municipal, parecendo até um desabafo.

Se as reuniões viessem acontecendo, nós teríamos priorizado pautas (...). Então, precisamos retomar as reuniões e definir prioridades de discussões no Conselho. E, o Fundo e o Sistema tem que ser duas prioridades essenciais pra retomar os trabalhos aí do Conselho (Representante do Poder Público).

Esse conselheiro também não reconhece a dificuldade que eles tiveram para assumir o papel do CMSA durante duas gestões e buscando reverter o quadro, sugere que o CMSA inicie sua nova gestão pautando a discussão da implementação dos dois instrumentos do Sistema Municipal de Saneamento Ambiental, o Fundo Municipal de Saneamento Ambiental e o Sistema Municipal e Informações em Saneamento.

(...) a descontinuidade de, de gestão no órgão, na Autarquia, é o Conselho não se firmar enquanto conselho, realmente, de tomar a frente, de encaminhar essas questões que ele deveria tá fazendo o controle (Representante do Poder Público).

Esse conselheiro (governamental) reconhece as fragilidades do CMSA e acrescenta a descontinuidade de gestão na Autarquia como um fator que contribuiu negativamente para o funcionamento do CMSA. Foi o único conselheiro que mencionou esse entrave, talvez por estar mais inteirado sobre possíveis conflitos e seus reflexos no funcionamento do CMSA. É um fator considerável que pode levar a desmobilização e descrédito do CMSA.

A Secretária Executiva do CMSA afirmou que a discussão sobre a implementação do Fundo e do SMIS foi encaminhada para a 3ª Conferência Municipal de Saneamento Ambiental:

Tivemos alguma iniciativa de discussão no próprio Conselho, mas assim eu achava que as pessoas... era como se agente tivesse trazendo uma, uma novidade e as pessoas tivessem tomando conhecimento daquilo e não, não soubessem como, como levar adiante (...). Salvo engano, é... se discutiu pra levar isso pras Conferências, pra decidir nas Conferências (...). A gente levou essa discussão pra Conferência, pra terceira Conferência de Saneamento Ambiental (Secretária Executiva do CMSA).

Assim, apesar de atuação do CMSA ter sido dedicada, a maior parte do tempo em duas gestões na apreciação do Plano, os relatos reforçam a fragilidade do CMSA reconhecida na falta de capacidade propositiva dos conselheiros da sociedade civil, na falta de conhecimento das atribuições, na falta de articulação, entre outros limites detectados durante a avaliação do CMSA no processo de elaboração do Plano, não esquecendo a questão cultural e política de um Estado autoritário, assistencialista, cuja sociedade alagoanhense conviveu durante muitos anos. O CMSA não foi criado por uma demanda da sociedade; foi o Governo que estimulou sua institucionalização e os conselheiros representantes da sociedade civil não conseguiram experimentar uma dinâmica de funcionamento motivada por eles próprios. A maioria dos conselheiros não destaca qual a importância de cada um dos instrumentos, por exemplo, do Sistema de Informações em Saneamento ser fundamental para as atribuições de regulação, fiscalização e controle da prestação dos serviços de saneamento. Talvez o governo pudesse ter adotado uma postura de incentivo e mobilização permanente dos conselheiros, como registram, diretamente ou indiretamente, alguns conselheiros.

O Sistema Municipal de Informações em Saneamento deve ser capaz de coletar, para depois organizar e distribuir de forma clara, dados que permitam o melhor diagnóstico possível da salubridade ambiental e dos serviços públicos de saneamento. O Sistema Municipal de Informações em Saneamento serve, portanto, de referência para a Secretaria Municipal responsável pelo Saneamento identificar os principais problemas e planejar as ações de saneamento, estabelecendo como, quando, com quem, com que recursos elas serão realizadas e que mecanismos de controle e avaliação serão utilizados para saber se deram certo ou não (FIOCRUZ, 2001).

7.5.7 A atuação do CMSA na regulação, fiscalização e controle da prestação dos serviços de saneamento ambiental.

A regulação, a fiscalização e o controle da prestação dos serviços de saneamento básico são funções ainda muito recentes no Brasil. A Lei Federal 11.445/2007 é a que regulamenta nacionalmente os serviços públicos de saneamento básico e, com o seu advento, os serviços de saneamento básico terão que ser regulados e fiscalizados por órgão/entidade instituído ou delegado pelo titular dos serviços e o órgão/entidade

reguladora tem que ter “*independência decisória, incluindo autonomia administrativa, orçamentária e financeira*” (MEDAUR, 2008, p. 876). A Lei n. 1.460/2001, mesmo sendo anterior à Lei Federal n. 11.445/2007, prevê a regulação, fiscalização e controle dos serviços de saneamento básico pelo CMSA.

O Conselho Municipal de Saneamento Ambiental instituído pela Lei n. 1.460/2001, dispõe que:

Art. 21- Fica criado o Conselho Municipal de Saneamento Ambiental-**CMSA**, órgão colegiado deliberativo, regulador e fiscalizador, de nível estratégico superior do Sistema Municipal de Saneamento Ambiental.

Art. 22- Compete ao Conselho Municipal de Saneamento Ambiental de Alagoinhas:

VI-Regular, fiscalizar e controlar a execução da Política Municipal de Saneamento Ambiental, especialmente no que diz respeito ao fiel cumprimento de seus princípios e objetivos e a adequada prestação dos serviços e utilização dos recursos (ALAGOINHAS, 2001, p.13).

Embora o CMSA tenha caráter deliberativo, não possui autonomia administrativa, orçamentária e financeira. O Conselho para regular, fiscalizar e controlar a prestação dos serviços de saneamento ambiental precisaria ter sido dotado de independência para emitir juízo de valor técnico e ter prevalência sobre o valor político. Perez (2004) afirma que os conselhos deliberativos integram a estrutura orgânica da Administração Pública e não possuem personalidade jurídica, portanto, não possuem autonomia administrativa, financeira ou gerencial; a não ser que a lei assim determine.

Galvão Júnior (2009, slide 12) conceitua regulação como sendo “*intervenção do Estado nas ordens econômica e social com a finalidade de se alcançar eficiência e equidade, traduzida como universalização na provisão de bens e serviços públicos de natureza essencial, por parte de prestadores de serviço estatais e privados*”.

O CMSA, teoricamente, poderia até ter tido algumas iniciativas para regular, fiscalizar e controlar a prestação dos serviços de saneamento ambiental com a produção de normas e estabelecimento de padrões para o atendimento adequado da prestação de serviços de

saneamento ambiental, ter definido critérios para revisão e reajuste tarifário, ter fiscalizado o cumprimento das normas e padrões, ter fiscalizado a prestação dos serviços de saneamento ambiental, ter controlado a aplicação dos recursos financeiros em investimentos realizados pelo SAAE, dentre outras ações, contudo os atos praticados pelo CMSA não teriam efetividade. O CMSA não atende às condições, de acordo com a Lei Federal n. 11.445/07, para ser o órgão/entidade regulador(a) da prestação dos serviços de saneamento ambiental e nem poderia, pois as prerrogativas são: entidade independente integrante da Administração indireta, dotada de personalidade jurídica de direito público, sob regime especial, investida de competência para a regulação dos serviços específicos (JUSTEN FILHO, 2005).

Embora a entidade reguladora edite normas relativas às dimensões técnica, econômica e social da prestação dos serviços (art. 23 da Lei Federal n. 11.445/2007), se ela não tiver a autonomia definida na Lei que a criou ou não tiver condições e instrumentos adequados para o desempenho de suas funções, a entidade não produzirá resultados (CORREA *et al.*, 2006 *apud* XIMENES; GALVÃO JÚNIOR, 2008), como por exemplo, não poderá aplicar multas (ARAGÃO, 2008).

A Lei Federal n. 11.445/2007, no Capítulo V, da regulação, artigo 21 dispõe que:

O exercício da função de regulação atenderá aos seguintes princípios:
II independência decisória, incluindo autonomia administrativa, orçamentária e financeira da entidade reguladora;
III transparência, tecnicidade, celeridade e objetividade das decisões (MEDAUR, 2008, p. 876).

Analisando a Lei n. 1.460/2001 sob as questões levantadas acima, o CMSA não pode celebrar convênios ou contratar consultorias para dar apoio técnico, na elaboração de estudos, pareceres jurídicos e/ou técnicos, na fiscalização, lavrar auto de infração e/ou aplicar penalidades quando houver descumprimento de legislações pertinentes, norma ou outros atos editados pelo CMSA, realizar direta ou indiretamente auditoria econômico-financeira nos prestadores de serviços de saneamento ambiental, estabelecer as condições de prestação dos serviços e mediar conflitos entre usuários e os prestadores. Enfim, para cumprir com as atividades que a regulação, a fiscalização e o controle da prestação dos

serviços de saneamento ambiental avalia-se que à estrutura do CMSA deveria ser criado um órgão técnico, vinculado ao CMSA, para desenvolver as atividades de regulação, fiscalização e controle da prestação dos serviços de saneamento ambiental por meio de Resoluções do CMSA; assim as normas regulatórias poderão ter eficácia normativa ou jurídica. Na bibliografia pesquisada não foi localizada alguma experiência de Conselho criado por lei com personalidade jurídica, incumbido de exercer a função administrativa de regular, controlar e fiscalizar a prestação dos serviços de saneamento básico ou ambiental.

As agências municipais de regulação citadas no item 5.6, como a Agência Municipal de Regulação e Serviços de Água e Esgoto de Joinville - AMAE vinculada ao Gabinete do Prefeito, submete as propostas de normas regulatórias à apreciação do Conselho Municipal dos Serviços de Água e Esgotos e este edita as resoluções regulatórias e a Agência Reguladora de Serviços de Saneamento Básico do Município de Natal - ARSBAN vinculada à Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão Estratégica, que exerce suas atribuições em conformidade com as políticas e diretrizes do Conselho Municipal de Saneamento Básico – COMSAB e este, aprecia e opina sobre as minutas de normas regulatórias elaboradas pela ARSBAN e as Resoluções são editadas pela ARSBAN, podem servir como referências em discussões sobre modelo de entidades reguladoras municipais de serviços de saneamento; destacando-se que essas agências e as demais pesquisadas (até maio de 2008), foram criadas onde ocorreu a concessão da prestação dos serviços de abastecimento de água e/ou de esgotos e/ou de resíduos sólidos.

Nas entrevistas, foi perguntado aos conselheiros sobre quais as principais dificuldades enfrentadas para o CMSA regular, fiscalizar e controlar a prestação dos serviços de saneamento ambiental de Alagoinhas (durante duas gestões do Conselho essa competência não foi pautada nas reuniões).

Os representantes da sociedade civil responderam que:

(...) Conselho de Saneamento Ambiental foi um dos primeiros... é... a ser efetivado no município, então o Conselho era uma, uma, ainda era uma, uma coisa nova pra gente e. naquele momento, a. a situação era muito mais... era... orientada do governo pra os conselheiros que não eram do governo, é... do que o contrário. Então essa questão de fiscalização, e de...

de. as discussões em relação às questões ambientais, elas eram originadas sempre a partir do governo, a partir do SAAE, na maioria das vezes. E a partir dali que a gente entrava e discutia, e dava opinião, e defender ou então não defender o que tava sendo proposto.

(...) na verdade, na verdade, pra o Conselho funcionar, o Conselho não tem um fundo. Quando você deixa ele sozinho, alguém tem que dar apoio, tá? O Conselho não vai “startar” nele sozinho. O “start” vinha da parte municipal e cessou e o Conselho parou. Na realidade eu acho que deveria ter o “start” inicial do poder municipal, pra que o Conselho...é...criasse o fundo, pra que o Conselho conseguisse ...é....andar por si só.

Eu acho que tem que ter assim... mais a, a participação, interesse dos conselheiros, mais (...). Eu acho que tá faltando, talvez, isso seja culpa só das entidades, a gente, né? Não sei incentivar outras pessoas a participarem, renovar. Porque mesmo a gente faz uma eleição, mas a gente vê que sempre são as mesmas personagens, né?

(...) no meu ponto de vista falta mais... vamos dizer assim, é as pessoas se conscientizarem mais que eles são parte fundamental nesses conselhos. Normalmente nós, nós somos muito mais de criticar do que fazer, porque desmanchar é mais fácil do que fazer.

(...) Primeiro passar por um curso de capacitação de conselheiros né? Pra gente saber quais as nossas, os nossos direitos e os nossos deveres. E que aquele curso não fique só em um curso, de vez quando tenha que tá se promovendo algum encontro de conscientização, de esclarecimento pra que a gente, de fato, tome consciência das nossas responsabilidades.

Parece que de maneira geral, não há uma compreensão sobre o que representaria para o CMSA assumir as funções para o exercício das funções de regulação, fiscalização e controle da prestação dos serviços de saneamento ambiental previstas na Lei 1.460/2001, os conselheiros não levantam as dificuldades estruturais, nem a falta de capacidade legal para fazer a regulação diretamente. Não parece que seja claro para os conselheiros essa competência do CMSA e suas limitações. Alguns confirmam a dependência do CMSA do Poder Público, colocam as responsabilidades do Conselho à capacidade do Governo municipal de estimular processos, ou seja, vinculam o funcionamento do CMSA aos interesses do Estado. Outros conselheiros identificam as dificuldades nos próprios conselheiros, um deles identifica a necessidade de capacitação, diluída já em outras questões.

Citando a experiência dos Conselhos de Saúde, Correia (2005) afirma que para o desempenho das atribuições estabelecidas pela legislação aos conselheiros é necessária a

capacitação continuada como uma das formas da efetivação do controle social, o que contribuirá para absorver informações sobre seu papel e conhecimentos específicos. Ela acrescenta que a capacitação não é a solução determinante para superar a dificuldade de intervenção e argumentação dos conselheiros, mas tem forte influência.

Os relatos dos conselheiros são dirigidos para as dificuldades de funcionamento e não para o exercício de uma competência complexa e trabalhosa que depende do amparo adequado da legislação, de estrutura, de construir processos. As percepções ratificam a necessidade de um programa da capacitação continuada como instrumento para contribuir com o funcionamento do CMSA.

Os representantes do Poder Público entrevistados responderam assim:

Eu acho que a principal dificuldade é que alguém ou quem estiver coordenando a busca, a revitalização do Conselho consiga dar clareza às pessoas, da importância da Lei Municipal de Saneamento, do Plano Municipal de Saneamento. Acho que as pessoas ainda não conseguiram perceber o Conselho sendo o órgão colaborador da gestão, da implementação da Política, do Plano apesar, de ter sido aprovado de forma muito participativa, tem muitas pessoas que foram embora e não conseguiram, talvez, reproduzir essa importância toda para a sociedade civil, da importância da Política e do Plano. Então acho que a clareza, buscar informar bem a população sobre o conteúdo, a importância da Política e do Plano Municipal de Saneamento.

Para que regule, fiscalize e controle a execução da Política de Saneamento Ambiental de Alagoinhas? Eu não tô aqui enxergando muito bem nesse momento as principais dificuldades mais, na verdade, a partir do momento que o conselheiro toma ciência do poder que ele tem como conselheiro, isso vai sendo a cada dia, mais sendo fortalecido. É uma questão cultural mesmo, né? Como é uma coisa nova em nosso município, isso via... À medida que o tempo for passando, isso vai fortalecendo, mas para que isso ocorra, há necessidade, realmente, do Conselho vir funcionando, regularmente, né?

Eu acredito que foi a capacitação. Como o Conselho deveria atuar nesse sentido aí, pra fazer essa parte.

A falta de entendimento, por se tratar de saneamento ambiental, era um processo a ser construído e, Poder Executivo, mas também da sociedade e instituições.

A própria falta de funcionamento dele, na medida em que ele não conseguia se estabelecer é... como pró-ativo, ele... se ele não conseguia

vamos dizer assim, o mínimo que era as reuniões, o calendário de reuniões, como avançar na discussão?

... a gente teve todo um processo de construção desse Conselho. Nós realizamos pré-Conferência, Conferência, é... a lei foi sancionada com participação. Tudo isso foi construída com a sociedade, não é? Foi colocado pra sociedade os cinco instrumentos de controle social, dentre o Conselho com 75% de participação da sociedade, não é? Houve a construção do regimento interno, houve mobilização do Conselho para realização da segunda Conferência, construção do Plano (...). Convidamos pessoas que tem o pleno conhecimento da importância de um controle social feito pela, pela sociedade (...) Então assim, os instrumentos, as formas, os caminhos, os meios foram colocados, né? Sinceramente, eu não entendo porque eles, não houve uma apropriação por parte da sociedade(...). Então eu acho que o Conselho, ele nunca só funcionou como, como ele foi idealizado, desde a criação até quando ele deixou de funcionar.

As percepções dos representantes do governo também não focam para as ações que demandariam o aperfeiçoamento do papel do CMSA, com o suporte da legislação e da estrutura para subsidiar tecnicamente e juridicamente o CMSA no exercício das funções de regulação, fiscalização controle da prestação dos serviços de saneamento ambiental. As percepções dos conselheiros reforçam a necessidade de capacitação, prioritariamente, sobre a Lei n. 1.460/2001; imprescindível o seu conhecimento para a atuação no Conselho.

As respostas dos conselheiros revelam que a inatividade do CMSA e a falta de capacitação são as únicas causas responsáveis pela CMSA para não exercer as atribuições de regulação, fiscalização e controle da prestação dos serviços de saneamento ambiental, revelando a falta de manifestação sobre a função da regulação. Assim como, sobre os limites e desafios técnicos o CMSA para regular, fiscalizar e controlar a prestação dos serviços de saneamento ambiental. Nenhuma manifestação indica, por exemplos, dificuldades técnicas que o CMSA teria para elaborar normas e padrões de atendimento adequado da prestação dos serviços de saneamento ambiental, necessidade de autonomia administrativa, financeira, funcional.

Não é surpresa que os relatos de conselheiros de ambos os segmentos converjam para a insuficiência de acúmulo sobre o tema. Há que se registrar que a regulação, fiscalização e controle da prestação dos serviços de saneamento é muito recente no Brasil. As poucas experiências que se obteve informações, são de entidades reguladoras que regulam a

prestação de serviços concedidos, permitidos, autorizados ou contratados, e dessas poucas experiências, apenas 3 (três) incorporam na sua estrutura conselhos com competências distintas do CMSA. Há também carência de técnicos e profissionais que dominam o assunto e por sua vez, parece não existir nenhuma experiência de regulação, fiscalização e controle de serviços de saneamento quando a prestação é direta.

Embora seja um tema ainda muito recente, o CMSA poderia ter pelo menos iniciado a discussão sobre a atribuição de regular, fiscalizar e controlar a prestação dos serviços, estimulado pelo Governo, como sempre o fez; mas não houve intervenção nesse sentido. Reconhece-se que as dificuldades para o CMSA assumir essa competência são muitas, até impossível na forma que está estabelecida hoje na Lei n. 1.460/2001, mas como se constroem os processos? O Governo municipal de Alagoinhas destacou-se pelos processos de construção da Política Municipal de Saneamento Ambiental e de discutir políticas públicas intersetorialmente, por meio da 1ª Conferência Intersetorial Municipal de Saúde, Saneamento e Meio Ambiente. Por quais razões não avançou mais?

Ao contrário do que se apresenta na bibliografia pesquisada sobre o funcionamento de conselhos, em Alagoinhas não existiam conflitos entre o Estado e a sociedade civil para compartilhar o poder, havia transparência das ações do Estado, o próprio CMSA tem representação majoritária da sociedade civil e tem caráter deliberativo, mas outros problemas diagnosticados na bibliografia, tais como falta de articulação, de representatividade e legitimidade, falta de capacitação, também acontecem no CMSA. Observa-se pela documentação analisada e nas entrevistas realizadas que quando o Governo decidiu elaborar o Plano de forma participativa, o fez e o CMSA apreciou e votou pela sua aprovação, devido ao estímulo preponderante do Governo municipal. Cita-se o processo do Plano, porque as duas únicas competências exercidas pelo CMSA foram a elaboração do seu regimento interno e a apreciação e aprovação do Plano Municipal de Saneamento Ambiental durante dois mandatos e ambas as atribuições foram incentivadas pelo Poder Público Municipal. Pelas condições analisadas de participação do segmento sociedade civil, no CMSA, seria muito difícil que a iniciativa para discutir as competências do Conselho partisse da sociedade civil. Muito embora, sua representação seja de 75% no CMSA, ainda não depende de estímulo do Poder Público Municipal para atuar. Existe uma

cultura histórica permeando as relações entre o segmento sociedade civil, além das dificuldades para assumir tantas responsabilidades sem ter sido preparado para tal.

Não foi possível aprofundar a pesquisa, analisar as conjunturas políticas para se aproximar dos motivos que levaram ao Governo Municipal parecer que se desanimou com o processo de participação e controle social nas instâncias dos conselhos, pois essa realidade ocorreu também em outros conselhos. É preciso uma abordagem sistêmica e multidisciplinar para ter elementos mais conclusivos. Pode-se até pensar na hipótese de que o Governo priorizou realizar investimentos, obras aprovadas no Orçamento Participativo e outras, em detrimento do apoio aos órgãos de controle social. A sociedade civil precisa resgatar o seu papel na democratização dos processos decisórios de políticas públicas.

Com toda a análise efetuada até aqui, sistematiza-se a seguir a atuação do Conselho Municipal de Saneamento Ambiental de Alagoinhas na implementação da Política Municipal de Saneamento Ambiental durante as duas primeiras gestões. Os registros que se teve acesso e as entrevistas realizadas permitiram uma análise sobre o significado da proporcionalidade majoritária do segmento sociedade civil e do caráter deliberativo para a atuação do CMSA.

Os critérios de eficiência, eficácia e efetividade são inferidos por meio dos critérios complementares de relevância, coerência e compatibilidade, articulação e integração, parcerias, exequibilidade e participação e controle social.

Quadro 7.16 - Avaliação dos critérios que contribuem para a eficiência na atuação do CMSA.

EFICIÊNCIA	ATUAÇÃO DO CMSA EM DUAS GESTÕES
Relevância	Não teve atuação relevante, apesar de ter apreciado e aprovado o Plano.
Coerência e compatibilidade	Atendeu o estabelecido na Lei sobre a apreciação e aprovação do Plano, mas a atuação deixou a desejar.
Articulação e integração	Houve muito pouca, pontual.
Parcerias	Houveram algumas.
Exequibilidade	Não alcançou.
Participação e controle social	Com muitas limitações.

Quadro 7.17 - Avaliação dos critérios que contribuem para a eficácia na atuação do CMSA.

CRITÉRIO	AValiação
Relevância	Com a apreciação e aprovação do Plano, produziu resultado relevante, porém essa atribuição do CMSA não é a única prevista na Lei 1.460/2001.
Coerência e compatibilidade	Não foi suficiente.
Articulação e integração institucional	Houve muita pouca, pontual.
Parcerias	Houveram algumas.
Exequibilidade	Não alcançou.
Participação e controle social.	O CMSA não conseguiu desenvolver a maioria das suas atribuições.

Quadro 7.18 - Avaliação dos critérios que contribuem para a efetividade na atuação do CMSA

EFETIVIDADE	ATUAÇÃO DO CMSA EM DUAS GESTÕES
Relevância	Como o CMSA teve uma atuação muito limitada e interna, não foi possível avaliar a efetividade.
Coerência e compatibilidade	Não foi possível avaliar.
Articulação e integração institucional	Não foi possível avaliar.
Parcerias	Não foi possível avaliar.
Exequibilidade	Não foi possível avaliar.
Participação e controle social.	Não foi possível avaliar.

Embora, a análise e a avaliação sobre a atuação do CMSA ao longo de duas gestões tenham revelado fragilidades, é importante destacar que o Conselho estava começando uma experiência inovadora, portanto, cheio de desafios e com enormes responsabilidades, talvez até superestimadas para a conjuntura local. Mas, é preciso resgatar que além do cenário que o CMSA viveu, outros conselhos de Alagoinhas enfrentaram dificuldades e limitações, algumas muito semelhantes às que o CMSA vivenciou.

Com a gestão democrática e popular do novo governo a partir de 2001, conselhos que não existiam foram criados e alguns que não funcionavam foram reativados. Na segunda gestão, em 2007, a COEP detecta o mau funcionamento de vários conselhos e realiza um estudo sobre a situação dos 30 conselhos existentes no Município, diagnosticando dentre as causas, a ausência de representantes do governo às reuniões, que refletia no não comparecimento de representantes da sociedade civil organizada. Em função disso foi baixado o Decreto n. 2.668/08, de 03 de abril de 2008, como um instrumento para o

funcionamento dos conselhos municipais. O Decreto é focado para os representantes governamentais que compõem os conselhos municipais e determina que estes apresentem registro mensal das ações promovidas pelos conselhos à COEP. Com esse instrumento, os gestores de cada pasta poderão acompanhar o funcionamento dos conselhos e o representante de cada órgão atuar com legitimidade nas reuniões. A COEP reunia-se mensalmente com o Prefeito para mantê-lo informado sobre a situação e os devidos encaminhamentos que se fizessem necessários. Revelam o Coordenador Especial de Participação e a Assessora de Integração Comunitária que o instrumento contribuiu com o fortalecimento de alguns conselhos, como o de Defesa do Meio Ambiente, o da Defesa Civil, por exemplo, mas da necessidade de reestruturação de alguns conselhos para reduzir o número de representação de entidades que provocam a falta de quórum em função da dificuldade para garantir a indicação dos membros. Além de existir trinta conselhos municipais, a composição deles varia entre vinte e trinta membros.

Uma das ações da COEP foi a realização de reuniões em separado com conselheiros governamentais e conselheiros não governamentais para levantar demandas visando o funcionamento regular dos conselhos municipais que são citadas a seguir:

- fortalecimento dos conselheiros governamentais e não governamentais e que sejam acompanhados e assessorados pela COEP;
- realização de reuniões comuns e formação conjunta entre os conselhos;
- solicitação de portarias para ajustar viagens dos conselheiros;
- assessoria para os coordenadores e secretários conselheiros;
- realização de fóruns de debates públicos para a consolidação das ações dos conselhos;
- mediação de debates entre os conselheiros governamentais e não governamentais;
- assessoria técnica para a elaboração de documentos oficiais nos conselhos (portarias, editais, resoluções);
- participação em reuniões, seminários, conferências ou outros eventos relativos às políticas de que tratam os conselhos;
- que os conselheiros acompanhem à elaboração do orçamento dos seus respectivos fundos, bem como a sua prestação de contas;

- acompanhamento dos indicadores sociais do Município, sob a responsabilidade do governo municipal, para subsídios ao processo de formulação das políticas públicas;
- como trabalhar a abrangência dos 28 conselhos existentes (foram criados mais dois posteriormente);
- legitimação dos membros dos conselhos perante as suas secretarias. Relação dos representantes governamentais nos conselhos e sua interlocução com as secretarias que representam;
- dotar os conselhos de infraestrutura mínima;
- conselhos afins (reuniões conjuntas);
- ser conselheiro num governo de participação popular;
- capacitação dos conselheiros (COEP, 2008, sd.).

Esse retrato é fruto de uma realidade que não há como fugir, mas que deve ser enfrentada em direção ao avanço da gestão democrática. Quanto ao CMSA por ser um conselho novo, ainda tem muito que caminhar. E, caso o Prefeito tivesse conseguido eleger o seu candidato, parece que esse processo seria continuado, visando qualificar e apoiar o funcionamento dos conselhos municipais.

7.6 SUGESTÕES DOS CONSELHEIROS

Ao final de cada entrevista perguntou-se quais as sugestões que o (a) conselheiro (a) teria para o governo municipal visando contribuir para o fortalecimento do CMSA e quais seriam as necessidades prioritárias dos conselheiros que precisavam ser atendidas para permitir uma atuação plena do CMSA, sendo que algumas das respostas e respectiva frequência estão citadas na tabela 7.5. As respostas representam a opinião dos dois segmentos, sociedade civil e Poder Público, tendo sido entrevistados 11 (onze) conselheiros.

Tabela 7.5 - Sugestões dos Conselheiros

Sugestões/necessidades	Frequência relativa %
Sede própria estruturada	36
Veículo de divulgação	18
Apoio para deslocamento	27
Capacitação política	54
Apoio administrativo	27
Capacitação técnica	9
O conselheiro ter compromisso	27
Ter algum (a) articulador (a)	27
Ter conhecimento do papel de conselheiro	27
Câmara técnica do Concidades	9
Manter o cumprimento do Decreto n. 2.668/08	9
Ter representatividade	9
Governo programar atividade de capacitação na retomada do CMSA	9

Como se pode observar a maior demanda apontada é por capacitação política, compreendida pelos conselheiros como capacitação sobre o papel do conselheiro e sua importância, o apoio para deslocamento foi apresentado como uma necessidade para os representantes da zona rural, o compromisso (com a representatividade) foi uma necessidade levantada tanto para as representações da sociedade civil quanto para as do Poder Público, ter algum (a) articulador (a) refere-se ao papel da Secretaria Executiva, ter conhecimento do papel do conselheiro foi levantado como um critério para indicação de representações de ambos os segmentos e uma das sugestões salientou que o governo municipal faça um trabalho junto aos seus representantes ao indicar os novos conselheiros. Outra sugestão para fortalecer o funcionamento do CMSA seria que o Conselho fosse institucionalizado como Câmara Técnica de Saneamento Ambiental do Concidades, preservando as mesmas atribuições, uma outra sugestão foi que o governo municipal mantivesse em execução o Decreto n. 2.668/08, uma outra destacou como necessidade que os representantes de ambos os segmentos tenham representatividade e, por fim, uma outra foi para que o governo realize uma atividade mobilizadora com os novos conselheiros da sociedade civil visando sua capacitação relacionada à Lei n. 1.460/2001.

8.0 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

O processo de alternância do Poder Executivo no Município de Alagoinhas nas eleições do ano de 2000 possibilitou à sociedade, durante oito anos, experimentar a gestão de um governo que proporcionou a participação e o controle social das políticas públicas. Desde o primeiro ano de governo, o prefeito Eng^o. Agrônomo Joseildo Ribeiro Ramos implantou o Orçamento Participativo e realizou, entre outras conferências, a 1^a Conferência Municipal de Saneamento Ambiental.

Um novo paradigma de gestão de políticas públicas foi sendo construído no qual o governo municipal promovia a participação da sociedade para a formulação e avaliação das políticas públicas e para a decisão de prioridades de investimentos.

A Lei Orgânica do Município de Alagoinhas de 1990 estabelece no seu art. 189, § 2º: “A Lei definirá mecanismos de controle e gestão democrática de forma que as entidades representativas da comunidade deliberem, acompanhem e avaliem as políticas as ações dos órgãos ou empresas responsáveis pelos serviços de saneamento” e somente após 11 anos, o Poder Executivo priorizou o cumprimento da Lei (ALAGOINHAS, 2004, p.72)

O processo instituído em Alagoinhas, inédito no País, de formulação de política municipal de saneamento ambiental em 2001 criou o Sistema Municipal de Saneamento Ambiental com instrumentos de planejamento, transparência (Sistema Municipal de Informações em Saneamento), de garantia de recursos, de mecanismos de participação e controle social visando a universalização dos serviços de saneamento ambiental com prestação eficiente e com qualidade desses serviços.

Em 2002, foi instituído e empossado o primeiro Conselho Municipal de Saneamento Ambiental de Alagoinhas, órgão superior e estratégico do Sistema Municipal de Saneamento Ambiental, de caráter deliberativo e responsável pela regulação e fiscalização da prestação dos serviços de saneamento ambiental e “guardião” do cumprimento da Lei n. 1.460/2001.

Na pesquisa realizada, foi constatado que o CMSA apresentou dificuldades para funcionar como instância de deliberação, destacando-se os únicos processos os de discussão e aprovação do seu regimento interno e o de apreciação e aprovação do Plano Municipal de Saneamento Ambiental, com baixa eficiência e baixa eficácia. Os desafios enfrentados pelo CMSA levou-o ao não cumprimento das atribuições estabelecidas na Lei n. 1.460/2001, mesmo com o incentivo e interesse do Poder Executivo em compartilhar o poder entre os segmentos sociedade civil e Poder Público.

Talvez a falta de política nacional de saneamento ambiental, o desconhecimento sobre a institucionalização de sistemas municipais de saneamento ambiental, a incipiência de experiências em participação e controle social no saneamento, a cultura política arraigada há muitos anos no município de Alagoinhas e no estado da Bahia, a pouca experiência local com órgãos de controle social foram aspectos que contribuíram para que o Conselho Municipal de Alagoinhas não atuasse propositivamente e nem exercesse eficazmente suas atribuições. Outros fatores não investigados pela pesquisa também podem ter influenciado no funcionamento do Conselho.

Não obstante, a maioria das dificuldades e limitações do CMSA é reconhecida também no funcionamento de alguns conselhos municipais de Alagoinhas, conforme diagnosticado pela Coordenação Especial de Participação Popular-COEP. Da mesma forma, em diversos conselhos nas áreas de Saúde, Assistência Social e Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (TATAGIBA, 2002), criados na década de 90, como resultado da pesquisa “Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil” desenvolvida ao longo dos anos 1999 e 2000 por Dagnino e Tatagiba (2002) que destacam entre outras limitações, a qualificação técnica e política, a representatividade, a fragmentação das políticas, a baixa capacidade propositiva e a fragilidade deliberativa dos conselhos.

Diante dos resultados, constata-se que a hipótese de pesquisa: A proporcionalidade majoritária do segmento sociedade civil na composição do Conselho Municipal de Saneamento Ambiental e o seu caráter deliberativo são suficientes para desenvolver suas atribuições, dentre elas, o acompanhamento da implementação da Política Municipal de Saneamento Ambiental de Alagoinhas, não foi confirmada.

Os resultados dessa pesquisa, embora específicos para a experiência estudada, sugerem que outras experiências podem assemelhar-se em alguns aspectos e novas experiências podem evitar alguns procedimentos que não favoreceram para o processo eficiente, eficaz e efetivo de atuação do CMSA, bem como aproveitar aqueles que contribuíram satisfatoriamente. Por outro lado, não se pode deixar de reconhecer a relevância da experiência pesquisada, que, no geral, contribuiu para o avanço da democracia e para o avanço da área de saneamento ambiental na formação e ampliação da responsabilização social.

A Política Municipal de Saneamento Ambiental de Alagoinhas foi implementada parcialmente e não seguiu os prazos definidos na Lei n. 1.460/2001, alcançando um grau médio de eficiência, e de eficácia e, ainda pode-se deduzir que obteve efetividade parcialmente, pois foram realizadas ações de saneamento ambiental de acordo com as demandas da população, orientações técnicas adequadas e decisões políticas estratégicas baseadas nos princípios e diretrizes da Lei n. 1.460/2001.

Foram implementados três dos cinco instrumentos da Política: o Conselho, as Conferências e o Plano Municipal de Saneamento Ambiental, com alguns percalços na implementação que não favoreceu avaliar as condições ao acesso universal, apesar das metas previstas pelo Plano. Com estes três instrumentos foi possível avançar mais no acesso a universalização dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, em conformidade com a lógica de prioridade dos recursos públicos da União para investimentos em saneamento básico. Contudo, seria necessária a implementação do Fundo Municipal de Saneamento Ambiental e do Sistema Municipal de Informações em Saneamento para se avaliar a exeqüibilidade da Política rumo à universalização dos serviços públicos de saneamento ambiental.

Pôde-se constatar o esforço que o governo municipal dedicou para elaborar o Plano Municipal de Saneamento Ambiental de Alagoinhas com parcerias, articulação e integração institucional e ampla participação popular, imbuído de um compromisso político e de visão estratégica de deixar um instrumento de planejamento/gestão para os futuros governantes e a para a população de Alagoinhas. Infelizmente, o processo de implementação do Plano foi tímido, carente, principalmente, de uma estrutura de gestão

articulada e integrada aos órgãos municipais relacionados ao saneamento ambiental, assim como a falta de funcionamento do Conselho Municipal de Saneamento Ambiental. O processo de elaboração do Plano foi eficiente, eficaz e efetivo e o processo de implementação foi pouco eficiente e pouco eficaz. Não se avaliou a efetividade.

Do ponto de vista das propostas aprovadas na 2ª CMISSAMA e, não implementadas até dezembro de 2008, entre elas, a regulamentação do Fundo Municipal de Saneamento e, tendo em vista o CMSA estar inativo, pode-se sugerir que a sociedade civil se mobilize para resgatá-las, pressione o governo municipal a implementá-las e, também que, as entidades com representação no Conselho articulem-se para a recomposição do CMSA.

E, por fim, salienta-se que os objetivos e os princípios da Lei n. 1.460/2001 nortearam as ações, investimentos e as prioridades do Orçamento Participativo em saneamento ambiental, bem como a gestão dos serviços de saneamento ambiental, em especial à gestão do Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Alagoinhas. Segundo Offe (1984), o governo utiliza os resultados a alcançar por meio de ações governamentais como critérios balizadores de avaliação própria do governo e também para tomada de decisões, ou seja, o mais importante são os efeitos

Pôde-se perceber que algumas questões relacionadas às dificuldades e limites de atuação da sociedade civil nos instrumentos de participação e controle social carecem de aprofundamento tais como: os mecanismos de participação e controle social em governos democráticos e populares, profissionalização no segmento sociedade civil, a intersetorialidade entre conselhos.

A investigação e avaliação dos processos de implementação dos instrumentos Plano, Conferência, Conselho, Fundo e Sistema Municipal de Informações em Saneamento, levou a uma reflexão sobre cada um deles. O primeiro destaque que parece importante, se relaciona com os instrumentos de participação e controle social, Conferência e Conselho, que não cumpriram na íntegra com o estabelecido na Lei n. 1.460/2001, num ambiente sem problema aparente de compartilhamento de poder entre o Estado e a sociedade civil. O funcionamento desses instrumentos contribuiu para o processo, mas revelou que não são essas as instâncias, as únicas alternativas de solução para a redução das desigualdades

socioeconômicas, para o avanço da democracia ou para a formulação e implementação de políticas públicas com transparência e prestação de serviços públicos com qualidade. Nesse sentido, sugere-se repensar o papel dos conselhos e das conferências buscando, eventualmente, compreender e responder às suas limitações e possibilidades, na perspectiva de fortalecer a participação e o controle social. Será que o interesse público está sendo atendido pelas políticas públicas? Como equacionar o desequilíbrio entre a qualificação, estrutura e logística disponível do Poder Público com o da sociedade civil? Sugere-se também que, quando o Poder Público assume o protagonismo para alcançar algum objetivo por meio do funcionamento de instrumentos de participação e controle social, ele consegue realizá-lo.

O segundo destaque está vinculado à participação e ao controle social do Plano, se por um lado o seu processo de elaboração participativa conseguiu demonstrar a eficácia dessa metodologia, na fase da implementação, em função da falta de articulação e integração institucional e da inatividade do CMSA, prejudicaram o cumprimento de ações e investimentos previstos no Plano. Será que a criação de uma instância gestora facilitaria as condições estruturais e organizacionais para implementação do Plano? E, se o Conselho em funcionamento tiver suporte técnico e administrativo para acompanhar e avaliar a sua implementação, terá êxito na sua atuação?

Quanto ao Fundo e ao Sistema de Informações, ambos até o momento não implementados, podem ser considerados exemplos da fragilidade dos instrumentos Conferência e Conselho. Na medida em que, o Poder Público teve interesse interno de fazer uma discussão preliminar sobre os mesmos e não prosseguiu, a sociedade civil não pautou a sua discussão no CMSA. Será que se houvesse o domínio de conhecimento sobre esses dois instrumentos, se avançaria na implementação deles, ou existe a indicação que se o Poder Público não tiver interesse não será implementado?

Como estará daqui a quatro anos a implementação dos instrumentos da Política Municipal de Saneamento Ambiental de Alagoinhas?

Limitações da metodologia utilizada

Reconhece-se também as limitações da pesquisa, mas não poderia ser essa a justificativa para não enfrentá-la, o que deixaria uma lacuna maior.

Observou-se que a avaliação dos critérios de eficiência, eficácia e efetividade utilizando critérios complementares nos processos de implementação da Política, da elaboração e implementação do Plano Municipal de Saneamento Ambiental de Alagoinhas, bem como nos processos de atuação do CMSA, leva à investigação dos procedimentos e insumos (recursos humanos, administrativos e financeiros) utilizados para depois inferir em que medida foi atingida a eficiência, a eficácia e a efetividade. A maior dificuldade encontrada foi mensurar o grau alcançado, se maior, menor ou mediano, sendo mais fácil identificar quando nenhum dos critérios foi atendido. Por mais imparcial que a pesquisadora tenha sido, as inferências sofrem influências subjetivas que podem levar a algumas interpretações que não traduz a realidade.

Na análise de conteúdo dos discursos dos entrevistados, observou-se a necessidade de se ter uma ausculta de profissionais que atuam com pesquisas similares nos processos de análise de conteúdo de discursos dos entrevistados, visando interpretar, aclarar ou até elucidar alguns comportamentos e/ou reações a determinadas respostas a algumas questões investigativas. Talvez a realização de um grupo focal em que todos os participantes pudessem compartilhar suas impressões e reflexões, consubstanciando a análise de conteúdo e complementando a reconstituição dos processos pudesse contribuir para a questão

Assim, algumas recomendações podem ser realizadas, como:

Esta pesquisa deixa algumas questões que podem ser estímulo ao aprofundamento do tema e, talvez, revelar o que não foi possível compreender. Uma questão a ser trabalhada numa nova pesquisa é a redução do intervalo de tempo entre a implementação da política e a avaliação dos processos de implementação, com a realização da avaliação após o quarto ano de implementação e, se possível, repetir após mais quatro anos, levando em consideração a realização de um pré-teste das entrevistas. Sugere-se ainda que seja analisada a possibilidade de Universidades inserirem nos currículos de seus cursos de mestrado, componentes curriculares voltados para avaliação de políticas públicas como

forma de incentivar e ampliar o debate sobre metodologias de avaliação de políticas públicas.

Ao governo municipal, recomenda-se:

- Instituir o novo Conselho Municipal de Saneamento Ambiental com a inclusão de suplentes.
- Executar e fortalecer as ações da Coordenação Especial de Participação Popular.
- Buscar discutir junto às entidades da sociedade civil os problemas decorrentes da existência de número elevado de conselhos visando encontrar alternativas para permitir o seu efetivo funcionamento.
- Promover eventos sobre democracia e os mecanismos de participação e controle social.
- Contribuir para que o CMSA possa exercer suas atribuições em conformidade com a Lei n. 1.460/2001.
- Implementar as deliberações da 2ª CIMSSAMA.
- Garantir estrutura própria para a Secretaria Executiva do CMSA.
- Criar uma estrutura de gestão para implementação do Plano Municipal de Saneamento Ambiental.
- Promover a atualização e revisão do Plano à luz da Lei Federal n. 11.445/2007.

Às entidades da sociedade civil que compõem o CMSA:

- Que se mobilizem para recompor o CMSA.
- Que promovam canais de articulação e mobilização com suas bases.
- Que avaliem a indicação de seus representantes, condicionando critérios.
- Que promovam articulação com outros Conselhos afins.
- Que seja mantido canal de comunicação e interação entre o representante e a entidade.
- Que as pautas das reuniões do CMSA possam ser discutidas previamente nas entidades.
- Que os conselheiros discutam no CMSA como cumprir as atribuições de acordo com a Lei n. 1.460/2001, priorizando a regulação, fiscalização e o controle da prestação dos serviços de saneamento ambiental.

- Que o CMSA exija do governo municipal capacitação permanente para todos os membros do Conselho.
- Que participem da atualização e revisão do Plano Municipal de Saneamento Ambiental.

REFERÊNCIAS

- ABAR. Associação Brasileira de Agências de Regulação (2008). “Regulação: Normatização da Prestação de Serviços de Água e esgoto”. Galvão Júnior, Alceu de Castro; Ximenes, Marfisa Maria de Aguiar Ferreira (Org.). Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará – ARCE, Fortaleza, CE, 510p.
- Alagoinhas (sd). “*A reunião realizada pela COEP....*”. Alagoinhas, sp. Não publicado.
- Alagoinhas, Prefeitura Municipal de, (2008). Disponível em: <http://www.alagoinhas.com.br/alagoinhas/scripts/index.php>. Em 12 de fevereiro de 2008.
- Alagoinhas. Lei nº. 1.460 – 03 dez (2001). Dispõe sobre a Política Municipal de Saneamento Ambiental de Alagoinhas, seus instrumentos, e dá outras providências. Serviço Autônomo de Água e Esgotos de Alagoinhas. Alagoinhas, BA, 03 dez 2001.
- Alagoinhas. Lei nº 1.837 – 08 dez (2006). Aprova o Plano Municipal de Saneamento Ambiental de Alagoinhas e seus anexos, de acordo com o previsto na Lei nº 1.460/01. Prefeitura Municipal de Alagoinhas, Alagoinhas, BA, 08 dez 2006.
- Alagoinhas. Decreto nº 1.593 – 23 set (2002). Faz nomeação dos membros do Conselho Municipal de Saneamento Ambiental de Alagoinhas, e dá outras providências. Prefeitura Municipal de Alagoinhas, Alagoinhas, BA, 23 set 2002.
- Alagoinhas. Decreto nº 2.668 - abr (2006). Determina a apresentação de registro mensal das ações promovidas pelos Conselhos Municipais. Prefeitura Municipal de Alagoinhas, Alagoinhas, BA, 03 abr 2006.
- Alagoinhas (2004). “Plano Municipal de Saneamento Ambiental de Alagoinhas”. Prefeitura Municipal de Alagoinhas. Salvador, BA. 1 CD - ROM.
- Alagoinhas (2007). “Relatório da 2ª Conferência Municipal Intersetorial de Saúde, Saneamento Ambiental e Meio Ambiente”. Prefeitura Municipal de Alagoinhas, Alagoinhas, BA. Não publicado.
- Aragão, Alexandre Santos (2008). “Agências reguladoras; algumas perplexidades e desmistificações”. In: Galvão Júnior, Alceu de Castro; Ximenes, Marfisa Maria de Aguiar Ferreira (Org.). *Regulação: normatização da prestação de serviços de água e esgoto*. Agência Reguladora do Ceará – ARCE, Fortaleza, CE, 35-49.
- Arretche, Marta T. S.. (2006). “Tendências no Estudo sobre Avaliação”. In: Rico, Elizabeth Melo (Org.). *Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate*. 4ª edição. Cortez, São Paulo, SP, 29-39.

- Azevedo, Eder Marques de. (2008). *Os conselhos gestores no controle popular das políticas públicas*. Disponível em: jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=7691. Em 30 de abril de 2008.
- Brasil. Lei nº 8.080 – 19 set (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. Disponível em: <http://portal.saude.gov.br/portal/arquivos/pdf/LEI8080.pdf>. Em 03 de março de 2009.
- Brasil (2009). *Programa de Aceleração do Crescimento*. Portal do Governo Brasileiro. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/pac>. Em 14 de junho de 2009.
- Brasil (2009). Conselho Nacional das Cidades. Resolução Recomendada nº 75, de 02 de julho de 2009. Estabelece orientações relativas à Política de Saneamento Básico e ao conteúdo mínimo dos Planos de Saneamento Básico. *Diário Oficial da União*. Brasília, 5 out 2009, 51-52.
- Belloni, Isaura; Magalhães, Heitor de; Sousa, Luiza Costa de. (2007). “Metodologia de Avaliação em Políticas Públicas”. Cortez, São Paulo, SP, 96p.
- Bernardes, Ricardo Silveira; Scárdua, Martha Paiva; Campana, Néstor Aldo (Org.). (2006). *Guia para Elaboração de Planos Municipais de Saneamento*. Ministério das Cidades. Brasília, DF, 152 p.
- Boito Júnior, Armando (2003). *Vargas e a herança populista. Politeia: História e Sociologia* Vitória da Conquista, v.3, n.1, 29-37. Disponível em: http://www.uesb.br/politeia/v3/ensaio_02.pdf. Em 01 de setembro de 2008.
- Borja, Patrícia Campos (2004). *Política de Saneamento, instituições financeiras e mega-programas: um olhar através do Programa Bahia Azul*. Tese de Doutorado. Universidade Federal da Bahia, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Salvador-BA, 417p.
- Brasil, Lei nº. 11.445 – 05 jan (2007). 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/leis2007.htm. Em 06 de agosto de 2008.

- Bucci, Maria Paula Dallari (2002). “Direito Administrativo e Políticas Públicas”. Saraiva, São Paulo, SP, 298 p.
- Câmara Municipal de Alagoinhas (2006). “Ata da 32ª Sessão Ordinária do 2º Período Legislativo, da 2ª Sessão Legislativa, da 17ª Legislatura Municipal”. Alagoinhas, BA, 16 nov 2006.
- Câmara Municipal de Alagoinhas (2006). “Parecer da Comissão de Constituição, Justiça, Redação Final, Defesa dos Direitos da Mulher, do Cidadão e do Consumidor, ao Projeto de Lei n. 053/06”. Alagoinhas, BA, 21 nov 2006.
- Câmara Municipal de Alagoinhas (2006). “Ata da 34ª Sessão Ordinária do 2º Período Legislativo, da 2ª Sessão Legislativa, da 17ª Legislatura Municipal”. Alagoinhas, BA, 28 nov 2006.
- Câmara Municipal de Alagoinhas (2006). “Ata da 35ª Sessão Ordinária do 2º Período Legislativo, da 2ª Sessão Legislativa, da 17ª Legislatura Municipal”. Alagoinhas, BA, 30 nov 2006.
- Carvalho, Antônio Ivo de (1995). “Conselhos de Saúde no Brasil – participação e controle social”, FASE/IBAM, Rio de Janeiro, RJ, 135p.
- Carvalho, Maria do Carmo Brandt de (2006). “Avaliação Participativa”. In: Rico, Elizabeth Melo (Org.). *Avaliação e Políticas Sociais: uma questão em debate*. 4ª edição. Cortez, São Paulo, SP, 87-94.
- Carvalho, Wanderlino Teixeira de Carvalho (2008). “Apresentação”. In: Galvão Júnior, Alceu de Castro; Ximenes, Marfisa Maria de Aguiar Ferreira (Org.). *Regulação: normatização da prestação de serviços de água e esgoto*. Agência Reguladora do Ceará – ARCE, Fortaleza, CE, 9-10.
- Castro, Maria Helena Guimarães de (2009). *Avaliação de Políticas e programas sociais*. Núcleo de Estudos de Políticas Públicas, Universidade de Campinas. *Caderno de Pesquisa*, n. 12, 1989. Disponível em: <http://www.nepp.unicamp.br/d.php?f=75>. Em 12 de maio de 2009.
- Ckagnazaroff, Ivan Beck e Mota, Normaston Rodrigues (2009). *Considerações sobre a relação entre descentralização e intersectorialidade como estratégias de modernização de prefeituras municipais*. E&G, Economia e Gestão. Belo Horizonte, v.3, n.6, dez. 2003. Disponível em: <http://periodicos.pucminas.br/index.php/economiaegestao/article/view/94/87>. Em 12 de maio de 2009.

- Cohen, Ernesto; Franco, Rolando (2007). “Avaliação de Projetos Sociais”. 7ª edição. Vozes, Petrópolis, RJ, 312 p.
- COMUSA (2003). “Regimento Interno da 2ª Conferência Municipal de Saneamento Ambiental de Alagoinhas”. Alagoinhas, BA. Não publicado.
- COMUSA (2007). “Regimento Interno da 3ª Conferência Municipal de Saneamento Ambiental de Alagoinhas”. Alagoinhas, BA. Não publicado.
- Conselho das Cidades (2008). “Relatório Final 3ª Conferência Nacional das Cidades”. Ministério das Cidades, Brasília, DF.
- Controladoria Geral da União (2009). *Controle Social – conselhos municipais e controle social*. Portal da Transparência. Disponível em: <http://www.portaldatransparencia.gov.br>. Em 05 de maio de 2009.
- Correia, Maria Valéria Costa (2000). “Que controle social? Os conselhos de saúde com instrumento”. Fiocruz, Rio de Janeiro, RJ, 162 p.
- _____ (2005). “Desafios para o controle social: subsídios para capacitação de conselheiros de saúde”. Fiocruz, Rio de Janeiro, RJ, 278 p.
- Cortês, Soraya Maria Vargas (2000). “Balanço de experiências de controle social para além dos conselhos e Conferências no Sistema Único de Saúde Brasileiro: construindo a possibilidade da participação dos usuários”. In: *Caderno da 11ª Conferência Nacional da Saúde*. Ministério da Saúde, Brasília, DF, 23-42.
- Costa, André Monteiro (2003). *Avaliação da Política Nacional de Saneamento, Brasil – 1996/2000*. Tese de Doutorado em Saúde Pública, Escola Nacional de Saúde Pública da Fundação Oswaldo Cruz, Programa de doutorado em Saúde Pública, Recife-PE, 248p.
- Costa, Nilson do Rosário (1998). “Políticas Públicas, Justiça Distributiva e Inovação: saúde e saneamento na agenda social”. 4ª edição. Hucitec, São Paulo, SP, 173p.
- Dagino, Evelina (2002). “Sociedade Civil, Espaços Públicos e a Construção Democrática no Brasil: Limites e Possibilidades”. In: Dagino, Evelina (Org.). *Sociedade Civil, e Espaços Públicos no Brasil*. Paz e Terra, São Paulo, SP, 279-301.
- Dantas, Humberto (2009). Democracia Participativa: uma nova forma de entendermos a democracia. Disponível em: www.al.sp.gov.br/web/instituto/democrac.htm. Em 27 de fevereiro de 2009.
- Demo, Pedro (2002). “Avaliação Qualitativa”. 7ª edição. Autores Associados, Campinas, SP, 109 p.

- Faleiros, Vicente de Paula (1991). “O que é política social”. 5ª edição. Brasiliense, São Paulo, SP, 83p.
- Faria, Carlos Aurélio Pimenta (2005). A Política da Avaliação de Políticas Públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Associação Nacional de Pós-Graduação em Pesquisa e Ciências Sociais, São Paulo, SP, v.20, n.59, 97-109, out. 2005. Disponível em: <http://readlyc.uamex.mx/readlyc/pdf/107/1070590>. Em 06 de agosto de 2008.
- Faria, Regina M. (2006). “Avaliação de programas sociais – evoluções e tendências”. In: Rico, Elizabeth Melo (Org.). *Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate*. 4ª edição. Cortez, São Paulo, SP, 41-49.
- Fiocruz (2001). *Súmula Especial Conselhos de Saúde e controle Social, n. 81*. Revista Análise e Fusão de Informação sobre Saúde. Rio de Janeiro, RJ. Disponível em: <http://jararaca.ufsm.br/websites/saudesm/download/TextosInteressantes/Sumula81.pdf>. Em 22 de abril de 2009.
- Fontoura, Marília S. (2003). “Saúde, Saneamento, Meio Ambiente e Controle Social”. Texto apresentado na 1ª Conferência Municipal Intersetorial de Saúde, Saneamento Ambiental e Meio Ambiente de Alagoinhas. Alagoinhas, BA. Não publicado.
- Franco, Maria Laura Publisi Barbosa (2007). “Análise do Conteúdo”. 2ª edição. Liber Livro, Brasília, DF, 79 p.
- Freitag, Barbara (2004). “A Teoria Crítica: ontem e hoje”. Brasiliense, São Paulo, SP, 184p.
- Gallotti, Marisa Aparecida Melloto (2008). *O Conselho Municipal de Assistência Social de Canoinhas, SC na construção de uma nova institucionalidade pública e democrática*. Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina. Disponível em: <http://www.tede.ufsc.br/teses/PGSS0019.pdf>. Em 30 de abril de 2008.
- Galvão Jr., Alceu de Castro (2009). *Gestão e Regulação da Prestação dos Serviços*. Apresentação em Power point. Disponível em: http://www.al.ce.gov.br/unipace/aula_gestao_regulacao.pdf. Em 04 de maio de 2009.
- Galvão Jr., Alceu de Castro; Ximenes, Marfisa Maria de Aguiar Ferreira (Org.) (2008). “Regulação: normatização da prestação de serviços de água e esgoto”. Agência Reguladora de Serviços de Públicos Delegados do Estado do Ceará – ARCE, Fortaleza, 510 p.

- Guaratinguetá. Lei nº 3.933 – 18 jun (2009). *Dispõe sobre saneamento básico no município de Guaratinguetá, e dá outras providências*. Disponível em: http://www.saaeg.com.br/a/decretos_e_leis/lei3933_SAEG.pdf. Em 05 de maio de 2009.
- Guaratinguetá. Lei nº 3.976 – 06 nov (2009). *Altera a denominação da Sociedade de Economia Mista, criada pela Lei N° 3.933, de 18 de junho de 2007*. Disponível em: http://www.saaeg.com.br/a/decretos_e_leis/Lei3976_SAEG.pdf. Em 05 de maio de 2009.
- Guimarães, Maria do Carmo Lessa; Santos, Sandra Maria Chaves dos; Melo, C. *et al* (2004). *Avaliação da Capacidade de Gestão de Organizações Sociais: uma proposta metodológica em desenvolvimento*. Cadernos de Saúde Pública, Rio de Janeiro, RJ, v.20, n.6, nov./dez. 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/csp/v20n6/23.pdf>. Em 04 de agosto de 2008.
- Heller, Léo (2006). *Acesso aos serviços de abastecimento e esgotamento sanitário no Brasil; considerações históricas, conjunturais e prospectivas*. Working paper number CBS, 73-06. Centre for Brazilian Studies - University of Oxford, jun. 2006. Disponível em: http://www.brazil.ox.ac.uk/_data/assets/pdf_file/0005/9347/Leo20Heller2073.pdf. Em 12 de fevereiro de 2008.
- Heller, Léo; Castro, José Esteban (2007). Política Pública de Saneamento: apontamentos teórico-conceituais. *Revista Engenharia Sanitária e Ambiental*, ABES, Rio de Janeiro, RJ, v.12, n.03, 284-295.
- Heller, Léo; Rezende, Sonaly Cristina; Heller, Pedro Gasparini Barbosa (2007). “Participação e controle social em saneamento básico: aspectos teórico-conceituais”. In: Galvão Júnior, Alceu de Castro; Ximenes, Marfisa Maria Ferreira *Regulação: controle social da prestação dos serviços de água e esgoto*. Pouchain Ramos, Fortaleza, p.37- 68.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2009). *Contagem da população 2007*. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br>. Em 16 de maio de 2009.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2009). *Informações sobre o município de Alagoinhas*. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>. Em 16 de maio de 2009.

- Ignarra, Regina Maria (1998). “O SUS e o controle social – Guia de Referência para Conselheiros Municipais”. Ministério da Saúde, Brasília, DF.
- Inojosa, Rose Marie (2009). *Sinergia em políticas e serviços públicos: desenvolvimento social com intersectorialidade*. Cadernos FUNDAP, n.22, 2001, 102-110. Disponível em: <http://www.fundap.sp.gov.br/publicacoes/cadernos/cad22/dados/Inojosa.pdf>. Em 12 de maio de 2009.
- Joinville. Lei nº 4.341 – 04 jun (2001). *Cria a Agência Municipal de Regulação dos Serviços de Água e Esgotos de Joinville-AMAE, e dá outras providências*. Disponível em: <http://www.legislador.com.br/LegislatorWEB.ASP?WCI=LeiTexto&ID=7&inEspecieLei=1&nrLei=4341&aaLei=2001&dsVerbete=agência>. Em 04 de maio de 2009.
- Joinville. Lei nº 4.924 – 19 dez (2003). *Altera e consolida a Lei n. 4.341/2001, que cria a Agência Municipal de Regulação dos Serviços de Água e Esgotos de Joinville-AMAE, e dá outras providências*. Disponível em: http://www.amae.sc.gov.br/legislacao/lei_492403.pdf. Em 04 de maio de 2009.
- Justen Filho, Marçal (2005). “Curso de direito administrativo”. Saraiva, São Paulo, 863p.
- Lobo, Thereza (2006). “Avaliação de processos e impactos em programas sociais - algumas questões para reflexao”. In: Rico, Elizabeth Melo (Org.). *Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate*. 4ª edição. Cortez, São Paulo, SP, 75-84.
- Mauá, Lei nº 3.236 - 22 fev (2000). *Cria a Autarquia Agência Reguladora dos Serviços de Água e Esgotos de Mauá (ARSAE) e dá outras providências*. Disponível em: <http://www.ecosama.com.br/uploads/editor/file/legislacao/3263-00.pdf>. Em 05 de maio de 2009.
- Melo, Marcus André (2006). “As setes vidas da agenda pública brasileira”. In: Rico, Elizabeth Melo (Org.). *Avaliação e Políticas Sociais: uma questão em debate*. 4ª edição. Cortez, São Paulo, SP, 11-28.
- Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2009). *O que é controle social?* Disponível em: http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/controle_social/o-que-. Em 05 de março de 2009.
- Ministério da Saúde (2004). “Avaliação de impacto na saúde das ações de saneamento: marco conceitual e estratégia metodológica”. Organização Pan-Americana da Saúde. Ministério da Saúde, Brasília, DF, 116p.

- Ministério da Saúde (2009). *Participação e Controle Social. Portal da Saúde*. Disponível em: http://portal.saude.gov.br/portal/saude/cidadao/area.cfm?id_area=1036. Em 10 de março de 2009.
- Ministério da Saúde. Lei nº. 8.080 - 09 set (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*. Disponível em: <http://portal.saude.gov.br/portal/arquivos/pdf/LEI8080.pdf>. Em 10 de março de 2009.
- Ministério dos Transportes (2009). *Mapa do Estado da Bahia*. Disponível em: <http://www.transportes.gov.br/bit/estados/port/ba.htm>. Em 03 de agosto de 2009.
- Medeiros, Humberto Jacques de (2000). “Ministério Público: reforço do poder da cidadania e do controle social”. In: *Caderno da 11ª Conferência Nacional de Saúde*, Ministério da Saúde, Brasília, DF, 101-115.
- Melo, Álisson José Maia (2008). “A experiência das agências reguladoras na regulamentação técnica dos serviços de saneamento básico no Brasil. In: Galvão Júnior, Alceu de Castro; Ximenes, Marfisa Maria de Aguiar Ferreira (Org.). *Regulação: normatização da prestação de serviços de água e esgoto*. Agência Reguladora do Ceará – ARCE, Fortaleza, CE, 91–113.
- Moraes, Luiz Roberto Santos; Melo, Glenda Barbosa de; Reis, Maria das Graças de Castro (2002). “Conferência Municipal de Saneamento Ambiental: instrumento de participação e controle social na formulação da Política Municipal de Saneamento Ambiental de Alagoinhas”. *Anais 6ª Exposição de Experiências Municipais em Saneamento*. ASSEMAE, Brasília, DF, 1 CD-ROM.
- Moraes, Luiz Roberto Santos; Reis, Maria das Graças de Castro; Araújo, Claudine Telles de; Santos, Felipe, Marco Antônio; Lima, Dailson Ramalho (2004). “Plano Municipal de Saneamento Ambiental de Alagoinhas: metodologia e elaboração”. *Anais 8ª Exposição de Experiências Municipais em Saneamento*. ASSEMAE, Brasília, DF, 1 CD - ROM.
- Moraes, Luiz Roberto Santos; Borja, Patrícia Campos (2005). “Política e plano municipal de saneamento ambiental: experiências e recomendações”. OPAS, MCIDADES, Brasília, DF, 141 p.
- Moraes, Luiz Roberto Santos (2007). “A intersetorialidade em saúde e saneamento e o controle social. In: Controle social no saneamento: perspectiva para uma cidade saudável”. In: Assis, João Batista Lucena de (Editor). *Controle social no*

- saneamento: perspectiva para uma cidade saudável*. Agência Reguladora de Serviços de Saneamento Básico do Município do Natal, Natal, RN, 65-91.
- Moraes, Luiz Roberto Santos (2003). “Intersectorialidade, Saúde Pública, Meio Ambiente e Saneamento Ambiental”. Palestra proferida na 1ª Conferência Municipal Intersectorial de Saúde, Saneamento Ambiental e Meio Ambiente de Alagoinhas. Alagoinhas, BA.
- Natal. Lei nº 5.346 – 28 dez (2001). *Cria a Agência Reguladora dos Serviços de Saneamento Básico do Município de Natal – ARSBAN e dá outras providências*. Disponível em: <http://www.natal.rn.gov.br/arsban/paginas/ctd-319.html>. Em 04 de maio de 2009.
- Natal. Lei nº 5.423 – 23 dez (2002). *Dá nova redação aos artigos 1º, 19, 19, 20 e 21, da Lei Nº 5.346, de 28 de dezembro de 2001, que dispõe sobre criação da Agência Reguladora dos Serviços de Saneamento Básico do Município de Natal*. Disponível em: <http://www.natal.rn.gov.br/arsban/paginas/ctd-319.html>. Em 04 de maio de 2009.
- Neto, Floriano de Azevedo Marques (2008). “Prefácio”. In: Galvão Júnior, Alceu de Castro; Ximenes, Marfisa Maria de Aguiar Ferreira (Org.). *Regulação: normatização da prestação de serviços de água e esgoto*. Agência Reguladora do Ceará – ARCE, Fortaleza, CE, 11-18.
- Offe, Claus (1984). “Problemas Estruturais do Estado Capitalista”. Tradução de Bárbara Freitag. Tempo Brasileiro, Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 386p.
- Oliveira Filho, Abelardo (2006). “Política Nacional de Saneamento - Institucionalização e desafios: um balanço prévio”. *Revista Saneamento Ambiental*, Signus, São Paulo, SP, n.121, edição especial, 10-17.
- Oliveira Filho, Abelardo; Moraes, Luiz Roberto Santos (1999). “Saneamento no Brasil. Política e Regulamentação”. Salvador. Não publicado.
- Ourique, Alessandra; Naves, Ruben (2008). “Aspectos técnicos, econômicos e sociais do setor de saneamento – uma visão jurídica”. In: Galvão Júnior, Alceu de Castro; Ximenes, Marfisa Maria de Aguiar Ferreira (Org.). *Regulação: normatização da prestação de serviços de água e esgoto*. Fortaleza, Agência Reguladora do Ceará – ARCE, Fortaleza, CE, 73-89.
- Paula, Ana Paula Paes (2008). *Administração Pública Brasileira entre o Gerencialismo e a Gestão Societal*. Revista de Administração de Empresa. RAE. Debate. v. 45, n.1,

- jan/mar. Disponível em: <http://www.rae.com.br/redirect.cfm?ID=2025>. Em 22 de setembro de 2008.
- Peixoto, João Batista (2008). *Manual de Implantação de Consórcios Públicos*. Cooperação Técnica FUNASA/ASSEMAE. Gráfica Santa Terezinha, Brasília, DF.
- Perez, José Roberto Rus (2006). “Avaliação do processo de implementação: algumas questões metodológicas”. In: Rico, Elizabeth Melo (Org.). *Avaliação e Políticas Sociais: uma questão em debate*. 4ª edição. Cortez, São Paulo, SP, 65-73.
- Perez, Marcos Augusto (2004). “A administração pública democrática: institutos de participação popular na administração pública”. Fórum, Belo Horizonte, MG, 245p.
- Pestana, Maria Inês Gomes de Sá (2006). “Avaliação educacional - o sistema nacional de avaliação da educação básica. In: Rico, Elizabeth Melo (Org.). *Avaliação e Políticas Sociais: uma questão em debate*. 4ª edição. Cortez, São Paulo, SP, 53-63.
- Pietro, Maria Sylvia Zanella (2004). “Direito Administrativo”. 7ª edição. Atlas, São Paulo, SP, 751p..
- Pont, Raul (2009). *Democracia Representativa e Democracia Participativa*. Seminário Internacional sobre Democracia Participativa. Disponível em: http://www.tni.org/detail_page.phtml?act_id=3973&username=guest@tni.org&password=9999&publish=Y. Em 27 de fevereiro de 2009.
- Prefeitura Municipal de Alagoinhas. Mensagem nº 723 – 16 nov (2006). Encaminha Projeto de Lei que visa aprovar o Plano Municipal de Saneamento Ambiental. Alagoinhas, BA. Não publicado.
- Raichelis, Raquel (2008). *Articulação entre Conselhos de Políticas Públicas: uma pauta a ser enfrentada pela sociedade civil*. Disponível em: http://www2.abong.org.br/final/download/4_raquel.pdf. Em 12 de maio de 2008.
- Reis, Maria das Graças de Castro; Santos, Graziane de Jesus; Bettencourt, Silvia Conceição Bomfim; Leão, Neyde Ferreira (2005). *A participação da comunidade na ampliação da rede de abastecimento de água e implantação de sistema de esgotamento sanitário por meio de mutirão. A experiência de Alagoinhas, BA*. Disponível em: <http://www.semasa.sp.gov.br/admin/biblioteca/docs/pdf/35Assemae120.pdf>. Em 12 de fevereiro de 2008.
- Representatividade, Perfil e Habilidades Essenciais dos Conselheiros e Conselheiras (2009). *Módulo II- Conselhos dos Direitos do Brasil. DHnet- direitos Humanos na*

Internet. Disponível em:
<http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/dh/cc/2/representatividade.htm>. Em 03 de março de 2009.

Sampaio, Rosely Moraes (2009). *Desenvolvimento Sustentável e Gestão Ambiental na cidade da Bahia (2005-2008)*. Dissertação de Mestrado, Universidade Federal da Bahia, Escola Politécnica, Programa de Pós-Graduação em Engenharia Ambiental Urbana, Salvador, BA, 158p.

Santos, Johnny Ferreira dos (2007). “Controle Social no Saneamento: perspectivas para uma cidade saudável à luz da Lei nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007”. In: *Controle Social no Saneamento: perspectivas para uma cidade saudável*. Agência Reguladora de Serviços de Saneamento Básico no Município do Natal, Natal, RN, 13-33.

Santos, Mauro Rego Monteiro dos (2004). “Desafios para a Democratização da Gestão Municipal através dos Conselhos Municipais; questão da representatividade e da autonomia”. In: Santos Júnior, Orlando Alves dos; Wahl, Joachim (Org.). *Cidade, Democracia e Justiça Social*. (etc.). Rio de Janeiro, FASE, Rosa Luxemburgo Foundation, Natal, RN, 41-50.

Santos, Reginaldo Sousa (2001). “Estruturação, Implementação e Financiamentos das Políticas Sociais durante o Regime Militar”. In: Santos, Reginaldo Sousa (Org.). *Políticas Sociais e Transição Democrática, Análises Comparativas de Brasil*. (etc.), Espanha e Portugal. Mandacaru; CETEAD, São Paulo, SP – Salvador, BA, 147-169.

Schwartzman, Simon (2008). *Os desafios das políticas sociais na América Latina*. Versão 03. 08 ago. 2007. Disponível em: <http://www.schwartzman.org.br/simon/polsoc.pdf>. Em 17 de julho de 2008.

____ (2008). *Notas sobre o paradoxo da desigualdade no Brasil*. Versão 15 jun. 2001. Disponível em: <http://www.schwartzma.org.br/simo/paradoxos.htm>. Em 17 de julho de 2008.

Secretaria Municipal de Saúde de Alagoinhas (2006). *Plano Municipal de Saúde de Alagoinhas (2007/2009)*. Prefeitura Municipal de Alagoinhas. Disponível em: http://portal.saude.gov.br/portal/arquivos/pdf/pms_alagoinhas_ba.pdf. Em 13 de junho de 2009.

Seidel, José Erni; Gelinski, Carmem Rosário Ortiz G. (2008). *Concepção do Estado e escolha da metodologia de avaliação de políticas públicas*. Disponível em:

http://www.sep.org.br/artigo/906_3802d83990bfeb19c01d00dcad68d8f4.pdf Em 06 de agosto de 2008.

Serviço Autônomo de Água e Esgoto (SAAE) de Alagoinhas (2008). *Relatório de Gestão. 2001-2008*. Alagoinhas, BA, s.p.

Silva, Luiz Antônio Machado da. (2004). “Política Social: o dilema da democratização brasileira”. In: Santos Júnior, Orlando Alves dos; Wahl, Joachim (Org.). *Cidade, Democracia e Justiça Social*. FASE, Rosa Luxemburg Foundation, Rio de Janeiro, RJ, 11-18.

Silva, José Afonso da (1998). “Curso de Direito Constitucional Positivo”. 15ª edição. Malheiros Editores Ltda, São Paulo, SP, 863p.

SEI. Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (2006). *Sistema de Dados Estatísticos (SIDE) (2006)*. Disponível em: http://www.sei.ba.gov.br/side/frame_tabela.wsp?tmp.tabela=T164&tmp.volta=. Em 23 de novembro de 2009.

Souto, Marcos Juruena Villela (2008). “O marco regulatório do saneamento básico e o poder normativo das agências reguladoras”. In: Galvão Júnior, Alceu de Castro; Ximenes, Marfisa Maria de Aguiar Ferreira (Org.). *Regulação: normatização da prestação de serviços de água e esgoto*. Agência Reguladora do Ceará – ARCE, Fortaleza, CE, 51- 72.

Tanaka, Oswaldo Y.; Melo, Cristina (2001). “Avaliação de Programas de Saúde do Adolescente”. Editora da Universidade de São Paul, São Paulo, SP, 83p.

Tatagiba, Luciana (2002). “Os Conselhos Gestores e a Democratização das Políticas”. In: Dagnino, Evelina (Org.). *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. Paz e Terra, São Paulo, SP, 47-103.

Teixeira, Elenaldo Celso (2008). *Movimentos Sociais e Conselhos*. Disponível em: <http://www.rebidia.org.br/abong3.html>. Em 15 de agosto de 2008.

Teixeira, Elenaldo Celso (2000). “Sociedade Civil e Participação Cidadã no Poder Local”. Pró-Reitoria de Extensão da UFBA, Salvador, BA, 415p.

Turolla, Frederico Araújo; Ohira, Thelma Harumi; Lima, Maria Fernanda Freire de (2008). “Aspectos econômicos da normatização dos serviços de água e esgoto”. In: Galvão Júnior, Alceu de Castro; Ximenes, Marfisa Maria de Aguiar Ferreira (Org.). *Regulação: normatização da prestação de serviços de água e esgoto*. Fortaleza: Agência Reguladora do Ceará – ARCE, Fortaleza, CE, 145-160.

Veiga, José Eli da (2008). *Uma nova concepção de política social*. Disponível em: <http://www.econ.fea.usp.br/zeeli/Textos/Estadao1999/52.htm>. Em 09 de maio de 2008.

Ximenes, Marfisa Maria de Aguiar Ferreira; Galvão Júnior, Alceu de Castro (2008). “A normatização e a construção da regulação do setor de saneamento no Brasil”. In: Galvão Júnior, Alceu de Castro; Ximenes, Marfisa Maria de Aguiar Ferreira (Org.). *Regulação: normatização da prestação de serviços de água e esgoto*. Fortaleza, Agência Reguladora do Ceará – ARCE, Fortaleza, CE, 21-33.

APÊNDICES

APÊNDICE A - ROTEIRO DE ENTREVISTA COM REPRESENTANTES DA SOCIEDADE CIVIL NO CMSA

Representante da
sociedade civil no CMSA

PESQUISA DE AVALIAÇÃO DO CONSELHO MUNICIPAL DE SANEAMENTO AMBIENTAL DE ALAGOINHAS

ROTEIRO DE ENTREVISTA

Nome:
Segmento :
Entidade:
Titular () Suplente ()
Gestão:

Do funcionamento

1. Com que frequência você participa das reuniões do Conselho?
2. Você acha que é importante participar das reuniões do CMSA? Por quê?
3. Como você classifica as atribuições mais importantes do CMSA? Por quê?
4. Quais os problemas de funcionamento enfrentados pelo CMSA?
5. De que depende o CMSA para seu pleno funcionamento (em atendimento ao regimento interno)?

Da infraestrutura e logística

1. O que você acha do(s) local (is) onde ocorrem as reuniões do CMSA?
2. Quais as principais dificuldades para realização de reuniões do CMSA?
3. Que sugestões você tem para sanar e/ou melhorar o desenvolvimento das reuniões do

CMSA?
4. Como você conhece a pauta de cada reunião?
5. Qual a infraestrutura e recursos humanos disponíveis para apoiar a atuação do CMSA?

Da atuação do CMSA

1. Quais são as principais dificuldades para que o CMSA regule, fiscalize e controle a execução da Política Municipal de Saneamento Ambiental de Alagoinhas?
2. Como você avalia a atuação do CMSA junto a sociedade? Por quê?
3. Quais as dificuldades para acompanhar a implementação do Plano Municipal de Saneamento Ambiental de Alagoinhas?
4. Porque o Fundo e o Sistema Municipal de Informações em Saneamento não foram implementados?
5. Quais as dificuldades enfrentadas pelo CMSA para exigir do governo municipal a elaboração do Relatório de Situação de Salubridade Ambiental?

Da gestão

1. Como o CMSA acompanha a implementação da Política/Plano Municipal de Saneamento Ambiental de Alagoinhas?
2. Como o CMSA se relaciona com outros Conselhos?
3. Como você avalia a participação da sociedade civil no CMSA?
4. Como você avalia a participação do governo municipal no CMSA?
5. De que maneira são encaminhadas as deliberações do CMSA?

As Conferências e o Plano Municipal de Saneamento Ambiental de Alagoinhas

1. Você participou da organização e da realização da 1ª Conferência Intersetorial de Saúde, Saneamento Ambiental e Meio Ambiente?
2. Idem para a 2ª Conferência
3. Como o CMSA acompanha o encaminhamento das propostas das 3 Conferências?
4. Quais as atividades que você participou durante a elaboração do Plano ?

5. Você estava presente às reuniões do CMSA que discutiu e aprovou o Plano?
6. Quais as principais dificuldades enfrentadas pelo CMSA para discussão e aprovação do Plano?
7. Como a entidade que você representa tem conhecimento das discussões e decisões do CMSA?
8. Como você avalia a realização das 3 Conferências?
9. Como você avalia o processo de elaboração do Plano?
10. Como você avalia o processo de implementação do Plano?

Considerações finais

1. Que sugestões você recomendaria ao governo municipal para contribuir para o fortalecimento do CMSA?
2. Quais as necessidades prioritárias dos conselheiros que precisam ser atendidas para se ter uma atuação plena das atribuições do CMSA?
3. O que você alteraria nas atribuições do CMSA e por quê?

APÊNDICE B - ROTEIRO DE ENTREVISTA COM REPRESENTANTES DO PODER PÚBLICO NO CMSA

Representante do Poder
Público no CMSA

PESQUISA DE AVALIAÇÃO DO CONSELHO MUNICIPAL DE SANEAMENTO AMBIENTAL DE ALAGOINHAS

ROTEIROS DE ENTREVISTA

Nome:
Órgão:
Cargo:
Titular () Suplente ()
Gestão:

Do funcionamento

1. Com que frequência você participa das reuniões do Conselho?
2. Você acha que é importante participar das reuniões do CMSA? Por quê?
3. Como você classifica as atribuições mais importantes do CMSA? Por quê?
4. Quais os problemas de funcionamento enfrentados pelo CMSA?
5. De que depende o CMSA para seu pleno funcionamento (em atendimento ao regimento interno)?

Da infraestrutura e logística

1. O que você acha do(s) local(is) onde ocorrem as reuniões do CMSA?
--

2. Quais as principais dificuldades para realização de reuniões do CMSA?
3. Que sugestões você tem para sanar e/ou melhorar o desenvolvimento das reuniões do CMSA?
4. Como você conhece a pauta de cada reunião?
5. Qual a infraestrutura e recursos humanos disponíveis para apoiar a atuação do CMSA?

Da atuação do CMSA

1. Quais são as principais dificuldades para que o CMSA regule, fiscalize e controle a execução da Política Municipal de Saneamento Ambiental de Alagoinhas?
2. Como você avalia a atuação do CMSA junto a sociedade? Por quê?
3. Quais as dificuldades para acompanhar a implementação do Plano Municipal de Saneamento Ambiental de Alagoinhas?
4. Porque o Fundo e o Sistema Municipal de Informações em Saneamento não foram implementados?
5. Quais as dificuldades enfrentadas pelo CMSA para exigir do governo municipal a elaboração do Relatório de Situação de Salubridade Ambiental?

Da gestão

1. Como o CMSA acompanha a implementação da Política/Plano Municipal de Saneamento Ambiental de Alagoinhas?
2. Como o CMSA se relaciona com outros Conselhos?
3. Como você avalia a participação do governo municipal no CMSA?
4. Como você avalia a participação da sociedade civil no CMSA?
5. De que maneira são encaminhadas as deliberações do CMSA?

As Conferências e o Plano Municipal de Saneamento Ambiental de Alagoinhas

1. Você participou da organização e da realização da 1ª Conferência Intersetorial de Saúde, Saneamento Ambiental e Meio Ambiente?
2. Idem para a 2ª Conferência
3. Como o CMSA acompanha o encaminhamento das propostas das 3 Conferências?
4. Quais as atividades que você participou durante a elaboração do Plano?
5. Você estava presente às reuniões do CMSA que discutiu e aprovou o Plano?
6. Quais as principais dificuldades enfrentadas pelo CMSA para discussão e aprovação do Plano?
7. Como o órgão que você representa discute e encaminha as deliberações do CMSA?
8. Como você avalia a realização das 3 Conferências?
9. Como você avalia o processo de elaboração do Plano?
10. Como você avalia o processo de implementação do Plano?

Considerações finais

1. Que sugestões você, como representante do governo, tem para o fortalecimento do CMSA?
2. Quais as necessidades prioritárias dos conselheiros que precisam ser atendidas para se ter uma atuação plena das atribuições do CMSA?
3. O que você alteraria nas atribuições do CMSA e por quê?

APÊNDICE C - ROTEIRO DE ENTREVISTA COM A GESTORA DO SAAE E SECRETÁRIA EXECUTIVA DO CMSA

Gestora do SAAE e Secretária
Executiva do CMSA

PESQUISA DE AVALIAÇÃO DO CONSELHO MUNICIPAL DE SANEAMENTO AMBIENTAL DE ALAGOINHAS

ROTEIRO DE ENTREVISTA

- 1) Quando a senhora assumiu efetivamente o CMSA?
- 2) Antes de ser conselheira a senhora participou de outras reuniões substituindo a gestora ou como convidada?
- 3) Como a senhora classifica as atribuições mais importantes do CMSA e por quê?
- 4) Quais os problemas de funcionamento enfrentados pelo CMSA nas duas gestões?
- 5) Mas isso que a senhora fala, esses comentários eram dos próprios conselheiros? E por que então não propuseram alterar o regimento interno?
- 6) A que se deve o CMSA não ter funcionado nos períodos: de agosto/2003 a março de 2004 (voltou a funcionar em novembro de 2004) e de julho//2005 a abril/2006 (período que se discutia o Plano), e após abril/2006?
- 7) E durante o período de discussão do plano também, ficou entre julho de 2005 e abril de 2006, sem funcionar, pelo menos, pelas atas que consultamos.
- 8) E porque após a aprovação do Plano não houve mais reunião do conselho?
- 9) Foi enviado ofício pra indicar novos conselheiros?
- 10) Qual a opinião da senhora sobre o local onde ocorriam as reuniões do CMSA?
- 11) Quais as principais dificuldades para enfrentadas realização de reuniões do CMSA?
- 12) Que sugestões a senhora tem para sanar e/ou melhorar o desenvolvimento das reuniões do CMSA?
- 13) Quais eram os procedimentos utilizados para convocação de reuniões?

- 14) Qual a infr-estrutura e recursos humanos disponíveis para apoiar as reuniões e o funcionamento do CMSA?
- 15) Quais foram as principais dificuldades para o CMSA regular, fiscalizar e controlar a prestação dos serviços de saneamento ambiental?
- 16) Como a senhora avalia a atuação do CMSA junto a sociedade? Por quê?
- 17) O CMSA tratou da questão de capacitação?
- 18) O que é que justifica a não implantação do Fundo e do Sistema Municipal de Informações em Saneamento, até porque se iniciou essa discussão dentro do governo?
- 19) Depois que vocês iniciaram a discussão do FMSA e do SMIS porque não foi adiante?
- 20) Como o CMSA acompanhou a implementação da Política Municipal de Saneamento Ambiental de Alagoinhas?
- 21) Não havia uma pauta no Conselho?
- 22) Como o CMSA se relacionou com outros conselhos?
- 23) A senhora lembra-se de uma reunião em que apresentou um projeto no Conselho Municipal de Saúde? Isso foi uma iniciativa do SAAE ou foi uma iniciativa do CMSA?
- 24) Como a senhora avalia a participação da sociedade civil no do Conselho?
- 25) Como a senhora avalia a participação do governo municipal no Conselho?
- 26) Como o governo municipal reagiu ao não funcionamento do CMSA nos períodos: de agosto/2003 a março de 2004 (voltou a funcionar em novembro de 2004) e de julho//2005 a abril/2006 (período que se discutia o Plano) e após abril/2006?
- 27) Em que condições o CMSA participou da 1ª Conferência Municipal Intersetorial de Saúde, Saneamento Ambiental e Meio Ambiente? (foi protagonista? discutiu e aprovou o regimento interno? integrou a comissão organizadora?)
- 28) Quais os órgãos e entidades que mais contribuíram com os processos de organização e realização das duas Conferências Intersetoriais de Saúde, Saneamento Ambiental e Meio Ambiente?
- 29) Quais os resultados concretos e mais importantes das duas Conferências Intersetoriais de Saúde, Saneamento Ambiental e Meio Ambiente?
- 30) Por que a 3ª Conferência de Saneamento Ambiental /2ª Intersetorial não foi realizada em 2005, conforme estabelecido pela Lei 1.460/01?
- 31) Por que o CMSA não voltou a reunir-se após a realização das Conferências Intersetoriais?

- 32) A metodologia utilizada para discutir o Plano no CMSA contribuiu com eficiência e eficácia para a sua aprovação? Por quê?
- 33) Mas, parece que essa metodologia, dos grupos de trabalho não funcionou em todos os grupos, não foi isso?
- 34) O Plano prevê metas emergenciais, a curto, médio e longo prazos, o que e como estão sendo encaminhadas?
- 35) Quais os mecanismos instituídos pelo governo municipal para garantir a coordenação das ações para integração intra e interinstitucional para implementar o Plano?
- 36) Existiu alguma estrutura como, um comitê, uma comissão para implementar e acompanhar para depois monitorizar e avaliar o que já foi implementado?
- 37) Que sugestões a senhora recomendaria ao governo municipal para contribuir para o fortalecimento do CMSA?
- 38) Quais as sugestões para alterar o regimento interno do CMSA e por quê?
- 39) A senhora considera viável a implementação na íntegra do Sistema Municipal de Saneamento Ambiental? Por quê?
- 40) Como o CMSA poderia acompanhar a implementação do Plano Municipal de Saneamento Ambiental de Alagoinhas?
- 41) A senhora teria mais alguma informação a acrescentar que considera importante registrar?

APÊNDICE D - ROTEIRO DE ENTREVISTA COM O PREFEITO DO MUNICÍPIO DE ALAGOINHAS

Prefeito

PESQUISA DE AVALIAÇÃO SOBRE A POLÍTICA MUNICIPAL DE SANEAMENTO AMBIENTAL DE ALAGOINHAS

ROTEIRO DE ENTREVISTA

Nome:

Gestões:

A implementação do Sistema Municipal de Saneamento Ambiental de Alagoinhas

1. A Política e o Plano Municipal de Saneamento Ambiental foram formulados com participação e controle social, quais as lições?

2. Quais os principais reflexos na saúde, nas condições de vida da população e no meio ambiente nesses 2 mandatos com a implementação da Lei da Política Municipal de Saneamento Ambiental de Alagoinhas?

3. V. Exa. avalia que poderia ter avançado mais em uma dessas dimensões? Como?

4. A que se deve a não implementação do Fundo Municipal de Saneamento Ambiental - instrumento do Sistema Municipal de Saneamento Ambiental que contribui para a promoção da universalização dos serviços de saneamento ambiental e para financiar a implementação dos demais instrumentos?

5. Por que não foi implantado o Sistema de Informações em Saneamento- instrumento do Sistema, além de ser um instrumento de transparência e de gestão dos serviços municipais de saneamento ambiental?

6. A 1ª Conferência Intersetorial Municipal de Saúde, Saneamento ambiental e Meio Ambiente deveria ter avaliado a implementação da Política Municipal de Saneamento Ambiental e não avaliou, quais foram os resultados mais importantes?
7. A 2ª Conferência Intersetorial (a terceira de Saneamento Ambiental) foi realizada apenas em 2007 (deveria ter sido realizada em 2005). Pode-ser-ia afirmar que o saneamento ambiental deixou, temporariamente, de ser prioridade para o governo municipal?
8. Quais os resultados mais importantes dessa Conferência?
9. A elaboração do Plano Municipal de Saneamento Ambiental foi um importante e necessário instrumento da Lei 1.460/01 do governo de V. Exa., quais as maiores dificuldades enfrentados no processo de elaboração?
10. De que maneira o Plano Municipal de Saneamento Ambiental tem orientado as ações e as prioridades dos órgãos responsáveis pelo saneamento ambiental no Município?
11. Quais os procedimentos administrativos institucionalizados para implementação de ações e propostas do Plano?
12. Como o Poder Executivo planejou e/ou está implementando os recursos humanos, materiais, financeiros e orçamentários para implementação do Plano?
13. Integração é um dos princípios do Plano, quais mecanismos estão instituídos para a coordenação das ações interinstitucionais?
14. O CMSA aprovou o Plano em abril de 2006 e ele só foi sancionado pelo Prefeito em dezembro de 2006. O que impediu sua homologação com brevidade?
15. Durante as duas gestões o CMSA funcionou pouco e a maioria das reuniões aconteceram sem quórum mínimo. Como V. Exa. avalia esses fatos?
16. O CMSA não conseguiu regular, fiscalizar e controlar a prestação dos serviços de saneamento, dentre outras responsabilidades. Quais seriam as dificuldades na visão do Prefeito?
17. Porque o governo municipal não fortaleceu o CMSA com infraestrutura e logística própria?
18. Pela experiência vivenciada ao longo de oito anos, que sugestões V.Exa. tem para a implementação do Sistema Municipal de Saneamento Ambiental na íntegra, de acordo com a Lei 1.460/01?
19. Após entrevista a alguns conselheiros eles destacaram a necessidade de: capacitação, indicação de todos os representantes comprometidos com o Conselho, apoio administrativo, transporte para representantes da zona rural para seu pleno funcionamento. Qual a opinião do senhor?
20. Qual a contribuição da União e do Estado para ampliação dos serviços de saneamento ambiental em Alagoinhas?

APÊNDICE E – ROTEIRO DE ENTREVISTA COM O COORDENADOR ESPECIAL DE PARTICIPAÇÃO E COM A ASSESSORA COMUNITÁRIA DO MUNICÍPIO

- 1) A partir de quando existiu essa preocupação dentro do governo municipal de iniciativas no sentido de melhorar a o funcionamento dos Conselhos Municipais em Alagoinhas?
- 2) E os Conselhos que não estão funcionando, que iniciativas essa COEP por meio do Decreto n.2.668/2008 já conseguiu desenvolver ou está a desenvolver?
- 3) Como é o retorno, a interlocução com o prefeito? Foi baixado o Decreto, a COEP está fazendo esse trabalho, mas o retorno para o prefeito, isso está funcionando?
- 4) Existe algum programa, alguma verba para fazer capacitação?
- 5) Que outras percepções, além de um bom presidente de Conselho, que outras leituras podem ser feitas da falta de participação?
- 6) Você falou que de 30 conselhos, 15 estão funcionando, vocês conseguiram visitar esses 15? Que avaliação vocês fariam deles?
- 7) O CMSA está sem funcionar (...) alguns defendem que ele se transforme na Câmara Técnica de Saneamento do Conselho das Cidades, mas com as mesmas atribuições...Qual a opinião de vocês?
- 8) Vocês acham que essa iniciativa do Decreto tem dado resultado?

APÊNDICE F - ROTEIRO DE ENTREVISTA COM VEREADORES

Vereador

PESQUISA DE AVALIAÇÃO DA POLÍTICA MUNICIPAL DE SANEAMENTO AMBIENTAL DE ALAGOINHAS

ROTEIRO DE ENTREVISTA

Nome:
Gestões :
Cargo em cada gestão:

1. O município de Alagoinhas foi o pioneiro no Brasil na formulação da Política Municipal de Saneamento Ambiental com participação e controle social. Como V.Exa.vê isso?
2. Quais os reflexos para a população (saúde, condição social) e para o meio ambiente?
3. Qual a prioridade que o Poder Executivo deu ao saneamento ao longo de oito anos – 2001 a 2004 e 2005 a 2008?
4. E para o Poder Legislativo, quais foram as prioridades ao longo dos dois mandatos ?
5. Quais as iniciativas da Câmara de Vereadores para contribuir com o debate sobre o saneamento ambiental no Município?
6. Como V.Exa. avalia a participação social no processo de formulação da Lei 1.460/01? Achou relevante ou não?
7. Foram realizadas 3 Conferências Municipais: uma de Saneamento Ambiental duas Intersetorias de Saúde, Saneamento e Meio Ambiente. A Câmara indicou representantes?
8. Caso tenha participado da(s) Conferência(s), qual a relevância da(s) realização (ões)?
9. Após as realizações dessas Conferências, como a Câmara tomou conhecimento das deliberações?
10. Que medidas administrativas e/ou institucionais a Câmara tomou para implementar algumas deliberações?
11. A Câmara de Vereadores foi convidada para participar do Comitê Consultivo do Plano Municipal de Saneamento Ambiental? V. Exa. participou de alguma audiência pública?
12. Como V. Exa. avalia o processo de elaboração do Plano?
13. Qual a importância do Plano Municipal de Saneamento Ambiental para o município de Alagoinhas?

14. Quais os recursos orçamentários garantidos para execução do Plano?

15. O Fundo Municipal de Saneamento Ambiental precisa ser implementado para fortalecer os instrumentos do Sistema Municipal de Saneamento Ambiental (Conferência, Conselho, Sistema de Informações em Saneamento e o Plano). Como V. Exa. avalia sua implementação?