

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO

CAMILA MAURA MOREIRA DA SILVA

PANORAMA DA PARTICIPAÇÃO, CONTROLE E GESTÃO DO SANEAMENTO
UM OLHAR SOBRE O NOVO MARCO LEGAL DO SANEAMENTO

Rio de Janeiro
2019

CAMILA MAURA MOREIRA DA SILVA

PANORAMA DA PARTICIPAÇÃO, CONTROLE E GESTÃO DO SANEAMENTO
UM OLHAR SOBRE O NOVO MARCO LEGAL DO SANEAMENTO

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Especialista, Curso de Pós-graduação em Política e Planejamento Urbano e Regional, do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

Orientador: Prof. Dr. Albcerto de Oliveira

Rio de Janeiro

2019

Panorama da Participação, Controle e Gestão do Saneamento

Um olhar sobre o Novo Marco Legal do Saneamento

Resumo

O artigo tem como finalidade contribuir para o debate acerca da participação da sociedade civil na área do saneamento, suas respectivas limitações e perspectivas. Busca aprofundar a discussão em torno do mecanismo do controle social na gestão do saneamento, a partir da análise da legislação brasileira que regulamenta e disciplina a prestação de serviços de saneamento básico no Brasil. Este estudo objetiva identificar, no âmbito do novo dispositivo que tramita no Congresso Nacional, conhecido como Marco Legal do Saneamento, instituído pela Medida Provisória Nº 844 de 2018, referências à participação dos cidadãos, e ao controle social. Cabe ressaltar que a MP nº 844/18 perdeu sua eficácia/vigência em novembro de 2018, nesse caso, o Congresso Nacional detém a prerrogativa de disciplinar, por decreto legislativo, no prazo de 60 dias. Caso não se materialize a edição do decreto legislativo dentro do prazo, conserva-se inalterado o teor da MP enquanto estava vigente. Conclui-se que a Medida Provisória, de autoria do Poder Executivo, traz elementos que configuram a continuação de um processo de eliminação de barreiras para facilitar a entrada de capital privado no mercado de saneamento, com a sob a justificativa de oferecer maior segurança jurídica aos investimentos, a partir do aperfeiçoamento da legislação no setor do saneamento. Ademais, com a determinação da realização de licitação para execução de obras de água e esgoto, a Medida Provisória abre espaço para a privatização do serviço. Dessa forma, este artigo busca investigar as relações entre a abertura desses espaços para o capital privado, e suas implicações na participação da sociedade civil no processo.

Palavras-chave: saneamento; participação; governança; controle social; gestão.

Introdução

A participação da sociedade civil é um tema relevante no campo de estudo das políticas públicas e seus mecanismos de controle e avaliação. Se encarada como um indicador de desempenho, pode indicar a qualidade e a regularidade no atendimento e na cobertura dos mais diversos serviços.

Nesta perspectiva, no tocante ao tratamento dado ao saneamento básico no Brasil, desde a formulação da política, dos planos, até a prestação de serviços, e a avaliação dos mesmos, há espaço para que o controle social – item necessário à implementação – seja exercido.

A garantia constitucional do cumprimento dos requisitos de participação, todavia, vem sendo ameaçada pela recente flexibilização – introduzida pela Medida Provisória nº 844 de 2018 - e redução de espaços de participação democrática não só na produção de políticas públicas, como na avaliação do desempenho dos serviços prestados à população, na área do saneamento básico.

O controle social pode então ser entendido como a participação da sociedade civil na gestão, fiscalização, e avaliação das ações e atividades da administração pública. Previsto como um dos princípios fundamentais que norteiam a prestação de serviços de saneamento básico, - entre outros como a universalização de acesso, integralidade, disponibilidade, eficiência e sustentabilidade econômica – previsto no art. 2º, Lei nº 11.445/07.

Trata-se, portanto, de procedimentos que garantem à sociedade informações, representações técnicas e participação nos processos de formulação de políticas, de planejamento e de avaliação relacionados aos serviços públicos de saneamento básico. Os mecanismos de Controle Social devem ser estabelecidos pelo titular dos serviços de saneamento básico. Já a melhoria das condições de saneamento básico é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Conforme definição do art. 34, Decreto nº 7.217/10 esses mecanismos de controle podem ocorrer por meio de debates e audiências públicas; consultas públicas; conferências das cidades; participação de órgãos colegiados de caráter consultivo na formulação da política de saneamento básico, planejamento e avaliação. A participação de órgãos colegiados no controle social deverá exercer o controle através de uma atuação de caráter consultivo, composta por representantes dos titulares dos serviços, órgãos governamentais; prestadores de serviços de saneamento; organizações da sociedade civil; e demais entidades.

De acordo com Britto (2012), historicamente, o saneamento no Brasil revela poucas situações de participação e controle social. Para minimizar os efeitos disso, foram instituídos

conselhos fiscalizadores das políticas públicas como condição obrigatória para o recebimento de verbas públicas por parte de municípios.

Os constituintes de 1998 trataram, especialmente, da titularidade dos serviços de saneamento. Assim, as questões de saneamento tornaram-se um campo técnico sob domínio de especialistas, excluindo a população leiga do debate sobre o sistema. Portanto, as discussões sobre saneamento estão condicionadas a um tipo de conhecimento específico. Cabe, conforme Britto (2012) romper com a tradição tecnicista, racionalista e centralizadora da gestão do saneamento, e pressionar os conselhos para ampliação da participação e cumprimento de exigências para obtenção de recursos do governo federal.

Apesar dos avanços obtidos ao longo dos anos, na medida em que se caminha para a mudança na estrutura da prestação de serviços de saneamento, com a "modernização" da legislação que regulamenta a matéria, a previsão, no curto horizonte, de privatizações e da entrada do capital privado no mercado brasileiro revela uma questão: como fica a participação e o controle social diante do novo marco legal do saneamento, proposto pela MP nº 844/18?

Controle Social, Participação e Saneamento

Para justificar a relevância da participação social na produção e no controle social das políticas públicas - seja de saneamento, ou relacionada a qualquer outra área - se relaciona à defesa do Direito à Cidade.

Chauí (2005) refere-se à criação de espaços propícios para as ações capazes de unificar as divergências na sociedade em interesses comuns, buscando generalizar e alcançar direitos universais. Daí surge a luta pela igualdade, legitimada por princípios democráticos, que se traduz no alcance da cidadania popular.

As mudanças alcançadas na Constituição Federal de 1988, também denominada "Constituição Cidadã" demarca a descentralização político-administrativa do Estado brasileiro, determinando as práticas da gestão participativa e democrática. Quanto à sociedade, ao reivindicar a construção de políticas públicas - e de políticas sociais - ocorre o fortalecimento da democracia e o avanço dos direitos sociais. Iamamoto (2007) insere a questão da capacidade da sociedade buscar as respostas para o agravamento da questão social e desmonte dos espaços públicos frente, entre outros aspectos, às privatizações.

Os legisladores, reconhecendo a importância da participação dos cidadãos, instituem na Lei Federal nº 11.445/07, um dos princípios a partir dos quais os serviços de saneamento devem ser prestados, dentro do que se denominou de controle social. (Souza, 2016)

Mobilizar a sociedade, democratizar os espaços públicos, e abrir novos canais de comunicação são importantes mecanismos para criar as condições por meio das quais a participação da sociedade civil na gestão da cidade se desenvolva. Engajar e sensibilizar para a importância de seu envolvimento nas discussões, nos debates e em demais ambientes, é o caminho para oferecer a oportunidade dos cidadãos entenderem o que acontece em suas cidades, as causas dos problemas e possíveis soluções. É a garantia da função social.

O que se percebe é a redução do incentivo à cultura do planejamento, substituindo-o por estudos de viabilidade técnica. Isso significa, em outros termos, excluir a população do processo de construção das políticas públicas, em especial na área de saneamento, visto que, com a Lei nº 11.455/07, a aprovação dos Planos Municipais de Saneamento passou a depender da realização de audiências públicas, em conjunto com plano de mobilização social e de divulgação com garantia de participação da sociedade civil no processo.

As principais críticas anexadas junto à MP nº 844/18 se dão na forma pela qual é disciplinada a matéria, na falta de transparência e de participação da sociedade civil, bem como demais instâncias de poder, como assembleias e câmaras municipais. Com aproximadamente 37 ofícios de algumas câmaras municipais - a maioria do Estado do Rio Grande do Sul - e cartas, como por exemplo, da Associação Brasileira das Empresas Estaduais de Saneamento (aesbe) manifestando o repúdio ou a inconstitucionalidade da MPV nº 844/18, a maior preocupação diz respeito à falta de participação no processo, o que a torna um perigo, devendo ser cuidadosamente e amplamente discutida.

Como instrumento da política urbana previsto na Lei nº 10.257/00, denominada Estatuto da Cidade, há a previsão de participação como objeto de controle social garantido a presença de comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil no debate. Para aprovação dos planos municipais de saneamento, como define o Estatuto das Cidades, é preciso realizar audiências públicas, com ampla discussão entre os governos e a sociedade civil.

A possibilidade de privatização do setor pode influenciar no desenho institucional dessas instâncias de participação. Empresas visam lucros e crescimento, e possuem uma dinâmica diferente daquilo que se denomina função pública. A atividade-fim é a prestação dos serviços de saneamento, e a qualidade desses serviços compreende e finda na capacidade de execução da empresa.

Em teoria, as agências reguladoras devem ser capazes de preservar o interesse da população. Essas agências e os respectivos ministérios, secretarias estaduais, prefeituras e comitês de bacia, trabalhando juntos, seriam capazes de regular o sistema, de forma a garantir que o interesse privado não superasse o interesse público. Entretanto, na prática, como veremos mais adiante, esse trabalho não é realizado em conjunto, e quando ocorre, a

representatividade da população não ocorre em sua totalidade. Faltam, ainda, instâncias deliberativas com acesso da população.

Um Novo Marco Regulatório

A Constituição Federal de 1988 estabelece em seu art. 21 competência à União de “*instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, como habitação, saneamento básico e transportes urbanos*”. Essas diretrizes foram inicialmente instituídas pela Lei Federal nº 9.984/00 com a criação de um órgão regulador, uma entidade federal denominada Agência Nacional das Águas (ANA), que possui a responsabilidade de implementar a Política Nacional de Recursos Hídricos, de coordenação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos e com a finalidade de instituir normas de referência nacionais para a regulação da prestação dos serviços públicos de saneamento básico no Brasil.

Em seguida, no ano de 2007 é aprovada a Lei Federal nº 11.455, estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico, e cria o Comitê Interministerial de Saneamento Básico. Mais de dez anos depois, em 2018 foi encaminhada a Medida Provisória nº 844/18, que atualiza o marco legal do saneamento básico, altera a Lei nº 9.984/00, atribui à ANA competência para editar normas de referência nacionais sobre o serviço de saneamento, altera a Lei nº 10.768, de 19/03, e a Lei nº 11.445/07, para aprimorar as condições estruturais do saneamento básico no país.

Esse novo modelo de gestão do saneamento básico no Brasil, observando as disposições previstas na nova legislação extrapola os limites da atuação da ANA, ao conferir poderes que, conforme a Lei nº 11.455/07, ou seja, pelo Plano Nacional de Saneamento atribui a titularidade aos municípios na prestação de serviços públicos de saneamento básico:

Art. 8º-A. Os Municípios e o Distrito Federal são os titulares dos serviços públicos de saneamento básico.

§ 1º O exercício da titularidade dos serviços de saneamento básico pelos Municípios e pelo Distrito Federal fica restrito às suas respectivas áreas geográficas.

§ 2º Na hipótese de interesse comum, o exercício da titularidade dos serviços de saneamento básico será realizado por meio:

I - de colegiado interfederativo formado a partir da instituição de região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião; ou

II - de instrumentos de gestão associada, por meio de consórcios públicos ou de convênios de cooperação, nos termos estabelecidos no art. 241 da Constituição.

Nesse sentido, a MP nº 844/18 prevê a associação na forma de consórcios públicos para municípios, na organização dos serviços prestados de saneamento básico, que sejam de interesse comum. Trata, também, da regulação e fiscalização dos serviços em regiões metropolitanas por entidade reguladora, onde:

§ 5º Os serviços públicos de saneamento básico nas regiões metropolitanas, nas aglomerações urbanas e nas microrregiões serão fiscalizados e regulados por entidade reguladora estadual, distrital, regional ou intermunicipal, que observará os princípios estabelecidos no art. 21.

A MP nº 844/18 também regulamenta o acesso a recursos públicos federais, na medida em que o condiciona ao cumprimento das normas de referência nacionais para a regulação da prestação dos serviços públicos de saneamento estabelecidas pela ANA e observados o disposto no art. 50 da Lei nº 11.455/07.

A alocação de recursos e os financiamentos com recursos da União feitos a partir de diretrizes e objetivos inseridos nos planos de saneamento básico, condicionados ao alcance de um desempenho satisfatório por parte do prestador na gestão dos serviços, e à eficiência na prestação dos serviços de saneamento básico.

Inicialmente, a MP nº 844/18 traz inovações na questão da qualidade do serviço prestado no Brasil, com a padronização de instrumentos negociais metas de qualidade, eficiência, cobertura dos serviços de saneamento, e redução da perda da água:

§ 1º À ANA caberá estabelecer, entre outras, normas de referência nacionais sobre:

I - os padrões de qualidade e eficiência na prestação, na manutenção e na operação dos sistemas de saneamento básico;

II - a regulação tarifária dos serviços públicos de saneamento básico, com vistas a promover a prestação dos serviços adequada, o uso racional de recursos naturais e o equilíbrio econômico-financeiro das atividades;

III - a padronização dos instrumentos negociais de prestação de serviços públicos de saneamento básico, firmados entre o titular do serviço público e o delegatário, os quais contemplarão metas de qualidade, eficiência e ampliação da cobertura dos serviços, além de especificar a matriz de riscos e os mecanismos de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro das atividades;

IV - os critérios para a contabilidade regulatória decorrente da prestação de serviços de saneamento básico; e

V - a redução progressiva da perda de água.

O estímulo à livre concorrência na prestação de serviços de saneamento, o que estimula, sob a lógica da sustentabilidade econômica desses serviços, um monopólio por concessão garantido por Lei:

§ 3º As normas de referência nacionais para a regulação do setor de saneamento básico deverão:

I - estimular a livre concorrência, a competitividade, a eficiência e a sustentabilidade econômica na prestação dos serviços;

Soma-se a essa dinâmica de operacionalização dos serviços pela via do mercado, atentando para a lógica mercantil na gestão e distribuição dos serviços prestados, um ambiente propício à proliferação de grandes empresas e multinacionais incorporando aos seus ganhos, o mercado das águas brasileiro.

A denominada viabilidade econômico-financeira facilita para as empresas sua entrada no mercado brasileiro. A dispensa da licitação em ocasião de inexistência de um plano de saneamento, aceitando, em seu lugar, um estudo que fundamente a contratação, traz mais uma flexibilização normativa no processo de seleção de empresas, onde:

§ 5º Na hipótese de não existência de plano de saneamento básico aprovado nos termos estabelecidos no § 1º do art. 19, as condições de validade previstas nos incisos I e II do *caput* poderão ser supridas pela aprovação pelo titular de estudo que fundamente a contratação, com o diagnóstico e a comprovação da viabilidade técnica e econômico-financeira da prestação dos serviços, observado o disposto no § 2º." (NR)

Há, nesse ponto, um grande retrocesso. A Lei Federal nº 11.455/07 determina como condições de validade dos contratos que tenham por objeto a prestação de serviços públicos de saneamento básico: I - a existência de plano de saneamento básico; e II - a existência de estudo que comprove a viabilidade técnica e econômico-financeira da prestação dos serviços. Ademais, os planos de investimentos e os projetos relativos aos contratos deverão ser compatíveis com o respectivo plano de saneamento básico.

Fica evidente como a MP nº 844/18 flexibiliza as determinações da Lei nº 11.455/07, retirando a necessidade de apresentação do plano de saneamento básico aprovado. Como vimos, a aprovação dos planos de saneamento tem como condicionante o controle social, sob a forma de participação da sociedade civil para sua aprovação. Ou seja, a substituição do plano de saneamento por um estudo de que fundamente a contratação da prestadora de serviços é retirar da população uma série de direitos.

Na contramão

Para enfrentar os desafios relacionados à gestão na prestação de serviços públicos, Britto (2012) sugere algumas ações, tais como, a construção de novo pacto federativo: cooperação entre entes da federação na política pública de saneamento, a definição em Lei

do papel dos estados no saneamento, a cooperação entre estados e municípios, em igualdade de condições, a formação de consórcios como alternativa ao modelo centralizador para municípios mais pobres; e a formação de consórcios entre municípios metropolitanos agregando a participação do governo estadual.

Essas propostas de Britto (2012) são muito interessantes, pois dão maior visibilidade ao papel dos estados como alternativa ao modelo centralizado, em vigor. Ao conferir autonomia aos municípios, e competências comuns entre os entes, o estado ficou enfraquecido, e a União, fortalecida. Entretanto, quando se trata de um serviço que apresenta um caráter regionalizado, ou seja, que deve ser pensado, inclusive pela via econômica, como dito anteriormente, cabe um órgão ou ente central que possa organizar e garantir a universalização do atendimento ao saneamento básico no Brasil.

Nesse sentido, a MP nº 844/18 caminha na contramão dessas propostas. Ao conferir maior autonomia aos municípios, que por sua vez carecem de capacidade técnica-administrativa-financeira para gerir e atender aos padrões de qualidade e metas de eficiência na prestação de serviços de saneamento, já aponta a criação de condições necessárias para a entrada do capital privado no mercado.

De Souza e Do Rosário Costa (2013) argumentam que arranjo institucional promovido pela Lei Federal nº 11.455/07 preservou a hegemonia das empresas estaduais de saneamento. Essa hegemonia pode ser associada à baixa responsabilização das decisões de investimento e ampliação de cobertura do setor.

Outra questão relevante, e que merece destaque é como os planos municipais de saneamento dialogam com os planos diretores, ou seja, com os planos de desenvolvimento dos municípios. E em que medida há consenso entre o planejado, ou seja, o pensado, e o executado pelas companhias de saneamento. A prestação de serviços via companhias estaduais, por operarem nos municípios, devem estar em consonância com os planos municipais de saneamento. Mas nem sempre isso acontece.

Como exemplo, no município de Duque de Caxias, a prestação dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitários é exercida pela Companhia Estadual de Água e Esgotos (CEDAE). A cobertura da CEDAE no município é, ainda, insuficiente. Algumas áreas não recebem o devido tratamento, tampouco têm acesso à água. Relatos de moradores de diversos bairros, contidos no Plano Municipal de Saneamento Básico de (PLANSAB-DC) revelam a necessidade de ampliar os investimentos em saneamento no município, para alcançar o maior número de pessoas possível.

Nesse sentido, é previsto, pela Lei Federal nº 11.455/07 que os Planos Municipais de Saneamento devem apresentar uma visão regionalizada. Em atendimento à legislação

federal, a Prefeitura de Duque de Caxias contratou o Consórcio SERPEN/COBA, formado pelas empresas: Serviços e Projetos de Engenharia Ltda. e pela empresa Consultores para Obras, Barragens e Planejamento Ltda. para elaboração do Plano Municipal de Saneamento Básico do município, denominado PLANSAB-DC.

Como determina a Lei nº11.445/07 e de acordo com o Plano de Mobilização Social, que se constitui como parte das etapas para a elaboração do PLANSAB-DC foi assegurada a divulgação das propostas do Plano e dos estudos que as fundamentaram, ou seja, foram realizadas audiências, consultas públicas, reuniões técnicas setoriais.

O Conselho Municipal da Cidade também se reuniu para debater e analisar o PMSB-DC entre outros assuntos. Este conselho conta com a participação de várias entidades da sociedade civil organizada, concessionárias, empresas e lideranças locais.

Na Etapa de Diagnóstico do PMSB-DC, foram organizadas oficinas participativas, abertas às comunidades de cada distrito do município. Entretanto, constatou-se que a atuação da população nessa etapa restringiu-se à participação em caráter consultivo. Já na etapa propositiva, foi realizada uma audiência pública geral reuniu lideranças e cidadãos dos quatro distritos, nela foram compatibilizadas as expectativas da população e os dados técnicos, conforme os indicadores de hierarquização.

Em teoria, as Companhias Estaduais ou Privadas de Saneamento devem respeitar as decisões ou prioridades dos planos municipais. Todavia, não cabe neste trabalho, pela limitação imposta à complexidade na abordagem do tema, incidir sobre a questão da relação entre a demanda e a prática da prestação de serviços de saneamento no Brasil, pois isso pode e deve ser abordado nos próximos trabalhos investigativos.

Cabe, sim, atentar para a necessidade de discutir se os planos - seja o diretor ou o de saneamento - dialogam entre si, e nesse sentido, se as operadoras dos serviços os levam em consideração. Com isso, no tocante à discussão sobre o atendimento da demanda, dos anseios e das necessidades da população na área de saneamento, por parte dos planos municipais, analisando as propostas inseridas no contexto do PMSB-DC e observando o plano de mobilização e de comunicação social, contido no PMSB-DC, com a garantia de divulgação das ações relacionadas à construção do plano de saneamento, é evidente a presença da sociedade civil organizada e demais instâncias de participação, porém, com baixa adesão.

Entretanto, com medidas como as propostas na MP nº 844/2018, com a possibilidade de "dispensa" no caso de inexistência de plano municipal de saneamento básico, em troca da apresentação de estudos técnico-econômicos, conforme observado anteriormente, tornam os espaços públicos para a participação da população cada dia mais reduzidos.

Referências à participação e controle social na Legislação do Saneamento

Na Lei nº 11.445/07, o art. 2º, inciso IV, estabelece que o controle social é 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 art. 9º, inciso V, desta Lei, estabelece que, ao titular dos serviços de saneamento, ou seja, o município deve elaborar os planos de saneamento básico; prestar diretamente ou delegar a prestação dos serviços; definir a entidade responsável pela regulação e pela fiscalização dos serviços públicos de saneamento básico e os procedimentos para a sua atuação; e estabelecer os mecanismos e os procedimentos de controle social. No decreto nº 7.217/10, o art. 2º, inciso VI define o conceito de 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 aos serviços públicos de saneamento básico.

Já, o art. 3º, inciso X, do decreto nº 7.217/10 institui o controle social como princípio norteador da prestação dos serviços de saneamento básico. No mesmo decreto, o art. 23 determina que o titular dos serviços deverá formular a política pública de saneamento básico, atentando para o estabelecimento de mecanismos de participação e controle social.

No art. 39, ainda no decreto nº 7.217/10, são firmadas as condições de validade dos contratos que tenham por objeto a prestação de serviços públicos de saneamento básico, determinando a necessidade de existência de plano de saneamento básico; de estudo comprovando a viabilidade técnica e econômico-financeira da prestação universal e integral dos serviços; e a realização prévia de audiência e de consulta públicas sobre o edital de licitação e sobre a minuta de contrato, no caso de concessão ou de contrato de programa.

Em suma, de acordo com o Decreto nº 7.217/10, as obras e serviços de saneamento básico nos municípios deverão ser acompanhados pela sociedade. A participação da população poderá ser exercida por um Conselho Municipal da Cidade, ou órgão colegiado equivalente. Todavia, a critério do município, o controle social poderá ser instituído de outras formas, como por exemplo, pelo Conselho Municipal de Saneamento, de Saúde ou de Meio Ambiente, observando as adaptações necessárias.

A Lei nº 12.305/10, seu art. 3º, inciso VI, reproduz a definição de controle social inserida na Lei nº 11.445/07 e pelo decreto nº 7.217/10. Além disso, ainda no mesmo artigo, no inciso XI define a gestão integrada de resíduos sólidos como:

O conjunto de ações voltadas para a busca de soluções para os resíduos sólidos, de forma a considerar as dimensões política, econômica, ambiental, cultural e social, com controle social e sob a premissa do desenvolvimento sustentável.

Ou seja, é evidente a presença do controle social como importante elemento de legitimação dos procedimentos. A Lei nº 11.445/07 determina, em todo o Capítulo VIII a participação de órgãos colegiados no controle social, onde, no art.47.

O controle social dos serviços públicos de saneamento básico poderá incluir a participação de órgãos colegiados de caráter consultivo, estaduais, do Distrito Federal e municipais.

Fica evidente o caráter consultivo relacionado ao exercício do controle social em saneamento. Já no decreto nº 7.217/10, no art. 34, são instituídos os mecanismos como debates e audiências públicas, consultas públicas, conferências das cidades, e/ou participação de órgãos colegiados de caráter consultivo na formulação da política de saneamento básico, bem como no seu planejamento e avaliação, por meio dos quais o controle social deve ser colocado em prática.

Alterado pelo decreto nº 8.211/14, é vedado o acesso aos recursos federais, destinados a serviços de saneamento, aos titulares de serviços públicos que não instituírem o controle social a ser realizado por órgão colegiado.

Retornando à Lei nº 12.305/10, é garantido, no parágrafo único, o controle social no processo de formulação, implementação e operacionalização dos planos de resíduos sólidos. Para tanto, deverão ser fixados meios a serem utilizados para o controle e a fiscalização, no âmbito nacional, para a operacionalização do o Plano Nacional de Resíduos Sólidos, assegurado o controle social.

Governança e Gestão da Água

Para Campos (1954) na maioria dos países subdesenvolvidos é característica a escassez de experiência na área de gestão do saneamento de empresas privadas. Associada quase sempre essa debilidade a uma desigual distribuição de renda, o poder de iniciativa econômica fica confinado a um círculo demasiadamente pequeno de atores. Nessas condições, a iniciativa pública necessita intervir para compensar a debilidade da iniciativa privada, aplicando estímulo simultâneo a vários campos de investimento.

Na visão de Campos (1954) é difícil para o planejador evitar a tentação de economizar investimentos básicos em benefício de investimentos cujos resultados diretos sejam mais tangíveis, como a visibilidade política para gerar retorno positivo nas urnas.

Ademais, é nos investimentos de produtividade indireta que são maiores as responsabilidades do financiamento público, dada a pouca atração que exercem sobre o capital privado.

Sendo assim, principalmente nas áreas urbanas, constata-se a ausência dos serviços de saneamento básico, dentre outros, como o principal agravante da degradação ambiental. Vários são os fatores que tornam essa condição que atinge a quase todas as grandes e médias cidades brasileiras. Fatores como a ausência de planejamento urbano, de políticas locais de resíduos sólidos e demais, fazem com que seja agravado o problema, gerando consequências negativas no meio ambiente e na saúde da população.

Porém, essa problemática que atinge os países em desenvolvimento, em função do padrão - e do viés economicista - das políticas de desenvolvimento, e reverbera na fragilidade e fragmentação dos sistemas de gestão, controle, fiscalização e planejamento, em um modelo descentralizado de competências e atribuições, como é o caso do sistema de gestão ambiental brasileiro, provoca relevantes questionamentos quanto à efetividade na legislação, e seus impactos na regulação da gestão do saneamento ambiental.

Diante desse contexto, define Mello (2005), as primeiras iniciativas de privatização no saneamento foram implementadas com uma enorme indefinição no ambiente regulatório. A Constituição Federal (CF/1988) implantou o domínio público dos corpos de água. Os estados detêm o domínio das águas superficiais ou subterrâneas. Já os municípios, por definição, não têm direito a águas próprias. Todavia, como o saneamento é uma questão de interesse local, os governos municipais têm a obrigação de prestar o serviço.

No advento de uma seleção para a prestação de serviços de saneamento, há diversas formas de restrição no número dos participantes, a serem definidos no edital. No Brasil, praticamente não há empresas com comprovada experiência no setor de saneamento - um pré-requisito importante - porque todo o setor vem sendo administrado pelo estado. Por isso, o capital privado estrangeiro possui vantagem no mercado brasileiro, em função da sua alta competitividade. (Mello, 2005)

Como salienta Mello (2005), os melhores resultados para a privatização são obtidos quando há disputa efetiva, ou seja, havendo competição. A restrição à participação de empresas estrangeiras pode ter o efeito de reduzir o número de interessados.

Britto e Rezende (2017), ao tratarem do tema da política pública para os serviços urbanos de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Brasil, atentam para a proliferação de empresas privadas de saneamento no período de 2007- 2014. Ao mesmo tempo, evidenciam, alguns casos internacionais de retomada do controle e da gestão pública, indo contra a tendência que se delineia no Brasil de privatizações no setor que demonstram que a privatização não é a única alternativa, e que é possível conciliar eficiência e uma lógica de saneamento como direito social. (Britto e Rezende, 2017)

Segundo Britto (2012) a Lei 11.455/07 determina os princípios que devem orientar a prestação dos serviços, são eles, a universalização do acesso, a integralidade, a equidade, a sustentabilidade, e a adoção de métodos, técnicas e processos que considerem as peculiaridades locais.

Alguns desafios são elencados por Brito (2012) para a atuação dos municípios, o primeiro deles, reconhecendo a fragilidade institucional e financeira de grande parte dos municípios brasileiros, é a fraca capacidade técnica e financeira por parte dos municípios, mudança na postura das CEBs e dos governos estaduais para que assumam novos papéis, e planejamento, regulação e controle social. (Britto, 2012).

Executar obras de saneamento básico, para os municípios brasileiros, torna-se cada vez mais difícil, ainda mais quando os municípios precisam utilizar recursos próprios. Existem outros fatores que vão além da gestão do território, como questões de cunho político. Estas contribuem não apenas para a seleção do local a receber as intervenções de saneamento, como também a participação de grupos econômicos na definição da agenda governamental.

Essas intervenções são de grande vulto, com expressivos valores, e na maioria das vezes não cabem no orçamento público municipal. Isso, sem contar a necessidade de obras complementares, como a pavimentação das ruas e avenidas que sofreram a intervenção, criação de ciclovias, sinalização e iluminação pública. Cria-se, então, uma relação de dependência financeira por parte dos municípios, em especial para os que desejam continuar investindo no desenvolvimento urbano.

Considerando a extensa produção de políticas públicas desarticuladas, com grande descontinuidade, em especial àquelas que dizem respeito à infraestrutura urbana, como é o caso do saneamento básico no Brasil (mobilidade urbana seria outro importante exemplo), cabe ao Estado repensar a forma pela qual distribui seus recursos, e disciplina o acesso aos mesmos.

Outro desafio é a elaboração dos planos de saneamento básico. Muitos municípios não apresentam políticas formais, planos ou planejamento com visão estratégica, o que dificulta a execução de projetos de grande porte, ou mesmo não dispõem de institucionalidades municipais que garantam os serviços. Disso, deriva a proliferação de equipes de consultoria privadas especializadas na área, atuando em conjunto com os municípios, no planejamento. Resta aos municípios, com a chancela de uma equipe técnica contratada, com devido o respaldo legal, a transparência/divulgação e devida participação e engajamento da sociedade no debate construir junto às consultorias o plano, em uma ação integrada.

No final das contas, o que ocorre é a rendição dos municípios às vontades e decisões dos prestadores de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário,

sejam cias públicas ou privadas. Isso em função, como indica Britto (2012), da fragilidade das definições na área do saneamento pode ser associada à precariedade de indicadores e diagnósticos no setor; do desconhecimento total ou parcial da real cobertura dos serviços e dos problemas inerentes ao funcionamento dos sistemas pelo município; e da definição de projetos, programas e ações demanda uma articulação estreita com políticas de desenvolvimento urbano, habitação, mobilidade e meio ambiente.

Sabe-se que vários municípios não são autônomos na produção de água, as redes de distribuição são interligadas e os sistemas de esgotamento compartilhados. Por uma questão de viabilidade econômica, e em função da natureza do serviço, o saneamento deve ser regionalizado. Nesses casos um plano metropolitano, articulando planos municipais pode ser um instrumento valioso. Cabem aos governos estaduais promoverem este tipo de planejamento e induzir a cooperação entre os municípios.

Esse mecanismo de governança regional tem possui suas dificuldades de implementação. Uma delas é a influência de fatores políticos nas decisões. Isso gera paralisia decisória nessas instâncias de poder que submete a ação política à uma lógica de organização do espaço, que é predominantemente territorial. Isso deve ser levado em conta nas áreas metropolitanas, porém, apesar da relevância do debate, não é objeto deste estudo.

Castro (2007) ressalta a chamada governança da água, como processo conflituoso de interações entre diversas esferas, gerando um debate de governança democrática da água, caracterizado pelo diálogo, pela negociação e pelo crescimento de conflitos sociais e políticos. Na medida em que diversos atores são articulados em torno da temática do saneamento, essas interações circulam entre os espaços delimitando a ação de cada um. Esses atores são envolvidos em debates e confrontos sociais e políticos sobre como a água e serviços essenciais ligados à ela devem ser geridos. por quem e para quem.

In practice, water governance consists in the interaction between governments, large businesses, political parties, civil and other organizations representing sectoral interests (e.g. workers' unions, religious organizations, peasant movements, etc.), international agencies (e.g. international financial institutions and other agents of the process of "global governance"), NGOs, and other relevant power holders. These actors are involved in continuing debates and in social and political confrontations around how water and essential water services should be governed, by whom, and for whom. These confrontations are at the heart of the process of democratic water governance, which is characterized not only by dialogue and negotiation but also, unfortunately, by growing uncertainty and protracted social and political conflicts. (Castro, 2007)

Há, portanto, diversas racionalidades na compreensão dos agentes que influenciam no conflito ambiental. Como define Castro (2007) a racionalidade técnico-científica, a de

mercado, a político-administrativa, ecológica, e por fim a político-social. Somadas, essas racionalidades levam a um conflito de interesses e de agendas na produção de políticas públicas relacionadas ao saneamento, e na governança da água.

A questão da governança como objeto de cobiça e barganha, com fins políticos, eleitorais, partidários, sociais, financeiros e afins é amplamente discutida em Castro (2007). Definida como *commodity* e riqueza natural, é também elemento fundamental à sobrevivência humana, e como tal, não deve ter o seu acesso restrito, mas sim regulado democraticamente, para que com equidade atenda a todos.

Conclusão

O termo "controle social" aparece apenas três vezes em todo o texto da Medida Provisória nº 844/18. Basicamente, a Medida Provisória altera a Lei nº 11.445, de 2007, passando a considerar no art. 2, inciso IV, o 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*".

Nas demais ocasiões onde aparece a palavra controle está associada à palavra societário. A palavra participação aparece apenas uma vez em todo o corpo da MP nº 844/18. Isso sugere a falta de preocupação com os mecanismos de controle e as garantias de participação da sociedade civil tanto no planejamento como na fiscalização dos serviços prestados de saneamento básico no país. Ou seja, o texto da Medida restringe-se a definição da palavra controle social, uma única vez, sem entrar no mérito.

Em suma, a partir do que consta no teor da legislação do Novo Marco Legal do Saneamento, não há definição para a atuação da sociedade civil no processo de produção de políticas públicas e/ou de controle social na prestação dos serviços de saneamento básico no Brasil.

Quanto às agências reguladoras de saneamento, como a prestação desses são realizadas pelos estados ou municípios, e compreendem o abastecimento de água, tratamento de esgoto, destinação das águas das chuvas nas cidades e lixo urbano, a regulamentação se dá pela Política Nacional de Saneamento (Lei nº 11.445/07).

Assim, a Agência Nacional de Águas (ANA) não fiscaliza a prestação de serviços de saneamento e nem possui competência para aplicar penalidades. Com isso, o controle da qualidade da prestação de serviços de saneamento deve ser feito junto às agências reguladoras locais. Porém, nem todos os municípios brasileiros possuem agências

reguladoras locais, ou seja, a fiscalização da prestação dos serviços, muitas vezes é realizada pelo próprio município, ou em conjunto com o prestador do serviço. Dessa forma, se atentarmos para o controle social – para a participação da sociedade civil no processo de fiscalização dos serviços de saneamento – cabe argumentar que é praticamente reduzido os espaços públicos destinados a ela.

Como observado, a participação é um elemento fundamental que constitui o direito à cidade. Promover o controle social é a garantia de que seja alcançado o interesse da coletividade. A ideia é refletir as necessidades e anseios da população; apresentar caráter democrático e participativo, e estimular os segmentos sociais a participarem do processo de gestão ambiental associados principalmente - não se limitando - à produção desse tipo de política pública.

Cabe, então, fomentar a presença de grupos da sociedade civil não organizados em conselhos e fóruns, para debater e tornar mais evidente não só o controle, mas a distribuição equitativa dos serviços de saneamento. Isso permitirá não só elaborar planos mais coerentes e adequados à realidade local, mas também a tornar a prestação dos serviços de saneamento mais eficaz.

Todavia, a redução dos espaços para a atuação da população, como os conselhos municipais das cidades (CONCIDADES), na iminência da aprovação da MP nº 844/18, principalmente em relação à flexibilização da necessidade de existência de Planos Municipais de Saneamento. Outros espaços como as audiências, consultas públicas, reuniões técnicas setoriais, que podem se tornar como insere Ferraz (2006), em espaços de tematização das questões sociais, de articulação, negociação e decisão, como observado anteriormente, podem deixar de existir, ou ter sua atuação reduzida ao caráter consultivo, caso ocorresse às privatizações.

A MP nº 844/18 não define claramente como se dará o controle social na prestação dos serviços de saneamento básico no país. Tampouco define em suas prioridades a participação da sociedade civil na construção das políticas públicas na área de saneamento. Ao contrário, o texto da Medida nos remete à ideia de que a maior preocupação dos legisladores passou a ser com a eficiência da prestação de serviços, baseada em metas e diretrizes estabelecidas pela União, retirando os entes subnacionais do caminho, para criar um ambiente propício para a proliferação de empresas multinacionais no “mercado das águas” brasileiro. A única mudança que ocorre no Novo Marco Legal do Saneamento está, no caso, na redução de espaços, direitos, garantias e deveres da população.

Referências

BRITTO, Ana. Lucia. A gestão do saneamento no Brasil: desafios e perspectivas seis anos após a promulgação da Lei 11.455/2007. **Revista eletrônica de estudos urbanos e regionais**, n. 11, 2012.

BRITTO, Ana Lucia; REZENDE, Sonaly Cristina. A política pública para os serviços urbanos de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Brasil: financeirização, mercantilização e perspectivas de resistência. **Cadernos Metrópole**, v. 19, n. 39, 2017.

CAMPOS, Roberto. Planejamento do desenvolvimento econômico de países subdesenvolvidos. 1954.

CASTRO, José Esteban. Water governance in the twentieth-first century. **Ambiente & sociedade**, v. 10, n. 2, p. 97-118, 2007.

CHAUÍ, Marilena. Considerações sobre a democracia e obstáculos à sua concretização. In TEIXEIRA, Ana Claudia. **Os sentidos da democracia e da participação**. São Paulo: Pólis, 2005.

DE SOUSA, Ana Cristina Augusto; DO ROSÁRIO COSTA, Nilson. Incerteza e dissenso: os limites institucionais da política de saneamento brasileira. **Revista de Administração Pública**, v. 47, n. 3, p. 587-600, 2013.

FERRAZ, Ana Targina R. Cenários da participação política no Brasil: os conselhos gestores de políticas públicas. **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Cortez, n. 88 nov, 2006.

IAMAMOTO, Marilda Villela. Serviço Social em tempo de capital felice. **Capital financeiro**, 2007.

MELLO, Marina Figueira de. Privatização do setor de saneamento no Brasil: quatro experiências e muitas lições. **Economia aplicada**, v. 9, n. 3, p. 495-517, 2005.

SOUZA, Cezarina Maria Nobre. Participação dos cidadãos e saneamento básico: panorama da legislação nacional. **Revista do Instituto de Estudos Brasileiros**, n. 63, p. 141-158, 2016.