



PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO STRICTO SENSU EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO

Hellen Pereira Cotrim Magalhães

DEMOCRACIA DELIBERATIVA NO PLANEJAMENTO
MUNICIPAL:

A EXPERIÊNCIA DO PLANO DE SANEAMENTO BÁSICO EM
LAJEDINHO/BA

GUANAMBI/BA
2020



PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO STRICTO SENSU EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO

Hellen Pereira Cotrim Magalhães

DEMOCRACIA DELIBERATIVA NO PLANEJAMENTO
MUNICIPAL:
A EXPERIÊNCIA DO PLANO DE SANEAMENTO BÁSICO EM LAJEDINHO
(BA)

Dissertação de Mestrado, apresentada
como requisito para a obtenção do título
de Mestre em Direito pelo Programa de
Pós-Graduação em Direito do Centro
Universitário FG - UNIFG.

Prof. Dr. Cláudio Carneiro Bezerra Pinto Coelho
Orientador

Guanambi/BA
2020

RESUMO

A participação popular no processo de elaboração das normas proporciona maior legitimidade do texto da lei tendo em vista que opera fundamentalmente sobre seu juízo de justificação, e é dessa forma que deve atuar o município que em conformidade com a Constituição Federal almeja pela gestão democrática e validação de suas normas, em especial urbanísticas. Assim, diante da necessidade de os municípios possuírem diretrizes legais sobre a política do saneamento básico, a Fundação Nacional de Saúde (Funasa) uniu-se com o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Bahia (IFBA) para desenvolver o Programa IFBA Saneando a Bahia (PISA). Neste sentido, o presente trabalho busca analisar a Estratégia de Mobilização, Participação Social e Comunicação (EMPSC) do Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB) realizado pelo PISA e financiado pela Funasa, de forma a buscar uma possível compatibilização com a teoria da democracia deliberativa presente em Jürgen Habermas (2012). Para tanto realizou-se uma digressão sobre a teoria da democracia e a participação popular, abordando sobre os aspectos teóricos da democracia na modernidade e sua evolução e desdobramentos alcançando o planejamento urbano; em seguida abordou-se sobre as dimensões normativas do planejamento urbano e municipal no Brasil; passando para uma análise da Política Nacional do Saneamento Básico e suas diretrizes legais; e, por fim, sobre a análise da EMPSC do PMSB de Lajedinho. Para tanto, adotou-se os métodos de pesquisa aplicada social descritiva com a técnica de estudo de caso, abordagem qualitativa e método dedutivo para analisar a composição dos espaços de fala e discursos produzidos no âmbito da elaboração do PMSB e discutir sobre os dados obtidos relacionando-os com a teoria da democracia deliberativa em Habermas, respectivamente. Assim, dada a necessidade de se estudar sobre o presente tema, diante dos aspectos sociais singulares, da aplicação teórica e da apresentação dos dados obtidos espera-se que a presente pesquisa possa colaborar para a promoção de espaços democráticos, participativos e inclusivos dentro do processo de planejamento das cidades.

PALAVRAS-CHAVE: Agir Comunicativo. Democracia Deliberativa. Gestão Democrática. Planejamento Urbano.

ABSTRACT

Popular participation in the process of drafting the rules provides greater legitimacy for the text of the law, since it operates fundamentally on its justification judgment, and it is in this way that the municipality that in accordance with the Federal Constitution aims for the democratic management and validation of its norms, especially urban ones. Thus, given the need for municipalities to have legal guidelines on basic sanitation policy, the Fundação Nacional de Saúde (Funasa) joined with the Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Bahia (IFBA) to develop the Programa IFBA Saneando a Bahia (PISA). In this sense, the present work seeks to analyze the Estratégia de Mobilização, Participação Social e Comunicação (EMPSC) of the Municipal Basic Sanitation Plan (PMSB) carried out by PISA and financed by Funasa, in order to seek a possible compatibility with the theory of deliberative democracy present in Jürgen Habermas (2012). To this end, a digression was made on the theory of democracy and popular participation, addressing the theoretical aspects of democracy in modernity and its evolution and developments reaching urban planning; then, the normative dimensions of urban and municipal planning in Brazil were addressed; moving on to an analysis of the National Basic Sanitation Policy and its legal guidelines; and, finally, on the EMPSC analysis of the Lajedinho PMSB. To this end, the methods of applied social descriptive research with the technique of case study, qualitative approach and deductive method were adopted to analyze the composition of the spaces of speech and discourses produced in the scope of the elaboration of the PMSB and to discuss the data obtained relating them with the theory of deliberative democracy in Habermas, respectively. Thus, given the need to study the present topic, in view of the unique social aspects, the theoretical application and the presentation of the data obtained, it is hoped that the present research can collaborate for the promotion of democratic, participatory and inclusive spaces within the process of city planning.

KEYWORDS: Communicative act. Deliberative Democracy. Democratic management. Urban planning.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	8
2. TEORIA DA DEMOCRACIA E A PARTICIPAÇÃO POPULAR... Erro! Indicador não definido.	
2.1 A teoria da democracia deliberativa em Jürgen Habermas	Erro! Indicador não definido.
2.2 O agir comunicativo como instrumento de emancipação do discurso	Er ro! Indicador não definido.
2.3 A validade das normas através do discurso	Erro! Indicador não definido.
2.4 Planejamento urbano participativo	Erro! Indicador não definido.
2.5 A democracia deliberativa e o planejamento urbano	Erro! Indicador não definido.
3. DIRETRIZES DO PLANEJAMENTO URBANO MUNICIPAL E DO PLANO MUNICIPAL DE SANEAMENTO BÁSICO	Erro! Indicador não definido.
3.1 O processo de redemocratização e constitucionalização da Política Urbana	Erro! Indicador não definido.
3.2 Instrumentos de planejamento urbano e municipal	Erro! Indicador não definido.
3.3 Dos planos tecnocratas aos planos municipais técnico-participativos	Er ro! Indicador não definido.
3.4 A Política Nacional do Saneamento Básico e suas diretrizes legais	Er ro! Indicador não definido.
3.4.1 Planejamento urbano através do Plano Municipal de Saneamento Básico	Erro! Indicador não definido.
3.4.2 O Plano Municipal de Saneamento Básico, a participação e o controle social	Erro! Indicador não definido.
3.4.3 Desafios e obstáculos à participação social nos espaços democráticos	Erro! Indicador não definido.
4. ANÁLISE DA EXPERIÊNCIA DO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PLANO MUNICIPAL DE SANEAMENTO BÁSICO EM LAJEDINHO (BA)	

.....	Erro!
ro! Indicador não definido.	
4.1 Constructo metodológico da pesquisa.	Erro! Indicador não definido.
4.2 Caracterização do município de Lajedinho	Erro! Indicador não definido.
4.2.1 Histórico e localização	Erro! Indicador não definido.
4.2.2 Aspectos populacionais e socioeconômicos	Erro! Indicador não definido.
4.2.3 Caracterização urbanística de Lajedinho	Erro! Indicador não definido.
4.2.3.1 Abastecimento de Água Potável.....	Erro! Indicador não defi
4.2.3.2 Drenagem e manejo de águas pluviais	Erro! Indicador definido.
4.2.3.3 Manejo dos resíduos sólidos.....	Erro! Indicador não definido.
4.2.3.4 Esgotamento sanitário	Erro! Indicador não definido.
4.2.4 Lajedinho - Histórico da Tragédia de 2013 e Reconstrução ...	Erro! Indicador não definido.
4.2.5 O Plano Municipal de Saneamento Básico e seus aspectos metodológicos.....	Erro! Indicador não definido.
4.2.5.1 Aplicação da metodologia da Estratégia Participativa no município de Lajedinho	Erro! Indicador não definido.
4.2.5.2 Análise da (in) compatibilização entre a teoria da democracia deliberativa e a Estratégia Participativa do PMSB de Lajedinho ...	Erro! Indicador não definido.
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	Erro! Indicador não definido.
7. REFERÊNCIAS	17
ANEXOS	Erro! Indicador não definido.
ANEXO A - DOCUMENTOS DA EMPSC..	Erro! Indicador não definido.
1. DECRETO DE LAJEDINHO.....	Erro! Indicador não definido.
2. DIRETRIZES GERAIS PARA ELABORAÇÃO DO PMSB.....	Erro! Indicador não definido.
3. MODELO DA LISTA DE PRESENÇA DA CONFERÊNCIA E DOS EVENTOS	Erro! Indicador não definido.
4. MODELO DE APRESENTAÇÃO PARA CAPACITAÇÃO DOS COMITÊS.....	Erro! Indicador não definido.

5. ORIENTAÇÕES PARA ELABORAÇÃO DO PRODUTO B Erro!
Indicador não definido.

6. MODELO DE APRESENTAÇÃO DA CONFERÊNCIA/AUDIÊNCIA PÚBLICA Erro! Indicador não definido.

7. MODELO DAS TARJETAS DOS EVENTOS SETORIAIS Erro!
Indicador não definido.

8. MODELO DO QUADRO SISTEMÁTICO DA LINHA DO TEMPO
Erro! Indicador não definido.

ANEXO B - OFICINA DE CAPACITAÇÃO DOS MEMBROS DOS COMITÊS..... Erro! Indicador não definido.

1. Fotos da oficina de capacitação dos membros dos Comitês..... Erro!
Indicador não definido.

2. Listas de presença da participação social na oficina de capacitação
..... Erro!
Indicador não definido.

3. Listas de presença da participação social na Conferência Municipal do PMSB Erro! Indicador não definido.

ANEXO C - DESCRIÇÃO DOS EVENTOS SETORIAIS Erro! Indicador não definido.

1. Descrição do Evento Setorial Povoado Arrecifes Erro! Indicador definido.

1.1 Principais questões surgidas após a apresentação técnica:..... I
Indicador não definido.

1.2 Identificação dos principais problemas e soluções apresentados
Erro! Indicador não definido.

1.3 Sistematização dos trabalhos feitos pelos grupos Erro! Indicador não definido.

1.4 Linha do tempo no município Erro! Indicador não definido.

1.5 Sistematização por parte do engenheiro de campo Erro! Indicador não definido.

1.6 Lista de presença da participação social no Evento Setorial em Arrecifes Erro! Indicador não definido.

2. Descrição do Evento Setorial Povoado Simpatia Erro! Indicador não definido.

2.1 Principais problemas e soluções apresentados Erro! Indicador não definido.

2.2 Sistematização dos trabalhos feitos pelos gruposErro! Indicador não definido.

2.3 A linha do tempo no município.....Erro! Indicador não definido.

2.4 Sistematização por parte do engenheiro de campoErro! Indicador não definido.

2.5 Lista de presença da participação social no Evento Setorial em Simpatia.....Erro! Indicador não definido.

3. Descrição do Evento Setorial Sede.....Erro! Indicador não definido.

3.1 Principais questões surgidas após a apresentação técnica..... Erro! Indicador não definido.

3.2 Identificação dos principais problemas e soluções apresentados
Erro! Indicador não definido.

3.3 Sistematização dos trabalhos feitos pelos gruposErro! Indicador não definido.

3.4 Linha do tempo no municípioErro! Indicador não definido.

3.5 Sistematização por parte do engenheiro de campoErro! Indicador não definido.

4. QUADRO ANALÍTICO DO DIAGNÓSTICO DO SANEAMENTO BÁSICO NO MUNICÍPIO DE LAJEDINHOErro! Indicador não definido.

ANEXO D - IMAGENS DA ENCHENTE EM LAJEDINHO/BA Erro! Indicador não definido.

ANEXO E - GRÁFICOS SOBRE A SITUAÇÃO HABITACIONAL DE LAJEDINHOErro! Indicador não definido.

ANEXO F - REPORTAGENS SOBRE A ENCHENTE EM LAJEDINHO
.....Err
o! Indicador não definido.

1. INTRODUÇÃO

Antecedentemente à promulgação da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Cidade - Lei 10.257/01, o planejamento urbano por muito tempo se resumiu a um processo predominantemente tecnocrata, baseado num sistema de organização político-social fundado em diagnósticos estritamente técnicos, os quais estabeleciam as políticas de forma verticalizada e de acordo com os interesses econômicos e governamentais, sem qualquer participação direta e ativa dos munícipes.

A ausência de normas reguladoras que pudessem disciplinar sobre a imprescindibilidade da participação popular nos processos de planejamento urbano permitiu que políticas autoritárias e clientelistas perpetuassem suas condutas centralizadoras mesmo após a instituição dos marcos legais, priorizando os interesses privados em detrimento do interesse público até os dias de hoje.

A partir da introdução de um capítulo específico que versasse sobre a política urbana na Carta Magna, presente nos artigos 182 e 183, e com a edição do Estatuto da Cidade, houve um considerável avanço na promoção de espaços democráticos no planejamento urbano, em especial no que diz respeito aos planos municipais (BRASIL, [2019]). Entretanto, ainda há entraves reais que ultrapassam o texto normativo e dificultam a garantia desses lugares de fala com efetiva participação social.

Assim, diante do exposto e da necessidade de os municípios possuírem diretrizes legais sobre a política do saneamento básico, a Fundação Nacional de Saúde (Funasa) uniu-se com o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Bahia (IFBA) para desenvolver o Programa IFBA Saneando a Bahia (PISA).

O PISA é um programa instituído a partir da assinatura do Termo de Execução Descentralizada (TED) nº. 04, de 01 de novembro de 2017, entre a Fundação Nacional de Saúde (Funasa) e o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Bahia (IFBA), e tem como objetivo

principal o desenvolvimento de módulos para capacitação e apoio técnico para a elaboração de minuta de Planos Municipais de Saneamento Básico (PMSB) de 50 municípios baianos selecionados pela Funasa, de acordo com os critérios estabelecidos na Portaria Funasa nº 30/2014¹.

O objeto desse estudo é a Estratégia de Mobilização, Participação Social e Comunicação constante no PISA. Considerando que o objeto é quem define o percurso metodológico, optou-se pela realização de uma pesquisa social aplicada, com a técnica de estudo de caso, abordagem qualitativa e método dedutivo.

Para compatibilizar os dados empíricos com o marco teórico, elegeu-se enquanto espaço pesquisado o município de Lajedinho, localizado no semiárido baiano, com uma população de 3.936 habitantes, conforme o censo de 2010 do IBGE, com estimativa de 3.783 habitantes em 2019².

O Município em questão foi contemplado pelo PISA em razão da configuração dos critérios de inclusão do programa que contemplam,

¹ Os critérios de elegibilidade e priorização e os procedimentos para seleção dos municípios que contemplados no Termo de Execução Descentralizada nº. 04/2017 foram definidos por meio da Portaria Funasa nº 30/2014, que estabeleceu, no art. 10, os seguintes critérios: “a) apresente maior percentagem de população rural, constante no banco de dados do IBGE, Censo 2010; b) possua menores índices de cobertura por serviços públicos de abastecimento de água, constantes no banco de dados do IBGE, Censo 2010; c) possua projeto de esgotamento sanitário em elaboração pela Funasa, por meio de Contrato nº 21/2012; d) possua menor IDH-M, constante no banco de dados do PNUD do ano 2010; e) apresente em sua população maior incidência de diarreia, conforme o banco de dados do Ministério da Saúde do ano de 2013; e f) seja integrante de Consórcio Público de Saneamento criado de acordo com os dispositivos da Lei nº 11.107/2005 e com os seguintes do Decreto nº 6.017/2007” (FUNASA, 2014, s.p.).

² Os censos demográficos demonstram que 85% dos municípios do semiárido nordestino possuem até 35.000 habitantes. Os censos realizados a partir de 1991 demonstram que esses municípios pequenos apresentam perda da população. Dos 390 municípios que tiveram queda de população, 376 são municípios com menos de 35 mil habitantes, dentre estes 185 com menos de 10 mil. De outro lado, os números indicam que o crescimento acima de 16% foi significativo na faixa dos municípios entre 100 e 350 mil habitantes: 25 das 45 cidades do Nordeste tiveram crescimento acima de 16%. As 45 cidades que estão nesta faixa contribuíram com 42,65% do crescimento da Região, ou, dizendo de outro modo, dos 11,19% que o Nordeste cresceu em sua população, 4,77% vêm destas cidades (IBGE, 1991 - 2010).

sobretudo, a vulnerabilidade social em razão da negação de direitos fundamentais como o direito ao saneamento básico adequado.

Além dos aspectos citados, Lajedinho possui configurações peculiares que o diferencia dos demais municípios, pois vivenciou em dezembro de 2013 uma enchente que culminou em 17 óbitos, centenas de pessoas desabrigadas e comércios destruídos. A enchente em Lajedinho foi um fator preponderante para prospectar a atenção do Governo Federal para a imediata reconstrução da cidade, sendo escolhido como município piloto para aplicação da EMPSC do PISA.

Lajedinho não possui receita suficiente para garantir a elaboração do PMSB pois, “sob o ponto de vista econômico-financeiro, o equilíbrio orçamentário e financeiro e, conseqüentemente, por via reflexa, garantem a concretização dos Direitos Fundamentais” (CARNEIRO, 2017, p. 35).

Assim, considerando que um dos critérios para a seleção dos municípios é o de possuírem menor IDH-M, constante no banco de dados do PNUD do ano 2010, o custo da elaboração do PMSB, neste caso, passa a estar vinculado à concessão de recursos públicos pela Funasa. E, no que tange a concretização dos direitos aos serviços de saneamento básico, somente a partir da apresentação dos PMSB que os municípios poderão acessar recursos do orçamento geral da União ou recursos de financiamentos geridos ou administrados por órgãos ou entidade da Administração Pública Federal.

Nessa perspectiva, o presente estudo se propõe a analisar a Estratégia de Mobilização, Participação Social e Comunicação do Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB) realizado pelo Programa IFBA Saneando a Bahia (PISA) de forma a compreender se há uma possível compatibilização com a teoria da democracia deliberativa presente em Jürgen Habermas (2012, 1997).

Assim, diante de um cenário de discurso institucionalizado, formulou-se as seguintes indagações para serem respondidas no decorrer do estudo: As etapas de elaboração da minuta do Plano Municipal de

Saneamento Básico proporcionam espaços democráticos e participativos conforme dispõe a Constituição Federal e o Estatuto da Cidade? Ele está adequado ao modelo de democracia deliberativa presente na teoria de Jürgen Habermas? Para responder as questões expostas tornou-se necessário o estudo da teoria da democracia deliberativa em Habermas e os seus fundamentos teóricos a fim de que possibilitasse (re)conhecer a amplitude da teoria democrática e sua relação com o processo de elaboração do PMSB de Lajedinho.

Dessa forma, a Estratégia de Mobilização, Participação Social e Comunicação do PMSB em Lajedinho será analisada na perspectiva dos referenciais teóricos elencados e da legislação aplicável, tendo em vista que a Constituição Federal em seu artigo 30, incisos I e V, é de competência dos municípios legislar sobre os assuntos que dizem respeito aos interesses locais, organizando e prestando, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local (BRASIL, [2019]). Haja vista que o PISA vem desenvolvendo ações que visem a elaboração e desenvolvimento do Plano Municipal de Saneamento Básico nos municípios da Bahia, sendo respaldados pelas normas legais existentes no ordenamento pátrio.

No que se trata ao planejamento urbano, a Lei Federal 10.257/01 – denominada de Estatuto da Cidade, hierarquicamente estabeleceu em seu corpo normativo que a política urbana tem como objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, entre os incisos do artigo 2º, ressalta-se o inciso XVIII que disciplina sobre o tratamento prioritário ao abastecimento de água e saneamento, e o artigo 3º, inciso IV sobre a instituição de diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive saneamento básico (BRASIL, [2019]).

O Plano Municipal de Saneamento Básico, ao lado do Orçamento Participativo, do Plano Diretor, Plano Plurianual e outros planos são elementos que compõe o planejamento urbano. O processo de planejamento é orientado por princípios que têm a função de nortear a

ação da sociedade, definindo qual política pública deverá prevalecer na construção do futuro coletivo.

No caso do saneamento básico, os princípios norteadores se baseiam na Lei nº 11.445/2007 que estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico e a política nacional de saneamento básico. Essa Lei define o saneamento básico como “um conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais de abastecimento de água potável, de esgotamento sanitário, de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, e de drenagem e manejo das águas pluviais urbanas” (BRASIL, [2019], s.p.).

A Lei Federal nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007 é regulamentada pelo Decreto nº 7.217 de 21 de junho de 2010 e suas alterações compondo o feixe normativo de orientação para as políticas de saneamento urbano no Brasil. Esse arcabouço legal possui natureza abrangente, versando sobre o diagnóstico e o prognóstico, apresentando objetivos e metas, dos programas, projetos e ações necessárias para concretização do saneamento básico adequado (BRASIL, [2018]).

Assim, o Plano Municipal de Saneamento Básico deve ser construído de forma participativa, conforme estabelece o artigo 51 da Lei 11.445/07, contando com os diversos segmentos da sociedade local e vincula-se aos aspectos relativos à organização e à prestação dos serviços e deve ser reavaliado a cada quatro anos.

A Lei Estadual nº 11.172 de 01 de dezembro de 2008, institui princípios e diretrizes da Política Estadual de Saneamento Básico, disciplinando o convênio de cooperação entre entes federados para autorizar a gestão associada de serviços públicos de saneamento básico, o que proporcionou segurança legal para a assinatura do Termo de Execução Descentralizada nº 4 de 2017 entre o IFBA e a FUNASA, resultando no Programa IFBA Saneando a Bahia - PISA (BAHIA, [2019]).

Tanto a legislação nacional, quanto a estadual dispõe sobre a obrigatoriedade de adoção de metodologias participativas. O PISA é

composto por produtos que apresentam o planejamento das atividades a serem realizadas durante a elaboração do Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB) com o objetivo de definir os meios necessários para que haja, efetivamente, a participação social no processo de elaboração do PMSB. Trata-se, portanto, de um documento basilar para um planejamento participativo da política pública na área de saneamento.

O processo de planejamento é orientado por princípios que têm a função de nortear a ação da sociedade, definindo qual política pública deverá prevalecer na construção do futuro coletivo. No caso do saneamento básico, os princípios norteadores se baseiam na Lei nº 11.445/2007 (BRASIL, [2019]), que estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico. Essa Lei define o saneamento básico como “um conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais de abastecimento de água potável, de esgotamento sanitário, de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, e de drenagem e manejo das águas pluviais urbanas” (BRASIL, [2019], s.p.).

Além disso, a Lei Federal do Saneamento Básico traz treze princípios fundamentais para a oferta e prestação desses serviços públicos, entre eles a transparência das ações e o controle social (BRASIL, [2019]).

Além dos princípios estabelecidos na Lei nº 11.445/2007, a Política Nacional de Resíduos Sólidos, instituída pela Lei nº 12.305/2010, traz onze princípios para nortear a ação do poder público e da sociedade em relação ao saneamento básico porque aborda o tema dos resíduos sólidos de forma mais abrangente que a Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico, e entre seus princípios destaca-se o direito da sociedade à informação e ao controle social.

Ao observar os princípios desses dois marcos legais pode-se destacar que o planejamento da área do saneamento básico deve ser pautado numa metodologia participativa, na proteção ao meio ambiente,

no uso de tecnologias apropriadas e na promoção da saúde, em consonância com as legislações supracitadas.

Além disso, os princípios da universalização do acesso e do desenvolvimento sustentável se complementam como forma de pensar estratégias para garantir que todos os cidadãos, moradores das zonas urbanas e rurais, tenham seus direitos sociais garantidos e implementados com base numa visão sistêmica e complexa da intrincada relação entre o homem e a natureza.

Assim, o Programa IFBA Saneando a Bahia (PISA), apresenta-se como um programa voltado para a viabilização do que está preconizado nesses instrumentos sócio-políticos que impelem avançar enquanto sociedade ecologicamente equilibrada.

Considerando que o Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB) é o principal instrumento para a gestão do saneamento básico no município e contempla o planejamento para um período de 20 anos, organiza a prestação dos serviços que devem ser submetidos à regulação, à fiscalização e ao controle social torna-se imprescindível a participação da população urbana e rural na sua elaboração incluídas as comunidades quilombolas, indígenas e outras comunidades tradicionais.

Para além da elaboração do Plano, com participação popular, é importante que o município torne efetivo o controle social³ na prestação dos serviços de saneamento básico, por meio de órgão colegiado de

³ A expressão “controle social” é definida por Garelli (1998) como uma mão de via dupla, existindo a área dos controles externos e a área dos controles internos. A área dos controles externos se refere aos mecanismos de repressão destinados à manutenção da ordem, são mecanismos de controle da sociedade pelo governo, exercido de forma centralizada e quase sempre autoritária. Já a área dos controles internos é considerada como um controle do aparelho Estatal pela sociedade civil, exercendo função de fortalecimento da sociedade objetivando sua autonomia em busca do bem comum e da efetivação dos direitos pleiteados no que se refere às demandas sociais, visto que, “acentua a fiscalização administrativa na aplicação de recursos e o monitoramento e avaliação das políticas públicas, cujas características acentuam o envolvimento da sociedade civil nos assuntos públicos, aliado a um ideal democrático” (GARELLI, 1998, p. 284). De acordo com Campos (2006, p. 119), “o controle social é um instrumento da democracia participativa e sua efetivação está associada à capacidade que a sociedade brasileira tem para impor mudanças nas tradicionais dinâmicas de gestão pública”.

caráter consultivo.

A metodologia adotada pelo Programa IFBA Saneando a Bahia tem como um de seus pilares principais promover espaços em que haja a participação da população na construção do PMSB. Para que esses espaços sejam garantidos torna-se necessária a definição de estratégias que possibilitem a mobilização e a efetiva participação social na obtenção das informações essenciais para compor a minuta.

Essa democratização do planejamento urbano, ao permitir um diálogo direto entre o Poder Público e os cidadãos, garante legitimidade ao processo legislativo. Nesse sentido, ensina Habermas (1997) que a validade do Direito pressupõe uma relação entre sua imposição pelo Estado e sua instituição por um processo legítimo, uma vez que aos cidadãos deve ser possibilitado enxergarem-se tanto como destinatários quanto como autores das normas jurídicas.

Tal legitimidade está vinculada ao atendimento de condições relacionadas a processos e pressupostos de comunicação. Esse processo legítimo é um processo de comunicação democrática no qual todos os cidadãos podem, mediante o discurso e dentro de um espaço público estabelecer o Direito.

O trabalho proposto, desde o estudo das teorias da democracia, com enfoque especial na teoria habermasiana, na elucidação do aparato legal da política urbana e desenvolvimento das normas infraconstitucionais e na descrição do modelo de elaboração do EMPSC do município de Lajedinho, analisa o processo de planejamento da política de saneamento básico sob uma perspectiva democrática e de legitimidade popular.

O estudo foi dividido em cinco capítulos com subdivisões em subcapítulos. Sendo o primeiro a introdução, no segundo realizou-se uma abordagem sobre a teoria da democracia e a participação popular em Habermas (1997, 2012) nos processos de elaboração das normas, nos espaços de decisão e na gestão democrática das cidades, a partir do estudo dos modelos da democracia, em especial da democracia

deliberativa em Jürgen Habermas, perpassando pela democracia emancipatória na contemporaneidade e discorrendo sobre o agir comunicativo como instrumento emancipatório do discurso.

No terceiro capítulo procurou-se discorrer sobre as dimensões normativas do planejamento urbano e municipal através da contextualização histórica normativa desde o processo de redemocratização e constitucionalização da Política Urbana, da promulgação do Estatuto da Cidade e normatização dos instrumentos de planejamento das cidades até a experiência duradoura da composição e aplicação de planos municipais tecnocratas ao planos técnico-participativos.

Por último, o quarto capítulo aborda sobre a análise da experiência do processo de elaboração do Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB) de Lajedinho, município localizado na Bahia, expondo sobre o constructo metodológico da pesquisa realizada, a caracterização do município com uma breve abordagem sobre seus aspectos geográficos, sociais e jurídicos. Neste capítulo foi analisado o PMSB e seus aspectos metodológicos, a realização da audiência pública e dos eventos setoriais como espaços de fomento para a participação popular, e, por fim, a avaliação da compatibilização da teoria da democracia deliberativa de Habermas com o processo de elaboração do PMSB de Lajedinho. E o quinto teceu-se as considerações finais.

7. REFERÊNCIAS

- ABERS, Rebecca. Inventando a democracia: distribuição de recursos públicos através da participação popular em Porto Alegre, RS. In: *Anais do 7º. Encontro Nacional da ANPUR*, v. 3. 1997.
- ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti. O IDS - Índice de Desenvolvimento Social, 1970-2007: Uma Ferramenta de Análise da Evolução Social do Brasil, suas Regiões e Estados. *XX Fórum Nacional BRASIL - "Um novo mundo nos trópicos". 200 anos de independência econômica e 20 anos de Fórum Nacional, 26 a 30 de maio de 2008*. Disponível em: www.inae.org.br/estudo/o-ids-indice-de-desenvolvimento-social-1970-2007-uma-ferramenta-de-analise-da-evolucao-social-do-brasil-suas-regioes-e-estados/. Acesso em: 10 set. 2019.
- ARAGÃO, Lúcia. *Apresentação*. In: HABERMAS, Jürgen. *Agir comunicativo e razão destrancendentalizada*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2002.
- ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL. Lajedinho, BA. Disponível em: www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/lajedinho_ba. Acesso em: 10 set. 2019.
- BAHIA. *Lei Estadual nº 11.172 de 01 de dezembro de 2008*. Institui princípios e diretrizes da Política Estadual de Saneamento Básico, disciplina o convênio de cooperação entre entes federados para autorizar a gestão associada de serviços públicos de saneamento básico e dá outras providências. Disponível em: extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/bra126042.pdf. Acesso em: 10 set. 2019.
- BALDEZ, Miguel Lanzellotti, et al. *Reforma urbana e gestão democrática - promessas e desafios do estatuto da cidade*. ed 2ª, 2012.
- BASSUL, José Roberto. *Estatuto da Cidade: quem ganhou? Quem perdeu?*. Brasília: Senado Federal-Subsecretaria de Edições Técnicas, 2005.
- BASTOS, Celso Ribeiro. *Comentários à Constituição do Brasil*. vol. 2, 2ª. Edição, São Paulo, Saraiva, 2001.
- BERNSTEIN, Basil. *The structuring of pedagogic discourse*. Londres: Routledge, 1990.

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 05 set. 2019.

BRASIL. *Decreto n. 7.217*, de 21 de junho de 2010. Regulamenta a Lei nº 11.445/07. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7217.htm. Acesso em: 05 set. 2019.

BRASIL. *Lei 10.257*, de 10 de julho de 2001. Estabelece diretrizes gerais da política urbana. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em: 05 set. 2019.

BRASIL. *Lei Federal nº 12.305 de 2 de agosto de 2010*. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. Brasília, DF, 2010.

BRASIL. *Lei 11.445*, de 05 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11445.htm. Acesso em: 05 set. 2019.

BRASIL. Ministério da Saúde. Fundação Nacional de Saúde – Funasa. *Portaria nº 30, de 16 de janeiro de 2014*. Aprova critérios de elegibilidade e priorização e os procedimentos para seleção de Municípios para serem contemplados com a elaboração do Plano Municipal de Saneamento Básico [...]. Brasília, DF, 16 jan. 2014. Disponível em: www.bvsmis.saude.gov.br/bvs/saudelegis/funasa/2014/prt0030_16_01_2014.html. Acesso em: 15 jul. 2019.

BRASIL. *Termo de referência para elaboração de plano municipal de Saneamento Básico*. Ministério da Saúde, Fundação Nacional de Saúde. – Brasília: Funasa, 2018. 187 p.

CAMPOS, Edval Bernadino. Assistência social: do descontrole ao controle social. In: *Revista Serviço Social e Sociedade*. Ano XXVII – nº 88 – Novembro, 2006.

CASARA, Rubens R. R. *Estado pós-democrático neobscurantismo: e gestão dos indesejáveis*. 1 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2017.

CHOULIARAKI, Lilie; FAIRCLOUGH, Norman. *Discourse in late modernity: rethinking Critical Discourse Analysis*. Edimburgo: Edinburgh University Press, 1999.

COELHO, Claudio Carneiro. *Neoconstitucionalismo e Austeridade Fiscal: confronto constitucional-hermenêutico das cortes constitucionais do Brasil e de Portugal*. Salvador: Juspodivm, 2017.

COHEN, Joshua. *Democracy and Liberty*. In ELSTER, Jon (org.) *Deliberative Democracy*. Cambridge University Press, 1998.

CPRM, Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais. *Mapa Geodiversidade do Estado da Bahia: Escala 1: 2.500.000: Legenda Expandida*. CPRM/ Serviço Geológico do Brasil, SGM, MME. Brasília, 2006. 68 p. CD - ROM.

DREIER, Ralf. *Recht und Moral*, in: Id. *Recht - Moral -Ideologie*. Frankfurt q/M. 1981, 180ss, aqui 194ss.

ESTELLES, Reinaldo Soares. *Políticas de atendimento a afetados por desastres naturais e a voz dos assistidos: o caso de Lajedinho/BA. Dissertação (mestrado) - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento, área de concentração em Economia, 2019. Brasília : IPEA, 2019.*

FAIRCLOUGH, Norman. *Language, ideology and power*. In: FAIRCLOUGH, N. L. *Critical discourse analysis: the critical study of language*. Edinburg: Pearson, 1995. 21-84 p.

FAIRCLOUGH, Norman. *Peripheral vision: discourse analysis in organization studies - the case for critical realism*. *Organization Studies*, v. 26, n. 6, p. 915-939, 2005.

FERNANDES, Edésio. *Regularização de assentamentos informais: o grande desafio dos municípios, da sociedade e dos juristas brasileiros*. In: ROLNIK, Raquel et al. *Regularização fundiária de assentamentos informais urbanos*. Belo Horizonte: PUC Minas Virtual, 2006.

FERRAJOLI, Luigi.1. *Diritti fondamentali*. In: FERRAJOLI, Luigi. *Diritti Fondamentali. Um dibattito teórico*. Roma - Bari: Laterza, 2001.

FUNDAÇÃO NACIONAL DA SAÚDE - Funasa. *Termo De Referência Para Elaboração De Plano Municipal De Saneamento Básico*. Ministério da Saúde. Revisão: fevereiro de 2018. Instrumento de apoio da Cooperação

técnica da Fundação Nacional de Saúde - Funasa/MS Brasília, 2018.

FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE - Funasa. *Termo de Execução Descentralizada nº 4, de 01 de novembro de 2017*. Salvador, BA, 01 nov. 2017. Disponível em:

www.funasa.gov.br/documents/20182/67473/TED_04_2017_FUNASA_I_FBA.ppd/780a3d92-3b27-435d-9e9e-2f6c2228de91. Acesso em: 15 jul. 2019.

GARELLI, Franco. Controle Social (verbetes). In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. 11. ed. Tradução de Carmem C. Varriale et al. Brasília: Universidade de Brasília, 1998. p. 283 - 285.

GASPAR, Sandra Rodrigues. *Oficina da Sociedade Civil Biomapa - Análises e Resultados*. Araçatuba/São Paulo. 2007.

GIL, Antônio Carlos. *Métodos e Técnicas de Pesquisa Social*. 6ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2008.

HABERMAS, Jürgen. 1984. *Mudança estrutural da esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa*. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 398 p.

HABERMAS, Jürgen. *A inclusão do outro: estudos da teoria política*. São Paulo: Loyola, 2002.

HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Trad. Flávio Beno Siebeneichler. v. 1. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HABERMAS, Jürgen. *Teoria do agir comunicativo: racionalidade da ação e racionalização social*. Trad. Paulo Astor Soethe. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2012.

HABERMAS, Jürgen. *Três modelos normativos de democracia*. São Paulo: Edições Loyola, 2004. Habermas. Trad. Márcio Pugliesi. São Paulo: Ícone, 1995. (Coleção Elementos de Direito).

HEALEY, Patsy. *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies*. London: Macmillan, 1995.

IBGE. *Censos demográficos de 1991 e 2010*. Org.: DATASUS. Disponível em: ftp.datasus.gov.br/caderno/geral/ba/BA_Lajedinho_Geral.xls. Acesso em: 27 out. 2019.

INEMA. *Relatório de Impacto Ambiental - RIMA do Complexo Mínero-Industrial de Lajedinho/BA* (2017). Disponível em: www.inema.ba.gov.br/wp-content/files/RIMA_FAB_CIMENTO_LAJEDINHO.pdf. Acesso em: 29 out. 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. *Bases cartográficas*. Disponível em: www.mapas.ibge.gov.br/bases-e-referenciais/bases-cartograficas.html. Acesso em: 10 jun. 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. *IBGE Cidades - Município de Lajedinho*. Brasil, 2017. Disponível em: www.cidades.ibge.gov.br/brasil/ba/lajedinho/pesquisa/24/76693. Acesso em: 10 jun. 2019.

JOSEPH, Isaac. *Voir, exposer, observer*. In: *L'espace du public: les compétences du citoyen*. Actes du colloque d'Arcet Senans. Editions Recherches-Plan Urbanin, 1990.

LACAZE, Jean-Paul. *Os métodos do urbanismo*. Campinas: Papirus, 1993.

LAJEDINHO. *Diagnóstico técnico-participativo*. Org.: Programa IFBA Saneando a Bahia - PISA. 2019. Material não publicado.

LAJEDINHO. *Estratégia de Mobilização, Participação Social e Comunicação*. Org.: Programa IFBA Saneando a Bahia - PISA. 2018. Material não publicado.

LAJEDINHO. *Lei Complementar Municipal n. 004 de 18 de junho de 2018*. Dispõe sobre o Plano Diretor Participativo do Município de Lajedinho e dá outras providências. Lajedinho, Ano II, edição 1.245, disponível em egbanet.egba.ba.gov.br/lajedinho/.

MACPHERSON, Crawford Brough. *A Democracia Liberal. Origens e evolução*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1977.

MARICATO, Ermínia. *Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico, 10 anos: uma nova agenda para o Direito*. São Paulo: IBDU, 2015.

MORAES, Luis Roberto Santos. *Conceitos de Saúde e Saneamento*. Salvador: DHS/UFBA, 1993.

MUKAI, Tokio. *Direito Urbano e Ambiental*. Belo Horizonte: Fórum. Ed. 3º, 2006.

OLIVEIRA FILHO, João Telmo. A participação popular no planejamento urbano: A experiência do plano diretor de Porto Alegre. *Tese de Doutorado* (Programa de Pós- Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS), Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

OSÓRIO, L.; MENEGASSI, J. *A reapropriação das cidades no contexto da globalização*. In: OSÓRIO, L. M (org.). *Estatuto da Cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2002, pp . 39- 60.

PATEMAN, Carole. *Participation and democracy theory*. Cambridge University Press, 1970.

PEDRON, Flávio Quinaud. A teoria discursiva do Direito e da democracia de Jürgen Habermas. *Revista Jus Navigandi*, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 19, n. 3935, 10 abr. 2014. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/27387>. Acesso em: 29 jan. 2019.

PEREIRA, Deborah Marques Pereira Clemente. *Estatuto das cidades e zoneamento urbano: Considerações sobre a cidade de Montes Claros/MG. Dissertação de Mestrado* apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Social da Universidade Estadual de Montes Claros - UNIMONTES, 2013.

PINTO, Victor Carvalho. *Direito Urbanístico: plano diretor e direito de propriedade*. Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 2005.

RIBEIRO, Corina Alessandra Bezerra Carril, VASCONCELOS, Eliza Maria Almeida, SANTOS, Maria Fernanda Lagana de Almeida. Metodologia Participativa: o uso do biomapa como instrumento de análise e participação social em planejamento local. Disponível em: www.documentador.pr.gov.br/documentador/pub.do?action=d&uuid=@gtf-escriba-seap@b1caa5de-f5e8-455f-a887-9b1dbcceaca1. Acesso em: 31 out. 2019.

RIGHETTO, Antonio Marozzi. (coord) *Manejo de Águas Pluviais Urbanas*. Rio de Janeiro: ABES, 2009. 396p.

ROSSETO et al.. *O planejamento democrático estratégico* in WINCKERT, Ana Paula (org.). *Arquitetura e Urbanismo em Debate*. Passo Fundo, Ed. UPF, 2005.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves; MONTANDON, Daniel Todtmann. *Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011.

SAULE JÚNIOR, Nelson. *Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico, 10 anos: uma nova agenda para o Direito*. São Paulo: IBDU, 2015.

SCHUMPETER, Joseph Alois. (1984) *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio de Janeiro: Zahar.

SECRETARIA DE PLANEJAMENTO DA BAHIA. *Diálogos Territoriais: Sertão Produtivo*. Salvador, 2013. Disponível em: www.seplan.ba.gov.br/arquivos/File/politicaterritorial/PUBLICACOE_S_TERRITORIAIS/Dialogos-Territoriais-2013/Apresentacao-Sertao-Produtivo.pdf. Acesso em: 14 ago. 2019.

SIEBENEICHLER, Flávio Beno. *Apresentação à edição brasileira*. In: HABERMAS, Jürgen. *Teoria do agir comunicativo: racionalidade da ação e racionalização social*. Trad. Paulo Astor Soethe. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2012.

SILVA, José Afonso. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 6ª ed. São Paulo: Malheiros. 2010.

SOUZA, Marcelo Lopes de. *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e gestão urbanos*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

STRECK, Lenio Luiz. *Hermenêutica, Constituição e autonomia do Direito*. In: *Revista de estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito* v. 1, n. 1, 2009, p. 65-77. Disponível em: www.revistas.unisinos.br/index.php/RECHTD/article/view/5137. Acesso em: 05 nov. 2019.

TONELLA, Celene. *Políticas urbanas no Brasil*. Brasília. 2013. Disponível em: www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69922013000100003. Acesso em: 15 jun. 2019.
University, 1992.

WHITE, Stephen K. *Razão, Justiça e Modernidade: a obra recente de Jürgen Habermas*. São Paulo: Ícone, 1995, p. 113. (Coleção elementos de direito).

ZABLUDOVSKY, Gina Kuper. (1989), *La Dominación Patrimonial en la Obra de Max Weber*. Cidade do México, Fondo de Cultura Económica.