



Social control in basic sanitation: analysis of collegiate bodies in the Metropolitan Region of Agreste

Controle social no saneamento básico: análise dos órgãos colegiados da Região Metropolitana do Agreste

VICENTE, Tiago Soares⁽¹⁾; LIMA, Joyce Cavalcante⁽²⁾; SANTOS, Vitória Carolayne Barbosa Silva⁽³⁾

⁽¹⁾ 0000-0001-8364-3375; Doutor em Direito pela Universidade Federal da Bahia. Professor da Universidade Estadual de Alagoas. Arapiraca. Arapiraca, AL, Brasil. E-mail: tiago.vicente@uneal.edu.br;

⁽²⁾ 0009-0006-9533-6288; Graduanda em Direito pela Universidade Estadual de Alagoas, Arapiraca/AL, Brasil. E-mail: joycelima@alunos.uneal.edu.br;

⁽³⁾ 0000-0001-6368-9309; Graduanda em Direito pela Universidade Estadual de Alagoas, Arapiraca/AL, Brasil. E-mail: vitoria.santos2@alunos.uneal.edu.br.

O conteúdo exposto neste artigo é de inteira responsabilidade dos/as seus/as autores/as.

ABSTRACT

This work aims to analyze the performance of collegiate bodies to exercise social control of the basic sanitation policy existing in the Metropolitan Region of Agreste de Alagoas, made up of fifteen municipalities in the central region of the State of Alagoas. Brazilian legislation establishes the obligation of social control of the basic sanitation policy through collegiate bodies, with representation of civil society, with municipalities being responsible for such attribution as an institution by law. For the production of the work, a bibliographical and empirical research was undertaken, such as the analysis of legal and official documents. From the analysis, it was found that the municipalities that instituted by law the collegiate body for social control of the basic sanitation policy, none of them effectively installed the council, nor was there a call for election and composition of representatives of civil society, which demonstrates the lack of transparency of municipalities, as well as the lack of interest in informing the population, combined with the lack of interest in publicizing their actions.

RESUMO

Este trabalho tem como objeto a análise da atuação dos órgãos colegiados para exercício do controle social da política de saneamento básico existente na Região Metropolitana do Agreste de Alagoas, composta por quinze municípios na região central do Estado de Alagoas. A legislação brasileira estabelece a obrigatoriedade de controle social da política de saneamento básico através de órgãos colegiados, com representação da sociedade civil, cabendo aos municípios tal atribuição com instituição mediante lei. Para produção do trabalho foi empreendida uma pesquisa bibliográfica e empírica, como análise de documentos legais e oficiais. Da análise, constatou-se que os municípios que instituíram por lei o órgão colegiado para controle social da política de saneamento básico, nenhum deles efetivamente o conselho foi instalado, tampouco houve convocação para eleição e composição dos representantes da sociedade civil, o que demonstra a falta de transparência das municipalidades, bem como a falta de interesse em informar a população, aliada ao desinteresse em publicizar suas ações.

INFORMAÇÕES DO ARTIGO

Histórico do Artigo:

Submetido: 31/10/2023

Aprovado: 04/02/2024

Publicação: 01/03/2024



Keywords:

Popular participation,
Public Policies,
Management advice

Palavras-Chave:

Participação popular,
Políticas Públicas, Conselhos
gestores

Introdução

O presente trabalho exsurge do seguinte problema de pesquisa: como os municípios da Região Metropolitana do Agreste de Alagoas têm institucionalizado os órgãos colegiados para controle social da política de saneamento básico, segundo a exigência do Artigo 34, § 6º, do Decreto n.º 7.217/2010?

O controle social das políticas públicas está previsto no Artigo 193, Parágrafo único da Constituição Federal de 1988, inserido através da Emenda Constitucional n.º 108/2020, que dispõe que o Estado “exercera a função de planejamento das políticas sociais, assegurada, na forma da lei, a participação da sociedade nos processos de formulação, de monitoramento, de controle e de avaliação dessas políticas”. Assim, tornou-se imposição constitucional a implementação do controle social.

A Lei de Diretrizes do Saneamento Básico (n.º 11.445/2007) conceitua controle social como o conjunto de mecanismos e procedimentos que garantem à sociedade informações, representações técnicas e participação nos processos de formulação de políticas, de planejamento e de avaliação relacionados com os serviços públicos de saneamento básico. O Artigo 47 da Lei de Diretrizes estabelece que o controle social poderá ser exercido por órgão colegiado de caráter consultivo, em qualquer nível de governo. O Decreto 7.217/2010, que regulamenta a Lei de Diretrizes, dispõe que deverão ser representados nos Conselhos: os titulares dos serviços, os órgãos governamentais relacionados ao setor, os prestadores de serviços, os usuários, e as entidades técnicas, organizações da sociedade civil e de defesa do consumidor relacionadas ao campo do saneamento. O Artigo 34, § 6º estabeleceu que, a partir de 2015, a existência dos órgãos colegiados para controle social da política de saneamento básico passou a ser condição para o acesso dos municípios aos recursos federais destinados a obras de saneamento.

O controle social é firmado como um dos princípios fundamentais na prestação dos serviços públicos de saneamento básico, consistindo na participação da sociedade nos processos de formulação de políticas, de planejamento e de avaliação dos serviços. A área do saneamento básico é um campo de intensos conflitos, envolvendo interesses econômicos, geopolíticos e jurídicos. Há uma pluralidade de atores envolvidos no campo: poder público, prestadores de serviços públicos ou privados, financiadores, cidadãos e consumidores, técnicos, movimentos sociais e sindicatos, entre outros. Tais atores possuem múltiplas e distintas formas de entendimento sobre o saneamento básico.

Para produção do trabalho foi empreendida uma pesquisa bibliográfica (análise de textos teóricos, publicados em periódicos ou trabalhos acadêmicos) e empírica (análise de documentos legais e oficiais).

O primeiro tópico do trabalho apresenta a ideia de controle social e sua importância para políticas públicas. Em seguida, aborda-se o conceito de controle social vinculado à política pública de saneamento básico, com análise da legislação pertinente e das modalidades

possíveis de controle social. No último tópico, detalha-se a questão da política de saneamento nos municípios da Região Metropolitana do Agreste de Alagoas.

A Região Metropolitana do Agreste é composta, atualmente, por 15 municípios, sendo o Município de Arapiraca o maior com mais de 200 mil habitantes; a população total da Região Metropolitana do Agreste é de mais de meio milhão de habitante e representa significativa parte do PIB do Estado de Alagoas, sendo importante polo rurícola, comercial, educacional, de serviços, entre outros, mas que apresenta números irrisórios no campo do saneamento básico.

Objetivou-se com este trabalho analisar a atuação dos órgãos colegiados para exercício do controle social da política de saneamento básico existente na Região Metropolitana do Agreste de Alagoas, observando a forma como estão estruturados tais órgãos e como os governos municipais tem compreendido a importância da participação popular.

Do controle social das políticas públicas

No século XXI, em decorrência das transformações políticas, econômicas e sociais que culminaram no fortalecimento e consolidação da democracia enquanto regime político, surgiram esforços para superar modelos governamentais essencialmente burocráticos e centralizados, transitando para uma Administração Pública de gestão gerencial e que, nesse sentido, é caracterizada pela possibilidade de participação popular para fiscalizar, discutir e elaborar políticas públicas.

À vista disso, importa dizer que, no Brasil, as políticas públicas funcionam como instrumentos do aparato estatal que se empenham em garantir direitos mínimos aos cidadãos – agindo, por exemplo, no campo da saúde, moradia e educação – a fim de encorajar o estado de bem estar social. Nessa linha, o controle social é uma verdadeira ferramenta garantidora das políticas públicas, isso porque ele tem por finalidade a implementação de mecanismos e procedimentos com participação popular, em todas as fases das políticas públicas, como a formulação, fiscalização, avaliação e execução.

Inegável é a importância do controle social no andamento das políticas públicas, uma vez que o controle exercido diretamente pelos cidadãos tem a capacidade de analisar a regularidade daquilo que é executado pela Administração Pública, e conseqüentemente, de impedir a prática de atos que não sejam legítimos para a sociedade. Logo, a tutela do interesse público fica claramente evidenciada com a efetivação do controle social, haja vista que os cidadãos são os principais peões do jogo político-democrático, figurando como os destinatários dos serviços públicos. Ao tratar sobre a política de saúde pública, Santos Júnior et al (2020) define que a participação popular contribui para o melhor funcionamento da política pública, “à medida que possibilita a otimização do planejamento das ações, promoção do auto cuidado, fortalecimento dos princípios e diretrizes do Sistema Único de Saúde (SUS)”.

Desse modo, infere-se que a implementação do controle social não se restringe apenas à participação popular nas decisões de políticas públicas, mas percorre um itinerário desde o

momento da implantação de determinada política, até o momento posterior à implantação, em que monitora e acompanha sua execução. Por conseguinte, permite-se o livre exercício da cidadania em um espaço aberto ao diálogo, pensamento, discussão e sugestões, buscando conciliar interesses divergentes, para assim chegar a atos justos e legítimos.

Nessa perspectiva, a ampliação dos mecanismos de comunicação e atuação ativa dos cidadãos revela a essência da democracia enquanto regime político pautado no povo na qualidade de canalizador do poder estatal, mediante a ideia de possibilidade de sua existência e, mais ainda, dos obstáculos enfrentados para sua efetivação (VAZ, 2011). Assim, é certo que os governos detêm grande influência na efetivação do controle social, ao passo que incentivam ou deixam de incentivar esse meio de controle. Nessa senda, Vaz (2011) assinala que seriam os governos os agentes capazes de estabelecer canais institucionais para participação, promovendo assim a ligação entre o povo e a gestão pública, estreitando relações, e, indubitavelmente, facilitando o trabalho de ambos. Entretanto, o controle social geralmente enfrenta barreiras para sua concretização, visto que possui a capacidade de interferir, de fato, nas decisões tomadas pelos gestores.

O controle social das políticas públicas está previsto no Artigo 193, Parágrafo único da Constituição Federal de 1988, inserido através da Emenda Constitucional n.º 108/2020, que dispõe que o Estado “exercerá a função de planejamento das políticas sociais, assegurada, na forma da lei, a participação da sociedade nos processos de formulação, de monitoramento, de controle e de avaliação dessas políticas”. Assim, tornou-se imposição constitucional a implementação do controle social, devendo o Poder Público instituir mecanismos que permitam o diálogo, a troca deliberativa, precedidos de ampla divulgação do espaço público e do conteúdo a ser discutido neste (VICENTE, SOARES, 2023).

É importante a compreensão de que a participação popular está proporcionalmente atrelada à efetividade das políticas públicas, haja vista que quanto maior a cobrança da população acerca de determinada demanda, maior a preocupação do governo em executá-la da melhor forma. Assim, percebe-se que a partir da criação de políticas públicas mais eficientes - que se apresentam como aquelas com maior probabilidade de atender aos anseios e garantir o bem estar social - observam-se maiores índices de desenvolvimento nas diversas esferas de organização político-administrativa do Estado, em que gestores e cidadãos caminham lado a lado.

Posto isso, Vaz (2011) menciona pesquisa realizada por Zamboni (2007), em relação ao orçamento participativo em determinados municípios, capaz de comprovar a relação entre o aumento do controle social e a melhoria dos resultados das políticas públicas. A referida investigação constatou que os municípios em que haviam maior participação popular, no que tange o orçamento participativo, apresentavam menores índices de práticas graves de corrupção, situação que demonstra que a inexistência de participação popular se contrapõe à efetivação das políticas públicas.

Dentre os mecanismos de controle social, destacam-se os conselhos gestores, que podem ser considerados fóruns permanentes de discussão, onde são debatidas questões sobre a política pública e expostos os argumentos do poder público e da população; são instituições geralmente compostas de forma paritária, por membros do governo e da sociedade civil, para deliberação sobre as bases e condições de políticas públicas específicas, como políticas públicas de saúde, educação, assistência social e de política urbana (VAZ, 2011), podendo assumir funções de fiscalização, de mobilização, de deliberação ou de consulta. Os representantes da sociedade civil podem ser ou não vinculados a uma entidade da sociedade civil, a depender do desenho institucional do conselho.

Marques (2015) afirma que os conselhos, enquanto espaços públicos enfrentam pelo menos três problemas no Brasil: implementação, desigualdade e cooptação. O problema implementação refere-se às ações e discursos desenvolvidos pela elite político-econômica, com o objetivo de impedir a participação e integração dos grupos desfavorecidos nos mecanismos de participação, onde poderiam ter voz e voto em processos decisórios. O problema da desigualdade deve ser entendido como “a desigualdade socioeconômica que deixa um abismo sobre a compreensão de conceitos, leis entre outras questões que são dificultadas pelo acesso à informação e conhecimento formal” (MARQUES, 2015, p. 418). O terceiro problema é o da cooptação, que refere-se ao desequilíbrio existente entre os participantes representantes da Administração e os participantes representantes da Sociedade, que pode ocorrer em relação ao domínio das informações técnicas, à falta de condições estruturais para o bom desempenho das atividades dos Conselhos e à ingerência exercida pela Administração no funcionamento dos Conselhos (VICENTE, MARQUES, 2016).

Apesar dos desafios para sua concretização, o controle social das políticas públicas apresenta-se como meio hábil de fortalecimento e efetivação das políticas sociais, contribuindo inexoravelmente para a democracia. Nesse formato de atuação, a sociedade é a mais beneficiada, já que sua atuação exprime a perspectiva dos cidadãos para os gestores públicos. Portanto, para que se colham os frutos dessa contribuição é imprescindível a união entre governo e população, inclusive por meio da disponibilização de recursos e capacitação política necessária para haver entendimento sobre os temas, bem como de interesse por parte do povo em contribuir com a melhoria da sociedade e do bem estar de todos, assim como na construção de um Estado mais justo e legítimo.

Dentre as políticas públicas em que há previsão legal de controle social, inclusive com utilização de órgãos colegiados, está a política de saneamento básico, conforme será tratado adiante.

Do controle social na política de saneamento básico

De acordo com o Artigo 3º da Lei 11.445/2007, saneamento básico abrange um conjunto de serviços, infraestrutura e instalações operacionais de abastecimento de água

potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, drenagens e manejo de águas pluviais urbanas. Nesse sentido, figuram como titulares responsáveis pela execução da política de saneamento básico tanto os Municípios e o Distrito Federal, como os Estados, podendo trabalhar em conjunto para sua efetivação.

A prestação do serviço público deve ser universal, eficiente e de qualidade, devendo-se adotar métodos e técnicas específicas às peculiaridades locais e regionais a fim de garantir o seu fornecimento de forma adequada, sustentável, segura e contínua. Ademais, não bastando a observância aos demais princípios fundamentais à manutenção dessas operações, o legislador preocupou-se em garantir na referida lei, o acesso e participação da população por via do controle social, fixando a necessidade de criação de mecanismos que o assegurem pelos titulares desses serviços, conforme destacado no item anterior em relação ao controle social das políticas públicas.

Nessa perspectiva, observa-se que a questão do saneamento básico se desdobra por vários ramos, desde a saúde até o meio ambiente e planejamento urbano. Os efeitos decorrentes de um sistema saneamento básico são positivos, por constituir um serviço que assegura melhoria e bem-estar da população. “O benefício oferecido pelo tratamento de água, por exemplo, é indiscutível, pois transforma, após a remoção de contaminantes, água inadequada para o consumo humano em um produto que esteja em acordo com padrões de potabilidade” (SOARES, BERNARDES, CORDEIRO NETTO, 2002, p. 1.718).

Logo, não é desmedido almejar que tal questão seja tratada sob a ótica de um direito fundamental social, embora não esteja previsto no texto constitucional, uma vez que essa política pública tem o condão de oferecer uma vida digna aos cidadãos, atingindo a coletividade em diversos aspectos. Entretanto, diante do tímido desenvolvimento da política de saneamento, é possível que não haja uma preocupação dos governantes em lidar com a questão, o que se evidencia com o pouco cumprimento das disposições contidas na Lei 11.445/07 e pelo Decreto 7.217/10, por exemplo – dispositivos estes que trazem tópicos fundamentais acerca do saneamento. No mesmo contexto, destaca-se que a ausência de tratamento constitucional à política de saneamento, indubitavelmente, dificulta a execução dessa política pelo Brasil.

Nesse compasso, a intervenção da sociedade como agente de informação, bem como fiscalizadora das políticas públicas faz-se imprescindível. Desse modo, o controle social aparece como importante ferramenta propulsora das mais diversas políticas públicas, haja vista que permite que a população exprima suas necessidades, expectativas e visões de mundo àqueles responsáveis pela execução dessas políticas. Assim, compreendendo a importância do saneamento básico e analisando-o sob a perspectiva de um direito fundamental, tem-se que a sua não concretização contribui para a falta de qualidade de vida no Brasil.

Desse modo, é necessário que haja institucionalização de mecanismos que permitam a efetivação da política de saneamento, e é nesse sentido que o Decreto 7.217/2010, que

regulamenta a lei de diretrizes de saneamento básico, em seu artigo 34, possibilita a interferência da sociedade nas decisões políticas através de debates e audiências públicas, consultas públicas, conferências das cidades e através da participação de órgãos colegiados de caráter consultivo.

Por meio dos debates e audiências públicas, por exemplo, é possível a construção de um espaço de diálogo entre os entes políticos e a sociedade, devendo existir um interesse de colaboração mútuo entre esses dois atores sociais, fornecendo a possibilidade de que os interessados possam solicitar, opinar e sugerir, especialmente, se membros de um grupo diretamente afetado pelo objeto do debate. Por meio desses mecanismos, é possível a criação de espaços informais de discussão acerca da política de saneamento, de modo que todos os indivíduos se sintam contemplados com o assunto que está em pauta, evitando-se barreiras de linguagens ou sociais. Já no que diz respeito às consultas públicas, estas se apresentam como meios de publicizar políticas já constituídas pelos governos, de modo a colher a opinião dos cidadãos acerca do que foi elaborado, podendo os cidadãos fornecerem sugestões, críticas, acerca de uma política que já está em andamento.

As conferências são reuniões pautadas nas discussões e deliberações sobre temas relevantes ao desenvolvimento urbano, mostrando-se como espaço amplo para participação social, na medida que possibilita a presença dos mais diversos setores da sociedade, sejam entes da administração pública, organizações de classe, membros de movimentos sociais, ONGs e usuários dos serviços prestados. Por fim, quanto aos órgãos colegiados, também chamados de conselhos gestores, estes devem ser compostos pelos titulares dos serviços, os órgãos governamentais relacionados ao setor, os prestadores de serviços, os usuários, entidades técnicas e organizações da sociedade civil e de defesa do consumidor, constituindo assim um grupo que influenciará nas decisões, sugestões e fiscalização das políticas públicas.

Por todo o exposto, percebe-se que esses mecanismos funcionam como verdadeiros estimuladores do exercício da cidadania, tendo em vista que “convidam” os cidadãos a também participarem da construção de uma gestão pública mais democrática da sociedade a que pertencem. Segundo Krüger e Serapioni (2020, p. 236), é consenso na literatura que “os conselhos e as conferências, as audiências e consultas públicas e ouvidorias, enquanto espaços participativos institucionalizados, criaram uma nova institucionalidade, pois propiciam a participação da sociedade na elaboração de políticas sociais”.

Por outro lado, em que pese a existência da previsão legal de mecanismos que impõem a atuação do controle social na área do saneamento básico, ainda há resistência quanto a sua efetiva concretização, seja em relação à própria sociedade, seja em relação ao desinteresse dos entes políticos na realização do controle dessa política pública. Assim, existem três aspectos específicos que podem dificultar de alguma forma a atuação dos conselhos gestores no campo do saneamento básico, quais sejam: o caráter consultivo dos conselhos, a demanda por

informar e capacitar conselheiros, e a necessidade de agir intersetorialmente (HELLER et al, 2016).

A partir dessa compreensão, cabe analisar cada um desses aspectos. Inicialmente, cumpre ressaltar que a opção do legislador em tratar os órgãos colegiados como órgãos de caráter meramente consultivo, conforme se infere do Artigo 47 da Lei 11.445/2007, dificulta a articulação e consequente atuação dos conselhos gestores no campo do saneamento básico, posto que os conselhos não terão efetivo poder de decisão em sua atuação. De pronto, o que ainda se percebe na legislação é a presença de resquícios de uma cultura política autoritária, ocasião em que existia pouca ou nenhuma participação social. Dessa forma, como bem pontuou Vaz (2011), a questão da efetividade deliberativa é uma das problemáticas enfrentadas para concretizações dessas instituições, uma vez que os conselhos gestores não podem ter suas decisões e opiniões manipuladas pelas autoridades políticas, devendo possuir verdadeiro poder participativo de decisão.

Nessa linha, no que tange a necessidade de capacitação e informação dos conselheiros, observa-se que essa é uma questão cada vez mais necessária. Por afetar diversas áreas da vida em sociedade, os conselhos gestores devem ser compostos com o maior número de representatividade possível, a fim de que as demandas de maior parte dos indivíduos da sociedade sejam colocadas em debate. Portanto, os órgãos colegiados não podem funcionar como nichos secretos do Estado, como assinalam Almeida e Tatagiba (2012). É necessário que haja uma formação continuada com os indivíduos que vão atuar representando a sociedade civil nesses espaços, com a promoção de palestras, rodas de conversa, exposição de casos e dados concretos, a fim de que os conselheiros conheçam a realidade da política de saneamento básico, e exerçam seu papel da melhor forma. Logo, faz-se imprescindível que recursos sejam destinados para a capacitação dos conselheiros, visto que o retorno para sociedade será superior ao valor investido, havendo uma superação de desigualdades sociais, de linguagem, bem como outras formas de desigualdade que prejudicam o direito à participação.

Quanto à intersetorialidade, a ideia de multidimensionalidade visa expandir as discussões a respeito do saneamento básico a partir de sua conexão com temáticas que versam sobre saúde, planejamento urbano, meio ambiente e recursos hídricos, avaliando a relação entre esses fatores e as formas de aplicação e manutenção dessas instalações. Assim sendo, levando-se em consideração que o saneamento básico não se restringe a elementos técnicos, mostra-se imprescindível a interferência de questões políticas, econômicas e culturais em seu desenvolvimento.

Em que pese o incentivo legal na regulamentação dos controles sociais como mecanismos efetivos de participação, fiscalização e de superação de uma política centralizadora, na prática, estes aparentam ter baixa capacidade de influir no jogo político existente nos setores que versam sobre saneamento básico. Logo, mesmo diante de discussões travadas em meio a debates, audiências públicas, consultas públicas, conferências das cidades

e órgãos colegiados de caráter consultivo, o controle social na política de saneamento enfrenta dificuldades em extrapolar as fronteiras de atuação nesses mecanismos e repercutir de fato na política institucional, o que se revela prejudicial, por consequência, ao regime democrático.

Para verificação do controle social na política de saneamento básico, adiante será analisada a atual situação do controle social na Região Metropolitana do Agreste de Alagoas.

A efetividade do controle social na região metropolitana do Agreste

A Região Metropolitana do Agreste está situada no Estado de Alagoas, foi criada em 01 de dezembro de 2009 pela Lei Complementar nº 27, e é formada pelo agrupamento de quinze municípios – Arapiraca, Campo Grande, Coité do Noia, Craíbas, Feira Grande, Girau do Ponciano, Junqueiro, Lagoa da Canoa, Limoeiro de Anadia, Olho D'Água Grande, São Sebastião, Taquarana, Traipu, São Brás e Jaramataia, e possui mais de quinhentos mil habitantes. A região metropolitana tem o objetivo de organizar, planejar e executar funções públicas de interesse comum a serem exercidas por campos de atuação, incluindo, a coleta, o transporte, o tratamento e a destinação final dos esgotos sanitários. Desse modo, alguns dados dessa região foram levantados nessa pesquisa a fim de investigar a efetividade do controle social no que diz respeito à política de saneamento básico.

De início, insta salientar que, nestes municípios, o controle social é disponibilizado apenas mediante contatos telefônicos e canais totalmente virtuais de participação em seus sites na internet, dos quais se destacam as ouvidorias e os portais de transparência. Nesse sentido, esses mecanismos são construídos com opções que possibilitam que a população não apenas obtenha informações e realize denúncias, elogios, reclamações e solicitações, como também possa acompanhar os prazos e respostas recebidas, estando vinculados a portais como o “Fala.BR”, plataforma integrada de ouvidoria e acesso à informação, e ao E-SIC (Sistema Eletrônico de Informações ao Cidadão), ambos desenvolvidos pela Controladoria-Geral da União.

Assim, com vistas de explorar a questão do controle social das políticas públicas no que diz respeito a atuação dos conselhos gestores no campo da política de saneamento básico na região metropolitana do agreste, foram solicitadas algumas informações aos municípios que compõem essa região. Nessa linha, em que pese a disponibilização dos mecanismos de controle social citados, as solicitações realizadas nas ouvidorias virtuais somente foram respondidas pelo Município de Taquarana, que informou não existir órgão colegiado que exercesse o controle social da política de saneamento, esclarecendo ainda que a municipalidade não contava com sistema de saneamento, haja vista que este serviço era declinado ao estado de Alagoas.

Além disso, dos quinze municípios estudados, Jaramataia, Girau, Feira Grande, Limoeiro, São Sebastião e Traipu apresentaram problemas técnicos no funcionamento das ouvidorias, de modo a impossibilitar o acesso à informação e, conseqüentemente, obstaculizar

a participação social, configurando visível violação às disposições da Lei Nacional de Saneamento Básico e da Lei 13.460 de 2017, que dispõe sobre a participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública.

Nada obstante a ausência de manifestação dos entes públicos, os resultados obtidos mediante pesquisas indicaram que, apenas Traipu, Craíbas, Arapiraca e Feira Grande instituíram o controle social da política de Saneamento Básico por meio de órgão colegiado, por intermédio das Leis 761/2021, 483/2021, 3.281/2017 e 379/2019, respectivamente, sendo o órgão colegiado requisito indispensável para acesso aos recursos orçamentários da União ou aos recursos de financiamentos geridos ou administrados por órgão ou entidade da administração pública federal, quando destinados a serviços de saneamento básico, previsto no Artigo 34, § 6º do Decreto nº 7.217/2010.

Nesse contexto, observou-se também que apesar de os municípios de Arapiraca, Craíbas, Traipu e Feira Grande disporem de plano de saneamento básico, com as devidas previsões acerca da existência do controle social e participação popular, o que se observa, na prática, é a inexistência destes órgãos colegiados. Dos municípios que instituíram o órgão colegiado para controle social da política de saneamento básico, nenhum deles efetivamente o conselho foi instalado, tampouco houve convocação para eleição e composição dos representantes da sociedade civil.

No município de Arapiraca, a lei municipal também previu a existência de um Fórum Municipal de Saneamento Básico, que deveria se reunir a cada dois anos, com representação dos vários segmentos sociais, para avaliar a situação do saneamento no município, conforme mencionado no capítulo anterior. Também o Fórum jamais foi instalado ou convocado pelo poder público municipal. Além disso, também foi criado pela lei municipal o Sistema de Informações em Saneamento Básico, que tinha como finalidade principal constituir banco de dados com informações e indicadores sobre os serviços de saneamento, permitindo avaliar e divulgar os indicadores de desempenho; foi estabelecido o prazo de 90 dias para instalação do Sistema, mas jamais foi instalado.

Além desses quatro municípios, nenhum outro município da região metropolitana do Agreste instalou órgão colegiado ou qualquer outro mecanismo para exercício do controle social da política de saneamento básico, apesar da proibição de acesso aos recursos federais aos municípios que não possuem órgão colegiado, prevista no Artigo 34, § 4º do Decreto n.º 7.217/2010.

Dessa forma, a falta de controle social na política de saneamento testemunha as diversas falhas estruturais e organizacionais das mais diversas municipalidades, uma vez que inibe a concepção do modelo de administração que se busca, que é a administração dialógica. Nessa linha, a deficiência desse controle na política de saneamento, por exemplo, contribui com a letargia dos governantes em satisfazer as necessidades e direitos fundamentais dos

cidadãos, diminuindo a qualidade de vida, prejudicando o desenvolvimento social, e impedindo melhorias na saúde, a título de exemplo.

Outrossim, é indispensável destacar que a falta de mecanismos de controle social que realmente funcionem, resulta em evidente violação do ordenamento jurídico, visto que o direito à informação, por exemplo, não é respeitado quando se tem meios frustrados de prestação de informação. Para Bertoldi e Rosa (2019, p. 241), “resta evidenciado que o direito à informação, seja em normas internas ou internacionais, é tido como um instrumento de educação e emancipação, relacionando aspectos sociais e ambientais para o desenvolvimento humano em todos os seus aspectos”. Assim, todo o funcionamento concreto do controle social é afetado, pois sem informação a sociedade não é capaz de emitir juízo acerca de determinado ato, o que faz com que toda a lógica do controle social seja rompida.

Nos últimos anos, o Supremo Tribunal Federal apreciou diversas ações relacionadas a conselhos de políticas públicas, principalmente depois do início do governo de Jair Bolsonaro, que extinguiu, mediante Decreto 9.759/2019, diversos conselhos que atuavam no âmbito federal. No julgamento da liminar na ADI 6121, o STF concluiu que os órgãos colegiados mencionados em lei, que viabilizam a participação popular no controle social das políticas públicas, não podem ser extintos por ato unilateral do Chefe do Executivo, mesmo que a lei que mencione o conselho não indique a sua composição ou competências. No julgamento da ADPF 622, o STF assentou a tese de que “É inconstitucional norma que, a pretexto de regulamentar, dificulta a participação da sociedade civil em conselhos deliberativos”.

No caso dos quatro municípios acima, há lei municipal criando o órgão deliberativo para controle social da política de saneamento básico, e a responsabilidade pela instalação deste órgão colegiado é do Poder Executivo, que deve instalar e equipar e, inclusive, convocar as eleições para representação da sociedade civil. Ao não instalar e equipar os Conselhos, os gestores desses municípios violam a Constituição Federal de 1988 e a legislação infraconstitucional, ao obstaculizar o exercício do controle social pela sociedade civil. São diversos os precedentes judiciais a respeito da obrigatoriedade do município instalar conselhos de Políticas Públicas, inclusive do Superior Tribunal de Justiça (STJ)¹; não se trata do Judiciário determinar a criação legal de um Conselho, mas sim a instalação de órgãos colegiados já criados por lei municipal.

A Constituição Federal de 1988 impõe no Artigo 193, Parágrafo único, a participação não apenas na fase de elaboração das políticas públicas, mas também nas fases de

¹ PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICA PÚBLICA. POSSIBILIDADE EM CASOS EXCEPCIONAIS. OMISSÃO ESTATAL. DIREITOS ESSENCIAIS INCLUSOS NO CONCEITO DE MÍNIMO EXISTENCIAL. INSTALAÇÃO, ESTRUTURAÇÃO E APARELHAMENTO DO CONSELHO MUNICIPAL DO IDOSO. (...) 5. Isso posto, a não destinação de estrutura mínima necessária ao funcionamento do Conselho Municipal do Idoso resulta em afronta aos dispositivos legais acima indicados. Não basta assegurar tão somente mera existência formal do Conselho, impossibilitado de exercer seu mister previsto em disposição legal. 6. O Superior Tribunal de Justiça possui entendimento firme e consolidado de que, na hipótese de demora do Poder competente, o Poder Judiciário poderá determinar, em caráter excepcional, a implementação de políticas públicas de interesse social, sem que haja invasão da discricionariedade ou afronta à reserva do possível.(...) (REsp 1702195/RJ, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 10/04/2018, DJe 06/03/2019)

monitoramento, de controle e de avaliação das políticas públicas. É obrigatória a existência e instalação de mecanismos participativos que visem o exercício do controle social da política de saneamento básico.

Conclusões

No presente trabalho foi analisada a importância do controle social para controle da política de saneamento básico, realizando-se pesquisa empírica para verificar a existência e efetividade dos órgãos colegiados de controle social nos municípios da Região Metropolitana do Agreste de Alagoas. Da análise, constatou-se que os municípios que instituíram por lei o órgão colegiado para controle social da política de saneamento básico, nenhum deles efetivamente o conselho foi instalado, tampouco houve convocação para eleição e composição dos representantes da sociedade civil.

Dessa maneira, nota-se que a falta de transparência das municipalidades, bem como a falta de interesse em informar a população, aliada ao desinteresse em publicizar suas ações, impede que o passo inicial para o controle seja dado, haja vista que o controle só pode ser realizar, seja de forma preventiva ou repressiva, de posse das informações necessárias para tal. Consequentemente, tem-se uma sociedade cansada de apenas reivindicar e, muitas vezes, não ser atendida. Destarte, quando simples solicitações feitas aos municípios não são atendidas, percebe-se que a burocratização e a ineficácia dos mecanismos de controle social atuam como verdadeiros desmotivadores da realização do controle social.

A participação popular não pode ser considerada como uma etapa burocrática que dificulta a concretização de políticas públicas, nem pode ser eliminada ou dificultada. Uma política pública de saneamento sem controle social é uma violação constitucional e que deve ser objeto de apreciação pelo Judiciário e demais órgãos do sistema jurídico. Inclusive, a inexistência de controle social pode levar à nulidade de decisões administrativas, sendo tal questão objeto de demandas judiciais no Brasil.

A obrigatoriedade dos conselhos gestores não pode ser caracterizada como mero instrumento burocrático que obstaculiza a política pública, e nem pode ser instituída como simulacro democrático para fins de cumprimento dos requisitos legais. O controle social através de órgãos colegiados deve ser efetivo, e isto ocorre quando é possível o diálogo, a troca de argumentos, a discussão sobre a política pública.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Carla; TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. *Serviço Social & Sociedade*. São Paulo, n. 109, p. 68-92, jan./mar. 2012. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0101-66282012000100005>>. Acesso em 20 jul. 2023.

- BERTOLDI, Marcia Rodrigues; ROSA, Rosana Gomes da. A concretização do direito à informação ambiental: o acesso à informação para a efetividade da cidadania socioambiental brasileira. *Revista de Direito Econômico e Socioambiental*, Curitiba, v. 10, n. 3, p. 233-257, set./dez. 2019. Disponível em: <https://periodicos.pucpr.br/direitoeconomico/article/view/24448>. Acesso em 06 fev. 2024.
- HELLER, Léo; AGUIAR, Marluce Martins de; REZENDE, Sonaly Cristina. Participação e controle social em saneamento básico: conceitos, potencialidades e limites. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2016.
- KRÜGER, Tania Regina; SERAPIONI, Mauro. A participação nos sistemas de saúde de Brasil e Portugal: potencialidades e desafios. *Sociedade e Estado*, v. 35, n. 1, p. 231–257, jan. 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/se/a/qwHbRzMn6tMLYhdSV3z7QTs/?lang=pt#>. Acesso em 06 fev. 2024.
- MARQUES, Verônica Teixeira. Estado e sociedade civil: accountability e ampliação da esfera pública de conselhos gestores. In: SANTANA, C. H.; IGLESIAS, W. (orgs). Estado, burocracia e controle democrático. São Paulo: Alameda, 2015.
- SANTOS JÚNIOR, Claudio José dos; SILVA, John Victor dos Santos; GOMES, Valmir de Melo; RIBEIRO, Mara Cristina. Participação popular na gestão do SUS: construção de um projeto de intervenção para fortalecimento do controle social. *Diversitas Journal*, v. 5, n. 2, p. 901–909, 2020. Disponível em: https://diversitasjournal.com.br/diversitas_journal/article/view/790. Acesso 06 fev. 2024.
- SOARES, Sérgio RA; BERNARDES, Ricardo S.; CORDEIRO NETTO, Oscar de M. Relações entre saneamento, saúde pública e meio ambiente: elementos para formulação de um modelo de planejamento em saneamento. *Cadernos de saúde pública*, v. 18, p. 1713-1724, 2002. Disponível em: https://www.scielo.org/article/ssm/content/raw/?resource_ssm_path=/media/assets/csp/v18n6/13268.pdf. Acesso em 06 fev 2024.
- VAZ, Alexander Cambraia N. Participação política, efeitos e resultados em políticas públicas: notas crítico-analíticas. *Opinião Pública*, Campinas, v. 17, n. 1, p. 163-205, jun. 2011. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-627620110001000006&lng=pt&nrm=iso. Acesso em 19 fev 2023.
- VICENTE, Tiago Soares; MARQUES, Verônica Teixeira. Reflexões sobre democracia em Hannah Arendt. *Revista de Teorias da Democracia e Direitos Políticos*, Curitiba, v. 2, n. 2, p.01-17, Jul/Dez. 2016. Disponível em:

<http://indexlaw.org/index.php/revistateoriasdemocracia/article/view/1660/pdf>.

Acesso em 16 jun. 2023.

VICENTE, Tiago Soares; SOARES, Ricardo Maurício Freire. O problema da baixa participação popular na política brasileira de saneamento básico. *Relacoes Internacionais no Mundo Atual*, v. 2, n. 40, p. 104-118, 2023. Disponível em: <https://portaldeperiodicos.animaeducacao.com.br/index.php/RIMA/article/view/22610>. Acesso em 06 fev. 2024.