

## **V-043 - UMA REFLEXÃO SOBRE ESTRATÉGIAS PARA A PROMOÇÃO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA DEFINIÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE SANEAMENTO DO ESTADO DA BAHIA**

**Maria Valéria Gaspar de Queiroz Ferreira<sup>(1)</sup>**

Doutora em Administração (UFBA); Mestre em Poluição e Controle Ambiental (Victoria University of Manchester/UMIST, Manchester, Inglaterra). Atua na Secretaria de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia como Diretora de Resíduos Sólidos e Saneamento Rural.

**Maria Auxiliadora de Abreu Macêdo**

Mestre e Especialista em Gerenciamento e Tecnologias Ambientais (UFBA); Especialista em Química Ambiental (UFBA); Graduação em Química (UFBA) e Pedagogia (UNISUL). Atua como consultora ambiental em empresas diversas e na Devry Brasil e outras organizações de ensino, como docente.

**Renavan Andrade Sobrinho**

Engenheiro Sanitarista pela Universidade Federal da Bahia, Mestre em Engenharia Sanitária Ambiental pela Universidade Federal da Bahia. Superintendente de Saneamento da Secretaria de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia.

**Jefferson Cerqueira Viana**

Bacharel em Ciências Biológicas - ecologia e recursos naturais pela Universidade Federal da Bahia (UFBA), Mestre em Bioquímica e Meio Ambiente pela Universidade Federal da Bahia (IGEO/UFBA). Consultor da Geohidro para Saneamento e Meio Ambiente.

**Endereço<sup>(1)</sup>:** Av. Luiz Viana Filho, Plataforma II, Ala Sul, 3º andar, Centro Administrativo da Bahia – CAB - Salvador - Bahia - CEP: 41.971-971 - Brasil - Tel: +55 (71) 3118-3233 - Fax: +55 (71) 3118-3216 - e-mail: [valeria.ferreira@sedur.ba.gov.br](mailto:valeria.ferreira@sedur.ba.gov.br).

### **RESUMO**

Este artigo tem como objetivo promover uma reflexão sobre as principais estratégias e metodologias que vêm sendo aplicadas no Estado da Bahia visando fortalecer a participação social nos processos de elaboração de políticas públicas de saneamento básico e de resíduos sólidos, com ênfase no Decreto que regulamentará a Lei Estadual de Saneamento Básico e no Anteprojeto de Lei da Política Estadual de Resíduos Sólidos. O trabalho justifica-se pelo fato que partir de 1990 houve no Brasil e no mundo um movimento no sentido institucionalizar a consulta da “sociedade civil organizada” nos processos de formulação de políticas públicas locais, sem que, no entanto tenha ocorrido um debate e/ou reflexão sobre os mecanismos mais eficazes, assim como formas de incrementar inovações nos modos de formular, implementar e monitorar estas políticas com a participação e o controle social. A partir da referência do processo de participação social, foi feita uma análise crítica das metodologias aplicadas aos processos de discussão e elaboração dos documentos legais acima mencionados. O trabalho leva a concluir que o Estado da Bahia vêm evoluindo gradativamente na criação de espaços que oportunizam a participação social, o que favorece a elaboração de políticas capazes de atender as demandas da sociedade.

**PALAVRAS-CHAVE:** Participação social, formulação de política, resíduos sólidos, saneamento básico.

### **INTRODUÇÃO**

O recente marco legal no Brasil, que instituiu a Lei Federal de Saneamento nº 11.445 de 05/01/07, trouxe grandes desafios para todos os estados e municípios brasileiros, haja vista a necessidade destes se ajustarem, o quanto antes, às novas diretrizes estabelecidas nesta Lei.

No que se refere aos serviços de manejo de resíduos sólidos urbanos, um dos quatro componentes incluídos no saneamento básico, conforme estabelecido na Lei supracitada, os desafios se tornam maiores, uma vez que cerca de 45% dos resíduos sólidos urbanos coletados no Brasil ainda são depositados em lixões a céu aberto ou em outros locais inadequados (ABRELPE, 2009).

Embora a discussão em torno da definição de uma política específica para resíduos sólidos tenha perdurado por cerca de duas décadas, a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) só foi instituída recentemente, em 2010, por meio da Lei nº 12.305/2010, a qual foi posteriormente regulamentada pelo Decreto nº 7.404/10.

Com estes marcos legais nacionais já instituídos, cabe a todos os estados brasileiros também instituir suas respectivas políticas estaduais, assim como seus decretos que regulamentadores, garantindo-se nesse processo a participação e o controle social.

Reconhecidos como direitos constitucionais no Brasil, a participação e o controle social vêm sendo praticados como forma de garantir a definição de ações, programas e projetos governamentais alinhados com as demandas da sociedade. Nesse sentido tem-se buscado fomentar a participação dos diferentes atores sociais de uma forma mais abrangente, criando uma rede que possa, tanto informá-los, como envolvê-los nos processos de definição e elaboração de políticas públicas.

A partir de 1990 houve no Brasil e no mundo um movimento no sentido institucionalizar a consulta da “sociedade civil organizada” nos processos de formulação de políticas públicas locais. No entanto o processo ocorreu sem se ocorreresse um debate e/ou reflexão sobre os mecanismos mais eficazes, assim como formas de incrementar inovações nos modos de formular, implementar e monitorar estas políticas com a participação e o controle social.

É certo que o processo de elaboração de políticas públicas é uma competência associada ao Poder Público, o qual deve essencialmente buscar o bem comum, prevendo portanto a criação de mecanismos, de maneira a implementar medidas e intervenções do Estado, com foco na melhoria da qualidade de vida de toda a população. Neste sentido, os diversos movimentos, grupos e entidades sociais são imprescindíveis para defender os seus interesses, assim como para apresentar e discutir aspectos relevantes a serem considerados nas prioridades governamentais.

Percebe-se que o Brasil já vem adotando estratégias e criando instrumentos com foco neste objetivo, tais como as criações de Conselhos e a realização sistemática de audiências e consultas públicas visando obter subsídios nos diversos processos decisórios governamentais. No entanto nem sempre a participação de atores diversificados é estimulada e garantida de forma equitativa, assim como não são aplicados mecanismos efetivos de comunicação junto as outras representatividades que não participam do processo.

Segundo Cunill Grau (2004), as desigualdades na representação política e social dentro dos processos de elaboração de uma política pública dificulta o reconhecimento do processo como participativo e democrático. À medida que a ação pública estabelece interfaces, ramificações e conexões mais densas com os atores sociais diversos, torna-se mais abrangentes os resultados da participação social.

De acordo com Verza “muito mais importante que elaboração final de leis, é o processo de mobilização, de conversão e debate que a comunidade trava para lograr seus intentos. (...) Tal instituição explícita, engendra a autonomia: a comunidade produz suas próprias leis e a modifica, quando, de novo, pela discussão aberta e democrática, as julga superada ou necessidade de reformulações”. (VERZA, 2000 p. 120-121).

Nesse contexto justifica-se a importância deste artigo o qual tem como objetivo promover uma reflexão sobre as principais estratégias e metodologias que vêm sendo aplicadas no Estado da Bahia visando fortalecer a participação social nos processos de elaboração de políticas públicas de saneamento e de resíduos sólidos.

## **METODOLOGIA**

No Estado da Bahia compete à Secretaria de Desenvolvimento Urbano (SEDUR) formular, coordenar, implementar, acompanhar e avaliar a política estadual de saneamento básico, garantindo o controle e a participação social durante todos as etapas que estes processos exigem.

Em 2007, coordenado pela Superintendência de Saneamento desta Secretaria foi elaborada e instituída a Lei Estadual de Saneamento Básico nº 11.172/2008, cujo principal mecanismo aplicado para promover a

participação social foi a realização de consulta pública no site eletrônico da SEDUR durante 26 dias e validação pelo Conselho Estadual das Cidades da Bahia (ConCidades/BA).

Em 2009, a SEDUR iniciou também o processo de elaboração da sua Política Estadual de Resíduos Sólidos (PERS), quando a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) ainda se encontrava no formato de um Projeto de Lei (PL). A iniciativa da SEDUR visou, assim, evitar repetir o longo processo de discussão que ocorreu durante a elaboração da PNRS, uma vez que esse perdurou por cerca de duas décadas, tendo sido finalmente instituída por meio da Lei Federal nº 12.305/2010 e, posteriormente, regulamentada pelo Decreto nº 7.404/2010.

Para conduzir o processo de elaboração da PERS, a SEDUR se preocupou inicialmente em sistematizar uma metodologia que pudesse fortalecer os mecanismos de participação social, buscando também aprimorar os mecanismos e estratégias utilizadas durante a elaboração da Política Estadual de Saneamento Básico.

Após a sistematização da referida metodologia, essa foi aplicada com muito sucesso, gerando o Anteprojeto de Lei da PERS, que será enviada para a Assembleia Legislativa após análise da Procuradoria Geral do Estado da Bahia.

No Estado da Bahia, a Política Estadual de Resíduos Sólidos vem sendo discutida desde 2009, coordenada pela Secretaria de Desenvolvimento Urbano (SEDUR), por meio da sua Superintendência de Saneamento. Desta maneira, foi criado, através da Resolução nº 009/2009 do Conselho Estadual das Cidades da Bahia (ConCidades/Ba), e posteriormente ampliado pelas Resoluções nº 13/2009 e nº 22/2010, o Grupo de Trabalho GT PerSólidos, o qual tem os seguintes objetivos:

- acompanhar a SEDUR no processo de leitura da realidade urbana e das localidades rurais dos municípios, referente à gestão de resíduos sólidos, tendo como base os Territórios de Identidade;
- participar ativamente da discussão pública para a elaboração da Política Estadual de Resíduos Sólidos;
- identificar e envolver atores públicos ou privados que, direta ou indiretamente, venham a sofrer os impactos pela implantação da Política Estadual de Resíduos Sólidos, estimulando a parceria, sinergia e complementaridade das ações, respeitando as especificidades de competência e a atuação dos órgãos governamentais;
- contribuir para a formulação de proposições para a construção da referida política.

Ao longo do período de novembro/2009 a fevereiro/2011 o GT PerSólidos construiu uma minuta preliminar da Política Estadual de Resíduos Sólidos, a qual foi ajustada a partir das contribuições oriundas de um processo de consulta pública. Com isso buscou-se ampliar a participação e controle social durante todas as etapas de elaboração desta Política.

Fazem parte deste GT, além dos membros da Câmara Técnica de Saneamento do ConCidades/Ba, outros participantes que representam diversas organizações sociais, assim como secretarias e Órgãos do Estado. Vale salientar que no âmbito das reuniões do GT PerSólidos foram discutidas estratégias e instrumentos direcionados para a realização das consultas públicas, as quais foram realizadas visando aprovar e/ou aperfeiçoar a minuta preliminar da PERS, elaborada pelo próprio GT. Estas discussões giraram principalmente em torno de necessidade de tornar estas consultas mais produtivas e objetivas possível, visto que experiências anteriores evidenciaram resultados insatisfatórios, seja pelo nível de entendimento dos participantes sobre os objetivos de uma Política, seja pela forma equivocada de conduzir estas consultas.

Ressalta-se também que as reuniões do GT PerSólidos também se caracterizaram como espaços de estudos e pesquisas, visto que nelas se analisa outras políticas estaduais, além de se promover palestras orientadoras sobre processo de elaboração de políticas públicas. Isso permitiu a capacitação dos membros do GT, de maneira que estes possam atuar como facilitadores e orientadores das referidas consultas públicas, que, em geral, são realizadas com a participação de consultores, muitas vezes “desconectados” do processo que são contratados para conduzir. Baseado neste contexto é que se concebeu e se justificou a proposta metodológica aqui apresentada.

No que se refere à Lei de Saneamento, a Bahia foi o primeiro Estado a instituir sua respectiva Lei Estadual, após a promulgação da Lei Federal nº 11.445/2007. No entanto, ainda é necessário elaborar o Decreto que irá

regulamentá-la, o qual apontará os mecanismos e procedimentos para a sua implementação. Desta forma, a SEDUR iniciou o processo de discussão e elaboração deste Decreto, buscando aplicar a mesma metodologia utilizada para o Anteprojeto da PERS, com algumas variações que buscaram principalmente consolidar a efetiva participação social.

Foi criado o GT RESAN por meio da Resolução nº 3/2011 do ConCidades/Ba, cujos objetivos são:

- identificar e envolver atores públicos ou privados que, direta ou indiretamente, possam contribuir na discussão e formulação da minuta do decreto para elaboração da Regulamentação da Política Estadual de Saneamento Básico, respeitando as especificidades de competência e a atuação dos órgãos governamentais;
- elaborar a minuta do Decreto de Regulamentação da Lei Estadual 11.172/2008.

Como novidade, esta resolução cria a Coordenação Executiva do GT RESAN, composta por cinco membros, eleitos dentre os membros do referido GT na reunião de sua instalação, e coordenada pela Superintendência de Saneamento da SEDUR. Esta Coordenação tem como competência planejar e organizar os trabalhos do GT RESAN, bem como analisar as contribuições da consulta pública. Sua composição foi definida na primeira reunião do GT RESAN, aprovando-se que seriam representantes dos segmentos apresentados abaixo:

- Titular do serviço ou prestador;
- Movimento social (priorizando-se conselheiro do ConCidades/Ba)
- Órgão regulador dos serviços públicos de saneamento básico
- Academia
- Instituição da área jurídica

Iniciado em março de 2012, o GT RESAN reúne-se mensalmente a partir de um calendário compatível com a Câmara Técnica de Saneamento do ConCidades/Ba, estando prevista a finalização de suas atividades para o final do 1º semestre de 2013.

Importante pontuar que a metodologia utilizada nestes dois processos de construção de política pública está baseada nas diretrizes da transparência, da participação, do controle social e da integração das ações, programas e projetos governamentais e alinhamento com as demandas da sociedade. Ressalta-se que o controle social é implementado por meio das seguintes formas:

- representação de titulares (município), órgãos governamentais relacionados ao setor, prestadores de serviço público, usuários, entidades técnicas, organização da sociedade civil e de defesa do consumidor, de acordo com o Art. 47 da Lei 11.445/2007 e do Art. 17 da Lei 11.172/2008 que definem a forma de controle social na área do saneamento);
- conselheiros dos conselhos estaduais atuam no papel de mobilizador e articulador;
- análise, elaboração e consolidação da proposta de minuta de resolução por uma comissão escolhida pelos componentes do Grupo de Trabalho;
- avaliação e definição do texto final da minuta do Decreto pelos componentes do Grupo de Trabalho.

Pelo exposto, a metodologia possibilitou uma análise das metodologias aplicadas nos processos de discussão e elaboração do Decreto que regulamentará a Lei Estadual de Saneamento Básico e no Anteprojeto de Lei da Política Estadual de Resíduos Sólidos.

## RESULTADOS E DISCUSSÃO

Para a elaboração, tanto do Anteprojeto de Lei da PERS, como do Decreto que regulamentará a Política Estadual de Saneamento Básico utilizou-se uma metodologia participativa baseado nas etapas propostas por Macêdo e Ferreira (2010) e por Ferreira e Macedo (2012) a qual foi concebida e discutida com a participação do Conselho Estadual das Cidades da Bahia (ConCidades/Ba). Em linhas gerais a metodologia envolveu as seguintes etapas:

### **Etapa 1: Formalização de Grupo de Trabalho do ConCidades/BA.**

A diretriz é que a constituição de cada Grupo de Trabalho (GT) contemple as diversas representatividades sociais (BAHIA, 2009).

No caso do Anteprojeto de Lei foi criado o Grupo de Trabalho para Elaboração da Política Estadual de Resíduos Sólidos - GT PerSólidos composto de todos os membros da Câmara Técnica de Saneamento do ConCidades/BA e de 02 representantes das demais Câmaras Técnicas (Habitação, Mobilidade e Planejamento Territorial Urbano), bem como de outros participantes que representam diversas organizações sociais, assim como algumas secretarias e órgãos do Estado e conselhos estaduais.

No caso do Decreto que regulamentará a Política Estadual de Saneamento Básico foi criado o Grupo de Trabalho para Acompanhamento da Elaboração da Regulamentação da Lei que instituiu a Política Estadual de Saneamento Básico do Estado da Bahia. Denominado de GT RESAN, possui composição similar ao do GT PerSólidos, totalizando 62 componentes.

### **Etapa 2: Criação de mecanismos para garantir a publicidade e transparência do processo de elaboração da Política proposta.**

Isto foi feito com a criação de link no sítio de SEDUR ([www.sedur.ba.gov.br](http://www.sedur.ba.gov.br)) destinado para a inserção de atas de reuniões, minutas da Política proposta, apresentações, leis e decretos pertinentes, além de outros informes.

### **Etapa 3: Elaboração de minuta preliminar pelo GT, com posterior revisão e “enxugamento” da minuta.**

Para o GT PerSólidos, esta etapa ocorreu como previsto. No caso do GT RESAN, esta etapa foi realizada em conjunta com a Etapa 4 para otimizar os resultados e o tempo de realização.

### **Etapa 4: Contratação de consultoria institucional para apoio ao GT.**

Esta consultoria, com atuação nos aspectos jurídicos e técnicos, possibilita um aprofundamento da discussão com os membros do GT com revisão dos textos elaborados.

No GT PerSólidos, foi feita a revisão da minuta do Anteprojeto de Lei proposta inicialmente pelo grupo. No caso do Decreto que regulamentará a Política Estadual de Saneamento esta etapa ainda está sendo realizada.

### **Etapa 5: Divulgação do processo de consulta pública.**

Esta divulgação pode ocorrer por meio de diversos meios. Para GT PerSólidos, foram realizados seminários e vídeo conferencia para 30 cidades do Estado, houve participação em reuniões do Conselho Estadual de Meio Ambiente e em, audiência pública da Câmara Municipal de Salvador, bem como buscou-se fazer grande mobilização via redes sociais da internet e e-mails. No caso do GT RESAN, esta etapa está no início de sua realização no momento.

### **Etapa 6: Realização de consulta pública pelo site da SEDUR.**

Na consulta pública, o cidadão dispõe da minuta submetida à avaliação, de formulário próprio para colocar suas sugestões por artigo e parágrafo, além do referencial legal disponível, como política e decreto nacional e lei estadual.

Para o caso do Anteprojeto da PERS as entidades e a quantidade de contribuições obtidas estão ilustradas na Tabela 01.

**Tabela 01 - Total de contribuições da consulta pública da PERS/BA, por segmento social.**

ENTIDADE	QUANTIDADE
Sociedade civil	17
Academia (UFBA, UEFS, UESC, UESB, Área 1, IFBA, Coimbra)	29
Associações (ABES/BA, ABETRE, CIEA, Fórum Lixo e Cidadania)	30
Catadores (Cooperativas, MNCR/BA, Fórum Lixo e Cidadania/BA)	48
Poder público estadual e municipal (CONDER, SUCAB, SEMA, SEDUR, MPE, LIMPEC)	38
Setor empresarial (SINDUSCON, FIEB, Petrobras)	27
Total	189

Fonte: BAHIA, 2011.

Para o GT RESAN, a consulta pública foi iniciada em modelagem similar.

### **Etapas 7: Análise das contribuições geradas na consulta pública e formatação do documento final.**

Para o GT PerSólidos, a análise foi realizada por comissão formada por representantes do GT e consultor institucional, os quais formataram o documento final. Todas as 187 contribuições foram analisadas e, caso não fosse apropriado sua inclusão neste documento, esta situação foi justificada. As contribuições recebidas e seus resultados foram publicados no sítio da SEDUR. No caso do GT RESAN, esta etapa ainda será realizada sob a coordenação da Coordenação Executiva, conforme previsto na resolução que criou o referido GT.

### **Etapas 8: Submissão do documento às instâncias instituídas de participação e controle social.**

Para o GT PerSólidos, ocorreu em abril de 2011, com avaliação da Câmara Técnica de Saneamento Básico, do respectivo GT e do Pleno do ConCidades/BA em reunião de culminância para discussão e aprovação do texto final, havendo assim ampla participação da sociedade que pode ainda sugerir algumas alterações. No caso do GT RESAN, esta etapa ainda será realizada e se dará neste moldes.

## **CONCLUSÃO**

O método utilizado para a realização do trabalho permite integrar a contribuição de diversos setores da sociedade, considerando suas demandas expressas durante os procedimentos de consulta pública e do Grupo de Trabalho. Dessa maneira, a elaboração do anteprojeto da Política Estadual de Resíduos Sólidos teve a participação efetiva dos conselheiros do ConCidades/BA e de técnicos de várias esferas de governo e de representantes da sociedade, garantindo um ciclo de procedimentos democráticos no qual integra os conhecimentos acadêmicos e da comunidade na elaboração de políticas públicas para resíduos sólidos na Bahia.. Este documento se caracterizou por ser norteador para a adoção de iniciativas capazes de solucionar um dos mais graves problemas do saneamento básico que provoca impactos negativos no meio ambiente: a gestão deficiente dos resíduos sólidos urbanos.

O processo de elaboração partiu de uma minuta preliminar da Política Estadual de Resíduos Sólidos elaborada pelos integrantes do GT PerSólidos, a qual foi ajustada por uma consultoria jurídica e melhorada posteriormente a partir das contribuições oriundas do processo de consulta pública. Com isso houve a ampliação da participação e controle social durante todas as etapas de elaboração desta Política.

Para o decreto que regulamentará a Política Estadual de Saneamento Básico, o caminho já está sendo percorrido com resultados similares ao do GT PerSólidos.

Apesar de fundamental, a participação social no processo de elaboração de uma política pública, por si, não garante a sua implementação. Esta participação e o controle social devem continuar também ao longo dos procedimentos de aprovação junto ao poder legislativo e depois junto ao executivo a fim de garantir que as diretrizes e instrumentos políticos aprovados sejam convertidos em planos, programas, projetos e ações, contemplando as demandas reais da sociedade.



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais – ABRELPE. Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil – 2009. 210p. São Paulo, edição 2009.
2. BAHIA. Secretaria de Desenvolvimento Urbano – SEDUR, Superintendência de Saneamento. Relatório do processo de elaboração do anteprojeto de lei da política estadual de resíduos sólidos - PERS/BA. Salvador-BA. 2011. (Não publicado).
3. CRUZ, Vicente Vagner. Um Oratório Salesiano como Proposta de Políticas Públicas. Trabalho de Conclusão de Curso em Ciências Sociais, UFPA, 2009.
4. CUNILL GRAU, Nuria. Balance de la participación ciudadana em las políticas sociales. Propuesta de um marco analítico. In: ZICCARDI, Alicia (Org.). Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local. México (DF): IIS/Comesco/Indesol, 2004.
5. FERREIRA, Maria Valéria Gaspar de Queiroz; MACÊDO, Maria Auxiliadora de Abreu;. Processo de elaboração da política estadual de resíduos sólidos: o caso do estado da Bahia. In: IIº Congresso Baiano de Engenharia Sanitária e Ambiental - COBESA. Feira de Santana: II COBESA, 2012.
6. MACÊDO, Maria Auxiliadora de Abreu; FERREIRA, Maria Valéria Gaspar de Queiroz. Participação social na elaboração de políticas públicas: proposta metodológica aplicada à política estadual de resíduos sólidos do estado da Bahia. In: Iº Congresso Baiano de Engenharia Sanitária e Ambiental - COBESA. Salvador: COBESA, 2010.
7. VERZA, Severino Batista. As Políticas Públicas de Educação no Município. Ijuí ed. UNIJUÍ, 2000.