



REGULAÇÃO

*Controle social da prestação
dos serviços de água e esgoto*

Editores:

Alceu de Castro Galvão Junior

Marfisa Maria de Aguiar Ferreira Ximenes

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE AGÊNCIAS DE REGULAÇÃO - ABAR

REALIZAÇÃO

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE AGÊNCIAS DE REGULAÇÃO (ABAR)
AGÊNCIA REGULADORA DE SERVIÇOS PÚBLICOS DELEGADOS
DO ESTADO DO CEARÁ (ARCE)
GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ

REGULAÇÃO

Controle social da prestação dos serviços de água e esgoto

Editores

*Alceu de Castro Galvão Junior
Marfisa Maria de Aguiar Ferreira Ximenes*

REGULAÇÃO

Controle social da prestação dos serviços de água e esgoto

*Fortaleza
2007*

Realização

Associação Brasileira de Agências de Regulação (ABAR)

Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará (ARCE)

Governo do Estado do Ceará

Copyright © 2007

Associação Brasileira de Agências de Regulação (ABAR)

Consultoria Editorial

Maria do Céu Vieira

Capa e Diagramação

Alfredo Junior

Editora

Pouchain Ramos

Distribuição e Informação

Câmara Técnica de Saneamento Básico da ABAR

Av. Santos Dumont, 1789, 14º andar

Telefone: (85) 3101.1028

60150-160 - Fortaleza - Ceará

Tiragem

1.000 exemplares

G182r

Regulação: controle social da prestação dos serviços de água e esgoto. / Alceu de Castro Galvão Junior, Marfisa Maria Ferreira Ximenes [Editores]. – Fortaleza: Pouchain Ramos, c2007. 256p.; 21cm.

ISBN: 9788598259048

Realização: Associação Brasileira de Agências de Regulação (ABAR), Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará (ARCE) e Governo do Estado do Ceará.

1. Regulação 2. Serviços de água e esgoto 3. Controle social 4. Saneamento básico I - Título

CDD 628.2

Prefácio

A regulação dos serviços em rede, de maneira geral, é matéria de interesse público de toda a sociedade, que extrapola de longe a relação entre regulador e regulado. É no processo regulatório que se estabelecem as obrigações públicas dos prestadores de serviços, independentemente de sua natureza estatal ou privada. Este processo, em sua abrangência mais ampla, resulta de uma composição de diferentes campos funcionais de responsabilidades públicas, setoriais e supra-setoriais, não raro envolvendo competências concorrentes de diferentes esferas do poder público. Diante desse espectro de responsabilidades, não é possível a uma única instância reguladora responder por todo o espectro de direitos individuais, coletivos e difusos que os serviços de utilidade pública afetam.

Uma visão sistêmica sobre o processo de regulação implica flexibilidade na aceitação de diferentes formulações institucionais, aptas a responder pelas necessidades específicas de cada jurisdição regional ou local. Nesse sentido, não existe uma fórmula ideal única para a regulação dos serviços públicos nas diferentes instâncias de poder político e organização administrativa, mas um conjunto de princípios que fundamentam a ação reguladora legítima e identificada com os objetivos da sociedade em relação ao objeto regulado.

Esta diversidade de ações e rigor nos princípios fundamentais do interesse público emerge da leitura conjunta dos capítulos deste livro. Focalizado nos serviços de água e esgoto, que por sua natureza essencial são unanimemente reconhecidos como de elevado interesse público, este volume aborda diferentes dimensões do controle social no processo regulador. Os serviços urbanos de abastecimento de água e esgotamento sanitário mediam tanto a relação crítica entre o desenvolvimento econômico e social e o uso da água cada vez mais escassa, como a disputa distributiva, entre segmentos da sociedade,

pelo acesso às capacidades instaladas. O controle social dos serviços, nessa perspectiva, envolve simultaneamente os desafios da escassez do recurso natural e do acesso equânime aos serviços. Por isso ele é complexo e potencialmente contraditório, ao encerrar pontos de vista conflitantes entre si quanto às prioridades de uso da água; por isso o controle social não pode se resumir a uma simples participação de representações da sociedade organizada nos colegiados setoriais.

A complexidade do controle social e da participação é abordada sob diferentes pontos de vista na Parte 1 do livro. Cinco capítulos dão conta de uma visão multifacetada desses processos, construindo, em seu conjunto, uma referência teórico-conceitual madura sobre o estado da arte atual. No primeiro Capítulo, Jouravlev faz uma revisão abrangente sobre a participação dos consumidores na regulação dos serviços de água e esgoto e destaca a importância da informação como pré-requisito a uma participação conseqüente. Uma vez que a oferta desses serviços se dá em uma condição de monopólio, a neutralidade e a independência do processo regulatório têm, na participação bem informada, suas melhores salvaguardas. Na construção analítica de Heller, Rezende e Heller, segundo capítulo, são abordados os fundamentos teóricos que explicam, no contexto das relações políticas e sociais, as condições de organização da sociedade que antecedem os processos específicos de participação. Importante destacar que, nesta análise, o controle social é visto como função de um processo participativo que envolva tanto os usuários como os não usuários do serviço. Não se limita portanto a uma perspectiva dos consumidores, mas de toda a sociedade. O texto conclui pela necessidade de se aprofundarem estudos sobre as dimensões políticas e sociais da participação, com foco nos serviços públicos de saneamento, a um tempo em que reconhece um avanço no desenho institucional do setor trazido pela Lei nº 11.445, que tem na participação popular e no controle social um de seus princípios norteadores.

No Capítulo 3, Galvão Junior e Ferreira Ximenes partem de um reconhecimento sobre os institutos participativos da Lei nº 11.445

mas observam que tal participação não se pode limitar ao formalismo das representações em colegiados. Em apoio à sua tese, os autores desenvolvem um estudo abrangente sobre desconformidades da participação popular em diferentes órgãos colegiados setoriais, principalmente de âmbito municipal, mostrando que na maioria dos casos os conselhos não são atuantes em relação às políticas públicas que lhes dão origem. Em face das não conformidades constatadas, destacam a necessidade de se abrir, como pré-condição a uma participação conseqüente, as informações relevantes sobre os serviços, em paralelo à capacitação técnica dos participantes, no sentido de absorverem a carga informativa necessária à tomada de posições sobre as políticas em que atuam. Concluem mostrando que, para o caso das políticas de saneamento, além dos requisitos básicos de fortalecimento institucional, disponibilidade de informações e capacitação dos conselheiros, é necessária uma articulação intersetorial dos colegiados, em particular com as áreas de saúde, meio ambiente, recursos hídricos e planejamento urbano.

No Capítulo 4, Turolla focaliza a questão da participação sobre a fixação de tarifas dos serviços. Mostra que, basicamente, o poder de decisão sobre tarifas pode ou concentrar-se na instância de poder público identificada com o concedente, ou ser delegada a um colegiado independente, em linha com a concepção reguladora contemporânea. Neste segundo caso, os argumentos favoráveis estão baseados na maior responsabilização (*accountability*) a que se sujeitam os governantes, na maior salvaguarda contra a corrupção por envolver decisões colegiadas e na maior tecnicidade e independência política das decisões. Após aprofundar a análise sobre dimensões, composições e atribuições específicas dos colegiados em relação às revisões tarifárias, o autor mostra que estes não estão livres de distorções. Destaca os problemas de sobre-representação de segmentos de interesse e argumenta que o controle pelos mecanismos tradicionais da democracia pode mostrar-se mais adequado que a atribuição de

função deliberativa aos conselhos de consumidores. Mostra que os processos de reajuste e de revisão tarifária constituem assuntos regulatórios de caráter essencialmente técnico e que – para esse fim – a participação social deve ser limitada.

Fechando a primeira parte do livro, dedicada à formação de uma base teórico-conceitual, o Capítulo 5, de autoria de Teixeira Mendes, Paganini, Amaral e Silva e Gomes de Quevedo, aborda os limites e potencialidades das audiências públicas como instrumentos de decisão. Os autores mostram como aquele instituto, originário do sistema nacional de meio ambiente em fins da década de 1980, foi incorporado no processo decisório de outros setores de políticas públicas, entre eles os de saneamento básico, recursos hídricos e desenvolvimento urbano. Na revisão da base teórico-conceitual sobre o tema, as audiências públicas são consideradas tanto instrumentos de deliberação com participação direta de representação da sociedade, como canais de informação e publicização da ação estatal, ampliando os horizontes de responsabilização dos dirigentes públicos. Ressaltam a importância da informação no processo de comunicação, como pré-requisito à credibilidade ao processo participativo. No caso do saneamento básico, destacam a pouca informação da sociedade em relação aos benefícios dos serviços como um dos entraves à participação efetiva, apesar de a maioria das instâncias reguladoras desse setor observar a obrigatoriedade das audiências em suas práticas decisórias. Relatam a experiência da Sabesp no município de Botucatu (SP) como um caso de sucesso na aproximação com a sociedade, mercê da grande abertura do serviço à prestação de informações. Concluem apontando para o grande potencial das audiências públicas como espaços para dirimir conflitos originários da falta ou da distorção de informações, ao promover uma interação direta entre sociedade e serviços.

Na segunda parte, o livro aborda casos de experiências concretas de participação e controle social, no Brasil e no exterior, em

mais cinco capítulos. No Capítulo 6, Pinheiro, Medeiros Lima e Lucena de Assis relatam o caso de natal (RN), a partir das experiências do Conselho Municipal de Saneamento Básico e das Associações de Usuários de Saneamento Ambiental. Ambas as instâncias são parte da estrutura reguladora estabelecida no município de Natal para os serviços de saneamento. A análise aborda os conteúdos dos instrumentos legais que disciplinam a participação pública no processo de regulação, desde a própria outorga dos serviços municipais à Caern em 2001, quando já se estabeleciam os princípios de obrigatoriedade de informação e interação com os usuários, passando pela criação da Agência Reguladora de Serviços de Saneamento Básico do Município do Natal (Arsban), como espinha dorsal do sistema regulador. Destacam a prática de debate sobre reajustes tarifários em câmara técnica especializada, em contraste com outras experiências nas quais esse assunto é tratado diretamente no âmbito das instituições reguladoras. As outras câmaras especializadas são as de Abastecimento de água e Drenagem Urbana, Esgotamento Sanitário e Resíduos Sólidos. A agência tem agido como mediadora entre os usuários e a prestadora de serviços, estabelecendo cooperação com o Ministério Público Estadual em alguns casos. Concluem com uma avaliação positiva sobre o processo participativo relatado, apontando para possíveis estímulos à participação ampliada no âmbito das associações locais de usuários.

No Capítulo 7, Daniela Carvalho Cambraia Dantas focaliza o relato no caso da Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará (ARCE), em relação à ouvidoria e à informação como instrumentos de controle social. A autora fundamenta sua análise no caráter participativo que a ação reguladora pode assumir no âmbito das agências, sem prejuízo do seu papel de fortalecimento do Estado. Analisa os princípios básicos e as doutrinas do direito do consumidor e do direito regulatório, convergindo para a consideração da Agência Reguladora como uma instância específi-

ca de exercício dos direitos dos consumidores. Aborda os procedimentos da ouvidoria da ARCE em sua prática cotidiana e mostra que, ao disponibilizar múltiplos meios de comunicação e interação direta com os usuários, esta instância constitui canal privilegiado de mediação de conflitos. De maneira geral os atendimentos se desenvolvem em clima de cordialidade, permitindo que a maioria dos casos se resolva de forma amigável. Não obstante, as demandas que requerem um questionamento mais aprofundado dão origem a processos administrativos e podem resultar na formalização de Termo de Compromisso de Ajustamento de Condutas (TAC). O texto destaca a importância da informação como instrumento de controle social e conclui mostrando que a imparcialidade no trato das divergências entre serviço e usuários é pré-requisito indispensável à eficácia da ação reguladora.

No Capítulo 8, Maria Ângela Albuquerque de Freitas aborda também o papel da ouvidoria, agora no contexto da experiência da Agência Reguladora dos Serviços Públicos Delegados de Pernambuco (ARPE). As principais queixas encaminhadas à ouvidoria dizem respeito à falta de água ou baixa pressão, fuga ou extravasamento de esgoto na via pública, cobrança indevida em conta, obstrução de ligação ou rede de esgoto e vazamento na ligação predial ou na rede de água. A autora destaca a ação articulada da agência com outras instâncias do Estado, em particular a Agência Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (CPRH) e o Ministério Público Estadual. Mostra uma evolução crescente no número de demandas encaminhadas ao longo dos anos 2004 a 2006 e relata crescente realização de audiências públicas. Conclui observando que esse processo crescente de envolvimento popular na ação reguladora concentra-se até hoje mais na Região Metropolitana de Recife e que há necessidade de sua expansão para outras regiões do Estado.

No Capítulo 9, Cunha, Machado e Ramos abordam a experiência de regulação e controle social dos serviços de saneamento em Goiás, em

uma perspectiva de ação articulada entre o Conselho Estadual de Saneamento, que abriga representação indireta dos segmentos sociais, e o Programa Fiscal Voluntário, que promove o envolvimento direto dos usuários dos serviços na ação fiscalizadora. Observa-se a capilaridade das ações participativas programadas, não só centradas no município da capital e aglomeração urbana de Goiânia, mas também nos municípios do interior, em que pese a extensão territorial do Estado. O texto conclui mostrando que a transformação do Cesan em colegiado de caráter consultivo, nos termos da Lei nº 11.445, tenderá a alterar seu papel, principalmente em relação a suas competências nos planos de gestão participativa e processos de revisão tarifária.

No Capítulo 10, Mamede e Alejo relatam a experiência de participação do comitê de usuários no Ente Regulador dos Serviços de Água e Esgoto de Buenos Aires e Grande Buenos Aires (Etoss), desde a instituição do comitê, em 1999. São funções do comitê, nos trabalhos do ente regulador, elaborar propostas de revisão de faturamento, de revisão dos planos de investimento, de ampliação dos serviços, da qualidade dos serviços e outras, sendo-lhe franqueado amplo acesso à documentação do ente regulador. Mas o comitê, como tal, não tem competência para citar diretamente a concessionária, mesmo quanto à solicitação de informações. Em que pese o caráter não deliberativo do colegiado, os autores destacam a importância crescente que sua atuação assumiu desde sua criação, inclusive por meio da elaboração de relatórios detalhados sobre a situação dos serviços, que serviram de base tanto à ação reguladora cotidiana como a audiências públicas com a participação das instâncias de governo titulares dos serviços. Destacam ações específicas do comitê na elaboração do regulamento dos usuários, no desenvolvimento do programa de tarifa social, na revisão dos instrumentos de regulação e controle sobre o regime de faturamento e em várias matérias específicas relacionadas à qualidade dos serviços prestados. Os autores relatam que o comitê avocou a si a representação dos usuários

em demandas judiciais, em que pese seu caráter não deliberativo na estrutura do ente regulador. Descrevem também o papel central que teve o colegiado na rescisão do principal contrato de concessão de serviços de saneamento de Buenos Aires em 2006, evidenciando uma situação de grande proeminência do colegiado, a despeito de seu caráter não formalmente vinculante às ações do ente regulador.

Em seu conjunto, o livro constitui referência indispensável à formação do pensamento contemporâneo sobre regulação dos serviços públicos no Brasil e mostra, com realismo, as potencialidades e limitações da participação e do controle social na ação reguladora. Longe de uma visão simplificada da regulação como mera intermediação entre prestador de serviço e usuário, todos os capítulos tratam das dimensões sociais e ambientais mais profundas dos serviços e do indispensável papel da ação reguladora no adequado tratamento dessas dimensões. Em que pese a independência dos textos e a especificidade dos enfoques desenvolvidos por cada capítulo, a obra como um todo apresenta um nexo de conjunto que converge para o reconhecimento da importância da participação social bem informada e capacitada, centrada na responsabilização dos agentes públicos titulares dos serviços, a um tempo em que descarta, definitivamente, as práticas de multiplicação e ampliação indiscriminadas de foros pretensamente participativos sobre decisões reguladoras de base técnica.

São Paulo, abril de 2007.

Ricardo Toledo Silva

Professor Titular da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. Atual Secretário Adjunto de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo.

Apresentação

Promover a mútua colaboração entre associadas, usuários e os poderes públicos, na busca do aprimoramento da regulação e da capacidade técnica, são alguns dos principais objetivos da Associação Brasileira de Agências de Regulação (ABAR).

É para cumprir estes objetivos que a ABAR, neste caso por meio da Câmara Técnica de Saneamento, coordenada pela Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Ceará (ARCE), publica mais um livro técnico-científico. Esta ação busca não só incentivar e apoiar o estudo a respeito dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, mas, também, assumir a missão de despertar em cada cidadão a consciência da importância de sua participação ativa no controle da prestação desses serviços indispensáveis à sua qualidade de vida e dignidade.

Esse livro, terceiro de uma série, reafirma o compromisso da Câmara Técnica de Saneamento da ABAR, que por suas ações vem desenvolvendo um trabalho exemplar em prol da melhoria da atividade regulatória no setor, com vistas à otimização da qualidade desses serviços.

A ABAR torna pública a honra de possuir parcerias cada vez mais empenhadas em colaborar para a solidez e o avanço da regulação no país, e, ao mesmo tempo, agradece a todos quantos, direta ou indiretamente, contribuíram para que esta publicação se tornasse realidade, e que fazem com que a atividade regulatória se transforme, dia após dia, em uma atividade conhecida, respeitada e consolidada no Brasil.

Álvaro Otávio Vieira Machado

Presidente da Associação Brasileira de Agências de Regulação (ABAR) e da Associação dos Entes Reguladores de Água Potável e Saneamento das Américas (ADERASA)

SUMÁRIO

PARTE I – ASPECTOS TEÓRICOS E CONCEITUAIS

Participação dos consumidores no processo regulatório

Andrei Jouravlev

Tradução Josesito Moura do Amaral Padilha Junior..... 19

Participação e controle social em saneamento básico: aspectos teórico-conceituais

Léo Heller, Sonaly Cristina Rezende e Pedro Gasparini Barbosa Heller 37

Desafios para os conselhos de saneamento básico

Alceu de Castro Galvão Junior e Marfisa Maria de Aguiar Ferreira Ximenes..... 69

Participação social na definição de tarifas

Frederico Araujo Turolla..... 95

Audiências públicas: limites e possibilidades nos processos decisórios

Patrícia Brant Mourão Teixeira Mendes, Wanderley da Silva Paganini,

Carlos Celso do Amaral e Silva e Claudia Maria Gomes de Quevedo 115

PARTE 2 – EXPERIÊNCIAS NACIONAIS E INTERNACIONAL

Controle social na regulação da prestação dos serviços de água e esgotos em Natal - RN

José Ivam Pinheiro, Urbano Medeiros Lima e João Batista Lucena de Assis 147

A ouvidoria e a informação como instrumentos de controle social: a experiência da ARCE

Daniela Carvalho Cambraia Dantas 177

Ouidoria e mediação dos serviços de água e esgoto: a experiência da ARPE

Maria Ângela Albuquerque de Freitas 193

A regulação e o controle social no Estado de Goiás

Eduardo Henrique da Cunha, Odivanir Pereira Machado

e Silvio de Paula Ramos 219

Participação do comitê de usuários no Etoss – ente regulador dos serviços de água e esgoto de Buenos Aires e Grande Buenos Aires

Mariza Mamede Correa e Alejo Molinari..... 235

PARTE 1

ASPECTOS TEÓRICOS E CONCEITUAIS

1

Participação dos consumidores no processo Regulatório¹

Andrei Jouravlev

Oficial de Assuntos Econômicos, Divisão de Recursos Naturais e Infra-Estrutura (DRNI), Comissão Econômica para América Latina e Caribe (Cepal).

Tradução de Joesito Moura do Amaral Padilha Junior

Situação Atual na Região

A preocupação quanto à participação dos consumidores tanto no processo regulatório, assim como em relação à proteção dos seus direitos em geral, é um fenômeno relativamente recente na América Latina e no Caribe. Conforme avaliação efetuada no final dos anos 1990, os usuários dos serviços têm uma escassa participação nos processos de regulação; normalmente, eles tomam conhecimento das decisões quando estas já estão além de suas possibilidades de intervenção. Isso está associado, certamente, com a fragilidade das organizações de consumidores em toda a região (STARCK, 1997).

Na II Conferência Regional “Consumidores e Serviços Públicos Domiciliares” (realizada nos dias 20 a 22 de março de 2002, em Buenos Aires, Argentina) foi ressaltado que não há uma informação universal, veraz e transparente proporcionada pelas empresas privadas e pelos entes reguladores, e direcionada aos consumidores. (...) É necessário estabelecer mecanismos eficientes de participação nas instâncias onde são discutidas e tomadas as principais decisões que afetam os interesses dos consumidores. (...) Em alguns países, os mecanismos de participação são muito restritos e não existem instâncias que possibilitem a participação (CONSUMERS INTERNATIONAL, 2002). Recentemente, segundo assinalou a Associação de Entidades Reguladoras de Água Potável e Saneamento das Amé-

1 As opiniões expressas neste capítulo são de exclusiva responsabilidade do autor e não coincidem necessariamente com as da Cepal.

ricas (ADERASA, 2003), uma crítica significativa em relação ao modelo regulatório adotado na América Latina é que ele não propiciou canais adequados para viabilizar a participação dos consumidores, particularmente, porque a região não tem muitas associações de consumidores bem organizadas e com boas perspectivas, e recursos para atuar como um contrapeso ao *lobby* industrial.

Nos países da região, os avanços em matéria de participação dos consumidores no processo regulatório estão relacionados, sobretudo, com a proteção dos seus direitos, que ainda são incipientes, e com a criação de mecanismos de apresentação, tramitação, análise e solução de reclamações relativas à prestação dos serviços regulados. No referente à participação dos consumidores como sendo uma fonte de informação útil para os órgãos reguladores, o progresso tem sido ainda mais limitado. Entre os problemas mais comuns, podem ser citados os seguintes: as dificuldades que os consumidores enfrentam para se auto-organizarem e para legitimar sua participação nos processos regulatórios, a falta de apoio, assistência técnica e financiamento para tornar exequível sua participação, assim como limitações no acesso à informação oportuna e adequada. Como observa Vaca (2002),

para poder participar é necessário obter financiamento; isso é iniludível porque, sem recursos, as organizações têm muitas dificuldades para cumprir essa tarefa. Não é fácil (...) confrontar empresas tão fortes, com tantos recursos, munidos somente da vontade, ainda que esta seja muita.

Quais são os Interesses dos Consumidores no Processo Regulatório?

Os temas de interesse dos consumidores no processo regulatório não se limitam tão-somente às condições de acesso aos serviços de utilidade pública, tanto em relação à **quantidade** como em relação à qualidade. Por quantidade entende-se a possibilidade de acesso aos serviços, principalmente um serviço caracterizado pela

universalidade e pela não discriminação, isso somado a um sistema de subsídios que garanta aos setores de baixa renda um nível básico de consumo mínimo e, também, condições de acesso, em especial, financeiras, relacionadas à elaboração e ao nível das tarifas, as quais devem ser justas e razoáveis, evitando, assim, a discriminação indevida ou injusta dos consumidores. A **qualidade** supõe a inclusão de, pelo menos: a qualidade da água potável; a qualidade do serviço, a exemplo da pressão da água; a continuidade do serviço; o tempo de resposta às reclamações; a segurança do abastecimento; os aspectos ambientais, como a contaminação causada por afluentes de esgoto residencial; e a sustentabilidade das fontes de abastecimento.

Como mencionado por Solanes (1999), os aspectos de especial interesse para os consumidores no processo regulatório abrangem:

- A equidade. Nos serviços de distribuição de água potável e saneamento básico, o consumidor residencial não tem escolha e, portanto, é fundamental ter consciência de que forma estão sendo considerados seus interesses diante das empresas reguladas, os acionistas e os grandes clientes comerciais.
- Os princípios de prestação e regulação dos serviços devem estar de acordo com as melhores experiências em âmbito internacional, sobretudo; o critério fundamental para a lucratividade das empresas reguladas é o princípio da taxa de retorno razoável relativa a serviços eficientes; as vantagens estratégicas e de custos dos prestadores devem ser transferidas aos consumidores mediante uma redução de tarifas ou uma melhoria na qualidade do serviço.
- Direito à informação adequada e oportuna. Em especial, os consumidores têm primordial interesse em:
 - Serem notificados sobre o início e o conteúdo do processo de tomada de decisões que possam afetá-los, e sobre os critérios segundo os quais tais decisões serão tomadas, e que

lhes seja proporcionada a mais completa informação a esse respeito.

- Publicação de informação comparativa pelo regulador sobre tarifas, níveis de eficiência, qualidade do serviço e outros indicadores relevantes de desempenho das empresas reguladas.

- Análises críticas das alternativas públicas e privadas de expansão, assim como as diferentes opções tecnológicas, e que estas sejam estruturadas de tal modo que não se tornem uma carga muito pesada para a economia e os cidadãos, ou que não se tornem, eventualmente, um fator regressivo que conspire contra o crescimento, e que seja assegurado um escalonamento rigoroso no tempo dos objetivos econômicos, sociais e ambientais.

- Publicação de uma análise detalhada das opções sob consideração e que seja apreciada a opinião dos consumidores; que haja possibilidade de participação bem informada e oportuna no debate; e que possa ser conhecida a justificativa das decisões.

Por que se Justifica a Participação dos Consumidores no Processo Regulatório?

A participação dos consumidores no processo regulatório é fundamental para se alcançar uma regulação eficiente, sustentável e equitativa, pois, por definição, embora os consumidores sejam diretamente afetados pelas decisões regulatórias, exercem uma influência menor do que os grupos com interesses setoriais e acesso preferencial (SOLANES, 1999). Referida participação possui papel especialmente relevante nos serviços de abastecimento de água potável e saneamento básico, em virtude de, nos citados serviços, os clientes – hoje em dia e no futuro próximo – não terem a possibilidade de recorrer a outro prestador e, ademais, a substituição da demanda é sumamente limitada ou, talvez, inexistente.

A importância crucial da participação dos consumidores no processo regulatório pode ser explicada com os seguintes argumentos:

- O objetivo do órgão regulador é proteger o interesse público, quer dizer, proteger toda a sociedade, o que também inclui o interesse particular dos consumidores, embora não se limite a este último. As empresas reguladas têm interesse próprio (maximizar seus lucros). Por isso, para equilibrar os interesses das partes envolvidas e assegurar a proteção do interesse público, é necessária a participação no processo regulatório de alguém capaz de representar fidedignamente os interesses particulares dos consumidores e confrontar as pressões e o discurso das empresas reguladas. Por conseguinte, a participação dos consumidores é essencial para salvaguardar a neutralidade e a independência do processo regulatório, e reduzir o risco de apropriação do marco regulatório e a captura do regulador.
- Na teoria econômica moderna, a regulação é considerada como um problema de controle em uma situação de assimetria de informações entre o regulador e as empresas reguladas (LAFFONT, 1994). Sob essa perspectiva, a participação dos consumidores no processo regulatório pode ajudar a diminuir a assimetria de informações entre o regulador e as empresas reguladas. Por exemplo, nos Estados Unidos, a percepção de que a informação era o elemento-chave para determinar as decisões regulatórias foi o que impulsionou a criação dos órgãos de defesa do consumidor e, em geral, a participação dos consumidores no processo regulatório (GORMLEY, 1981). Esta última, a participação dos consumidores, era considerada o meio pelo qual podia manifestar-se, diante dos órgãos reguladores dos serviços de utilidade pública, a informação favorável aos consumidores e, dessa forma, essa informação poderia ter influência sobre as deci-

sões, pois, senão, as empresas reguladas dominariam o processo regulatório mediante o controle da informação.

- Os consumidores são uma fonte extremamente útil de informação, que, dificilmente, os reguladores podem obter por outro meio. Por exemplo, os consumidores são, na maioria dos casos, excelentes monitoradores das práticas comerciais e da qualidade, e da confiabilidade do serviço. Sem a participação dos consumidores, os reguladores, assim como as empresas prestadoras do serviço, não poderiam tomar conhecimento de suas necessidades, preferências e prioridades relativamente aos temas regulatórios (MCKECHNIE, 1998). Desse modo, a participação dos consumidores pode ajudar a dar maior sustentabilidade, legitimidade e viabilidade comercial às decisões regulatórias, assim como contribuir para maior aceitação dos reajustes tarifários que costumam acompanhar as reformas setoriais (TRICHE, 1993). Por exemplo, considera-se que o conflito de Cochabamba, Bolívia, chamado de “guerra da água”, “possivelmente teria sido evitado, se o processo fosse planejado de forma participativa, com diálogo e consenso entre todos os atores envolvidos” (BUSTAMANTE, 2003).
- Para as empresas prestadoras do serviço regulado, a participação dos consumidores no processo regulatório pode não somente resultar em maior desenvolvimento da política de relações públicas, como até tornar-se um fator crítico na obtenção do bem-estar financeiro das empresas a longo prazo, já que as boas relações com seus clientes e com a sociedade em geral podem vir a ser indispensáveis na diluição das pressões políticas sobre as autoridades. Ademais, as relações com os consumidores proporcionam às empresas prestadoras a informação (incluindo aqui a retroinformação crítica sobre a exploração, a manutenção e o rumo dos inves-

timentos) necessária para tomar boas decisões comerciais e fortalecer a confiança da comunidade na empresa.

- Por fim, fomentar a participação dos consumidores no processo regulatório contribui para legitimá-lo, como, também, reduz as possibilidades, tanto de captura do regulador por parte das empresas reguladas e pelos grupos de interesse, quanto de oportunismo *ex post* por parte do regulador ou do governo, assim como contribui para a estabilidade política e social, o que é essencial para a prestação sustentável dos serviços de utilidade pública. Neste sentido, é fundamental compreender que no médio e, especialmente, no longo prazo, “não são os reguladores que decidem sobre as tarifas (...) Isso depende dos clientes (...) As novas leis e regulamentações (...) não são (...) as que impulsionam as mudanças. Estas são o resultado das atitudes e ações dos clientes (...votantes)” (GRAHAM, 1995).

No entanto, é essencial reconhecer que a participação dos consumidores no processo regulatório não é uma panacéia nem um passatempo gratuito em termos de tempo e recursos. Qualquer tentativa nesse sentido apresenta muitas dificuldades, como os problemas de representatividade e legitimidade, o perigo de captura pelos grupos de interesse específico bem organizados, e o risco de efeitos disruptivos sobre o processo regulatório, e de afetar a eficiência e a eficácia da atividade administrativa, de menosprezar a confiança dos investidores na estabilidade e na independência do sistema de regulação, e de supersimplificar as questões técnicas, recorrendo a apelações demagógicas (FELDER; LÓPEZ, 1999).

Como Garantir que a Participação dos Consumidores Exerça uma Função Útil?

Conforme demonstra a experiência dos países com ampla tradição na regulação dos serviços de utilidade pública, especialmente

os Estados Unidos e o Reino Unido, para que a participação dos consumidores seja efetiva e desempenhe um papel construtivo e útil no processo regulatório e, também, seja uma fonte útil de informações para fins de regulação, deve-se cumprir pelo menos duas condições fundamentais (JOURAVLEV, 2003):

Em primeiro lugar, a participação dos consumidores no processo regulatório deve ser institucionalizada. Esta participação pode adotar várias modalidades (BOZA, 2006):

- **Informação**, que consiste na geração e transmissão de informação sobre a prestação dos serviços (decisões regulatórias e seus fundamentos, indicadores de desempenho das empresas reguladas, etc.) aos consumidores (BOZA, 2006). Podem ser distinguidos os seguintes tipos de modalidade de participação:

- *Difusão de informação*, cujo objetivo é oferecer aos consumidores um maior acesso à informação relevante, objetiva, consistente, veraz e tempestiva, tanto por parte do regulador como das empresas reguladas (por exemplo, acesso aos órgãos públicos, páginas de Internet, publicações oficiais, conferências, respostas a solicitações de informações, etc.).

- *Prestação de contas*, implica informar, analisar, explicar e justificar as decisões e planos dos reguladores e das empresas (por exemplo, relatórios anuais, orçamentos e balanços anuais, etc.).

- Em virtude de a regulação econômica envolver decisões altamente técnicas, é necessária uma *capacitação ou educação cidadã relativa a temas próprios do setor*, com a finalidade de os consumidores poderem conhecer e exercer plenamente seus direitos, identificar e formular seus próprios interesses, compreender e utilizar a informação coletada pelo órgão regulador e pelas empresas reguladas, e, por último, para poder interagir com eles em igualdade de condições (por exemplo,

publicações educativas, seminários e cursos de capacitação, reuniões com dirigentes locais e com a imprensa, etc.).

- **Consulta**, isto é, espaços ou fóruns cuja finalidade é promover o intercâmbio de informações entre o regulador ou as empresas reguladas, de um lado, e os consumidores, de outro lado (BOZA, 2006). Podem ser distinguidas formas desta modalidade de participação:

- *Pesquisas e análises de opinião*, que têm por objetivo conhecer a opinião dos consumidores sobre determinados temas (por exemplo, comentários sobre propostas de novas decisões regulatórias, mesas-redondas com a participação de consumidores, conferências, etc.).

- *Audiências públicas*, ou seja, espaço de participação que permite aos consumidores trocarem opiniões e debaterem com as autoridades regulatórias e as empresas reguladas, de maneira livre e pública, e em igualdade de condições.

- **Participação ativa**, o que implica que os consumidores não somente sejam informados, mas, também, participem da tomada de decisões, ainda que a responsabilidade em relação à decisão final seja do regulador (BOZA, 2006). Podem ser distinguidos os seguintes tipos desta modalidade de participação:

- *Envolvimento na gestão pública*, o que implica a participação dos consumidores na tomada de decisões dentro da alta direção do órgão regulador (por exemplo, eleição direta dos diretores dos órgãos reguladores pelos cidadãos, etc.).

- *Fiscalização cidadã*, o que implica a participação ativa dos consumidores organizados na fiscalização, controle, acompanhamento e avaliação das ações do órgão regulador, a partir de uma relação de igualdade e respeito.

Em geral, a modalidade de participação ativa é um procedimento pouco utilizado, embora em alguns estados dos Estados Uni-

dos, os cargos de direção das comissões reguladoras de serviços de utilidade pública sejam eletivos. Cabe mencionar, ainda, que certos indícios, não conclusivos, permitem supor que o incentivo ao investimento nos serviços de utilidade pública é menor nesses estados (BESLEY; COATE, 2000). O foco nas audiências públicas não é comum em todos os sistemas e, normalmente, sua utilização é reservada para decisões mais relevantes, como o processo de revisão tarifária. Enquanto para alguns especialistas o enfoque regulatório norte-americano, baseado na concepção das audiências públicas, resulta num processo de tomada de decisões mais caro e prolongado, muitos outros consideram que os benefícios resultantes dessas decisões, adotadas em um processo aberto e transparente, mais que compensam esses custos (STEWART-SMITH, 1995). Em muitos outros casos, sistemas como a permanente comunicação e regular intercâmbio de opiniões entre as organizações de consumidores e o órgão regulador são mais úteis; a denominada “consulta documental”, por meio da qual o órgão regulador convoca aqueles interessados no tema proposto para se manifestarem por escrito; ou mecanismos de proposição de normas, etc., abertas ao debate por um período de tempo predeterminado, por exemplo, via páginas da Internet e do recebimento de sugestões por meio de correio eletrônico (SANTIA-GO, 2000). Quando os objetivos são mais limitados, podem ser empregados mecanismos tais como pesquisas e análises de opinião.

Em segundo lugar, os consumidores devem ter a faculdade de se organizar e realizar pesquisas sobre suas necessidades, inquietações e problemas, ter acesso irrestrito e suficiente à informação relevante, adequada e oportuna e contar com recursos (profissionais, financeiros, etc.) suficientes para desempenhar sua atividade adequadamente. Nesse sentido, nos países com ampla tradição na regulação dos serviços de utilidade pública, é comum que os governos e, em alguns casos, as empresas reguladas – normalmente como parte integrante de acordos judiciais obtidos em processos judiciais

instaurados contra elas (PALAST, 1997) – financiem a participação dos consumidores no processo regulatório, seja diretamente (por exemplo, mediante a transferência de recursos financeiros às organizações de consumidores, para que estas possam contratar especialistas, desenvolver suas próprias pesquisas, realizar viagens com a finalidade de participação em reuniões, ou como compensação por perdas de salário), ou indiretamente (por exemplo, mediante a criação de órgãos especializados para representar os interesses dos consumidores e a prestação de assessoria técnica ou de outro tipo, como pessoal, escritórios, etc. às organizações dos consumidores). Em alguns países, com a finalidade de ajudar os consumidores a se organizarem e arrecadarem seus próprios recursos, tem sido admitida a faculdade de anunciar, na própria fatura dos serviços regulados, convites para participarem de uma organização autônoma que os represente (PALAST, 1996). Ademais, a participação dos consumidores deve ser apoiada por meio da divulgação pública da informação pertinente, o que inclui o acesso gratuito à legislação e outros documentos – como os contratos – relativos aos serviços de utilidade pública, assim como, também, à publicação dos indicadores de desempenho das empresas reguladas, inclusive, sua situação financeira, etc.

Por exemplo, na maioria dos estados dos Estados Unidos existem órgãos estaduais especializados – como os órgãos de defesa do consumidor – que representam os interesses dos consumidores de serviços de utilidade pública diante dos órgãos reguladores federais e dos estados, e diante dos tribunais, assim como, também, diante do Poder Executivo e do Poder Legislativo. Estes órgãos são independentes das comissões reguladoras estaduais e sua função é atuar em defesa dos consumidores. Nos estados onde não existem esses órgãos independentes, os interesses dos usuários podem estar representados pelos fiscais gerais ou por funcionários especializados das comissões estaduais de serviços de utilidade pública, divisões

de serviços ao consumidor (GARCÍA, 1998). Existe, ademais, uma espécie de representação direta de diversos grupos de consumidores, por meio de associações que procuram alcançar finalidades específicas (por exemplo, organizações cuja finalidade é a obtenção de menores tarifas para pessoas mais idosas ou incapacitadas). Mencionam-se, ainda, organizações em âmbito nacional que congregam representantes dos direitos dos consumidores de distintos estados, diante do Legislativo e do Executivo Federal.

É importante ressaltar que a mera criação de mecanismos ou procedimentos de participação dos consumidores no processo regulatório não significa que poderão participar ou, de fato, participem todos os interessados, garantindo com isso um equilíbrio de interesses ou decisões mais racionais (SOLANES; JOURAVLEV, 2005). Isto pode ser explicado por múltiplos fatores, tais como: condições sociais que limitam a participação, falhas na informação e nas oportunidades de informação disponíveis ao público, limitações tanto financeiras, como de temas dos quais os consumidores possam participar e, por fim, captura das organizações de consumidores por grupos ou setores que as utilizem em proveito próprio. Por isso, deve-se estimular e facilitar a participação das partes interessadas, proporcionando-lhes acesso aos dados, capacitação, financiamento, autorização para atuar em reuniões e, em geral, possibilidade de formular e expressar opiniões e propostas.

Considerações Finais

Conforme se advoga, a participação dos consumidores no processo regulatório deveria ser mais efetiva. Contudo, isso deve acontecer sem abalar a confiança das empresas prestadoras na estabilidade e na independência do sistema de regulação, e sem gerar situações que tornem a atividade administrativa mais demorada. Este é um grande desafio para muitos países da América Latina e do Caribe, onde é normal a existência de tensão muito forte entre as

expectativas da população na melhoria de sua qualidade de vida e as restrições de ordem econômica (SOLANES; JOURAVLEV, 2005). Esta tensão tem repercussões no processo de tomada de decisões e gera controvérsias em torno da aplicação de determinados critérios econômicos e, às vezes, provoca graves dificuldades para a governabilidade efetiva do setor de água potável e saneamento básico, e em relação à preservação da paz social.

Ademais, em muitos países da região, a fixação das tarifas do setor de distribuição de água potável e coleta de esgoto tem estado, tradicionalmente, subordinada às conveniências políticas ou a interesses macroeconômicos de curto prazo (CEPAL, 1990). Uma das conseqüências dessa situação é que muitos cidadãos jamais enfrentaram uma realidade de escolha dos serviços limitada pela restrição orçamentária, e, em alguns casos, esses cidadãos costumam exigir uma qualidade do serviço impossível de se alcançar ao nível de tarifa que estão dispostos a pagar (PETERSEN, 1991).

Sob essa perspectiva, e diante do incipiente nível de conscientização e organização dos consumidores na região, pode-se concluir que a eleição dos reguladores, tal como é feita em alguns estados dos Estados Unidos, no lugar de sua nomeação pela autoridade governamental, não parece ser um procedimento adequado a muitos países da região, ao menos na presente etapa. No referente aos diretores dos órgãos reguladores, o procedimento mais comum é sua nomeação pelo chefe do Poder Executivo, e não a eleição direta pelos cidadãos. Em geral, parece conveniente que os reguladores e os consumidores organizados trabalhem juntos e estabeleçam uma cooperação no processo regulatório, porém de forma institucionalmente separada, protegendo com isso sua independência e evitando maior conflito de interesses.

Mas como pode ser promovida e facilitada a participação dos consumidores no processo regulatório nos países da região? Embora neste tema, a exemplo de inúmeros outros, não existem soluções

universais, sobretudo se for considerada a heterogeneidade política, social, econômica e cultural dos diversos países, pode-se, sim, tentar aproximar-se da definição de prioridades nesta etapa inicial da incorporação dos consumidores no processo regulatório.

Sem a menor dúvida, nesse caso, o primeiro desafio é a produção de informação relevante, consistente e confiável, pois, sem ela, a participação dos consumidores, da mesma forma que a própria regulação, perdem a efetividade. Aqui o foco deveria estar na contabilidade regulatória, no controle de compras e contratações com empresas relacionadas, definição de protocolos de geração e encaminhamento de informação, e de procedimentos de validação e auditoria dessa informação, assim como outras atividades afins. No relacionado à informação assim alcançada, são essenciais sua sistematização, manutenção, difusão e disponibilização aos consumidores e outras partes interessadas (universidades, centros de pesquisa, etc.), tanto por documentos impressos como por meios eletrônicos, devendo ser salientado que é necessário explicá-la e, constantemente, melhorar os processos de sua produção e validação.

Além disso, é preciso dedicar tempo e recursos à capacitação e educação dos consumidores. Isso inclui tanto campanhas publicitárias e informativas para debater publicamente o tema da regulação e conscientizar a população sobre a importância de sua participação no processo regulatório, como, também, atividades de educação e capacitação em relação a aspectos mais especializados, orientados, sobretudo, para representantes das organizações de consumidores.

Uma forma simplificada de facilitar a participação dos consumidores no processo regulatório seria assegurar e, até mesmo, financiar, em cada área significativa de serviço, um local especificamente direcionado a reunir toda a informação relevante, e onde os representantes das organizações dos consumidores pudessem se reunir e trabalhar, auxiliados por um pequeno grupo de funcionários do órgão regulador, o qual também poderia ficar encarregado

de prestar-lhes assessoria técnica e jurídica, assim como apoiá-los nas tarefas de relações públicas, pessoal e serviços de escritório.

No respeitante às formas de participação dos consumidores no processo regulatório, estas podem ser as mais diversas, porém, consideradas em seu conjunto, deveriam implicar, minimamente, que os consumidores devem: a) ser notificados, com a devida antecedência, sobre o início do processo de tomada de decisões regulatórias que possam afetá-los; b) ter a possibilidade de participação no debate, o que inclui o direito a receber informação adequada e tempestiva, assim como o direito a formular e manifestar suas opiniões, as quais devem, necessariamente, ser consideradas pelo regulador; e c) ser informados sobre a decisão final e as razões que a fundamentaram, e, igualmente, ter o direito de recorrer aos tribunais. Ademais, é imprescindível haver mecanismos de financiamento público direcionados à participação dos consumidores no processo regulatório.

Ao mesmo tempo, deveriam ser criadas entidades ou fóruns estatais – seja como parte integrante do próprio órgão regulador, seja na forma de órgãos especializados do Poder Executivo, seja no âmbito do Poder Judiciário, em suma – com a missão específica de investigar, representar e proteger os interesses dos consumidores e colaborar com suas organizações, tanto no processo regulatório propriamente dito, quanto, de modo mais geral, quando estes temas sejam debatidos no Executivo e no Legislativo.

Referências

ADERASA (Asociación de Entes Reguladores de Agua Potable y Saneamiento de las Américas). **Iniciativa regional de Aderasa para apoyar el desarrollo de los entes reguladores de agua potable. Documento de concepto**, 2003.

BESLEY, T.; STEPHEN C. Elected versus appointed regulators: theory and evidence, **Working Paper**, nº W7579, Oficina Nacional de Investigaciones Económicas (NBER), 2000.

BOZA, B. **Lineamientos para la participación de la sociedad civil en la regulación de los servicios de saneamiento en la región.** Lima, Peru: Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (Sunass), 2006.

BUSTAMANTE, R. La guerra del agua o la resistencia contra el intento de privatización y tarifación del agua en Cochabamba, Bolivia, **Carta Circular de la Red de Cooperación en la Gestión Integral de Recursos Hídricos para el Desarrollo Sustentable en América Latina y el Caribe**, n° 22. Santiago do Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), 2003.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). **Latin America and the Caribbean: financing water-related investments in the eighties**, LC/R.904. Santiago do Chile, 1990.

CONSUMERS INTERNATIONAL II Conferencia Regional Consumidores y Servicios Públicos Domiciliarios en América Latina y el Caribe. Buenos Aires, 20 al 22 de marzo de 2002. **Conclusiones**, Oficina para América Latina y el Caribe. 2002.

FELDER, R.; LÓPEZ, A. Participación de los usuarios en el control de los servicios públicos privatizados. La experiencia argentina, **Revista Reforma y Democracia**, n° 14, 1999.

GARCÍA, A. **La participación de los usuarios en los servicios públicos.** Buenos Aires, Argentina: Unión de Usuarios y Consumidores, 1998.

GORMLEY, W. Nonelectoral participation as a response to issue-specific conditions: the case of public utility regulation, **Social Science Quarterly**, volumen 62, n. 3, 1981.

GRAHAM, H. The water/wastewater industry: opportunities and challenges, **Water Engineering & Management**, May 1995.

JOURAVLEV, A. **Acceso a la información: una tarea pendiente para la regulación latinoamericana.** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), Serie Recursos Naturales e Infraestructura n. 59, LC/L.1954-P. Santiago do Chile, 2003.

_____. **Water utility regulation: issues and options for Latin America and the Caribbean.** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), LC/R.2032. Santiago do Chile, 2000.

LAFFONT, J. The new economics of regulation ten years after, **Econometrica**, volumen 62, n. 3, 1994.

McKECHNIE, S. Public services, public voices, **New Statesman**, 24 July 1998.

PALAST, G. La experiencia estadounidense, **Consumidores y Desarrollo**, n. 4, 1997.

_____. Secrecy, democracy and regulation, **Consumer Policy Review**, volumen 6, n. 4, 1996.

PETERSON, G. **Decentralization and democratic governance. A review of Latin American experience and lessons for Sub-Saharan Africa.** Oficina de Programas Urbanos y Vivienda de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (Usaid), Washington, D.C., 1991.

SANTIAGO, G. Avances regulatorios en América Latina: una evaluación necesaria, **El Derecho**, 28 julio, Buenos Aires, Argentina, 2000.

SOLANES, M. **Servicios de utilidad pública y regulación. Consecuencias legales de las fallas de mercado.** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), Serie Recursos Naturales e Infraestructura n. 2, LC/L.1252-P, Santiago de Chile, 1999.

SOLANES, M.; JOURAVLEV A. **Integrando economía, legislación y administración en la gestión del agua y sus servicios en América Latina y el Caribe,** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), Serie Recursos Naturales e Infraestructura n. 101, LC/L.2397-P, Santiago de Chile, 2005.

STARK, C. **Institucionalidad y procesos reguladores de los sectores agua, electricidad y telecomunicaciones en Chile, Perú y Venezuela,** Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), LC/IP/R.183, Santiago de Chile, 1997.

STEWART-SMITH, M. Industry structure and regulation, **Policy Research Working Paper**, n. 1419, Banco Mundial, Washington, D.C., 1995.

TRICHE, T. The institutional and regulatory framework for water supply and sewerage: public and private roles, **Infrastructure Notes**, n. WS-9, Banco Mundial, Washington, D.C., 1993.

VACA, P. Argentina en crisis: papel de las organizaciones de consumidores, **II Conferencia Regional Consumidores y Servicios Públicos Domiciliarios** (20 al 22 de marzo 2002, Buenos Aires, Argentina), 2002.

ZEARFOSS, N. **The structure of state utility commissions and protection of the captive ratepayer: is there a connection?** National Regulatory Research Institute (NRRI), NRRI 98-14, 1998.

2

Participação e controle social em saneamento básico: aspectos teórico-conceituais

Léo Heller

Doutor em Epidemiologia pela UFMG. Pós-doutor pela Universidade de Oxford, Inglaterra, Pesquisador do CNPq, Professor Associado do Departamento de Engenharia Sanitária e Ambiental da UFMG.

Sonaly Cristina Rezende

Engenheira Civil pela UFMG. Mestre em Saneamento pela UFMG. Doutora em Demografia pelo Cedeplar/UFMG. Pesquisadora do DESA/UFMG.

Pedro Gasparini Barbosa Heller

Engenheiro Civil pela UFMG. Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Saneamento, Meio Ambiente e Recursos Hídricos (DESA /UFMG).

Introdução

Controle social e participação em saneamento constituem certamente temas da mais importante atualidade no Brasil. Definitivamente não seria exagero proclamar que o país acumula significativo déficit de democracia nas políticas públicas e na gestão dos serviços de saneamento, não tendo ainda superado o modelo centralizador e pouco aberto à participação, característico de seus primórdios e de sua evolução ao longo de largos períodos históricos, muitos dos quais em que a democracia não era a marca dominante.

Tal déficit, porém, já foi consideravelmente superado em outros setores das políticas públicas do país. Desde a década de 1980, a estrutura dos conselhos nacional, estaduais e municipais de saúde vem garantindo a estabilidade das políticas setoriais. A política de meio ambiente, o licenciamento das intervenções impactantes e as sanções aos desrespeitadores da legislação ambiental são definidos em fóruns com a participação da sociedade civil. A política educacional tem nos conselhos de educação seu foro privilegiado. Os planos diretores urbanos vêm adotando uma dinâmica participativa em

sua elaboração e os comitês de bacia vêm se organizando e exercendo o papel da autoridade responsável pelo estabelecimento de políticas de uso da água em seu âmbito. Os valores do pagamento pelo uso do transporte coletivo são definidos com participação dos usuários. Estes são alguns exemplos de processos participativos em outras áreas, todos eles ainda carentes de aperfeiçoamento, que, por contraste, demonstram a proporção em que o setor de saneamento não avançou na direção de um ambiente mais democrático. E trata-se de experiências que muito têm a ensinar para este setor.

O referido déficit e as perspectivas de sua superação, sobretudo com o advento da nova legislação para o setor em 2006-2007, impõem a necessidade de uma adequada compreensão sobre o significado e o potencial da participação em saneamento, justamente para que seja incentivada com consciência do seu papel. Embora as terminologias a ela relacionadas carreguem um senso comum entre os profissionais da área, na verdade há diferentes significados para a participação, carregando diferentes conceitos teóricos e dimensões ideológicas.

O que são participação e controle social, seus pressupostos e suas vertentes teóricas e sua aplicação à área de saneamento? Por que sua aplicação é mais ou menos apropriada, como os diversos sistemas de governo a vêm e qual é sua relação com o conceito de democracia participativa? Para que sua aplicação é prevista, qual sua relação com o desenvolvimento dos direitos da cidadania, com a interposição de limites à livre ação dos governos e à reprodução de privilégios, com a formulação e implementação de políticas mais equitativas, com a garantia de sustentabilidade aos serviços? Como podem ser aplicados e quais os significados e as implicações de cada modelo participativo? Estas são algumas questões suscitadas pelo tema e que requereriam aprofundamento teórico-conceitual. O presente texto, sem nenhuma ambição de esgotá-las, dado o limite de sua extensão, procura justamente trazer contribuições com vistas a

compreendê-las. No intuito de situar as modalidades de participação na realidade brasileira, apresenta-se ainda uma breve localização da forma assumida pela participação e controle social, ao longo dos períodos históricos segundo os quais a área de saneamento se desenvolveu.

Controle Social e Participação: Alguns Conceitos

A discussão sobre o controle social e a participação esbarra em alguns conceitos associados, para os quais há uma extensa formulação, sobretudo nas teorias política e social, como os de cidadania, abertura para a prestação de contas pelos governos (*accountability*), governabilidade¹ (*governance*), ampliação do poder da população² (*empowerment*), capital social, direitos e deveres, direitos do consumidor, entre outros.

Para efeito deste texto, assume-se controle social e participação como a participação de usuários e não-usuários dos serviços de saneamento na sua provisão, no acompanhamento e fiscalização da sua prestação e, ou, no processo de tomada de decisão sobre políticas e programas. Com base nesta definição, podem-se discutir seus vários componentes.

Ao se estabelecer que o processo participativo envolve usuários e não-usuários, abrem-se duas vertentes. A participação dos usuários situa-se no âmbito dos direitos do consumidor, do cidadão. Por sua vez, a participação dos não-usuários refere-se à dimensão do direito à cidadania, que deveria ser assegurado a todos os indivíduos de uma sociedade.

Tal debate encontra raízes na discussão do estado de bem-estar social (*welfare state*), adotado pelos países ocidentais desenvolvidos

1 Alguns autores brasileiros têm empregado o neologismo “governança” como tradução da palavra inglesa *governance*. No presente texto, optou-se por traduzi-la como governabilidade.

2 Alguns autores brasileiros têm empregado o neologismo “empoderamento” como tradução da palavra inglesa *empowerment*.

no início do século XX, quando o debate do conceito de cidadania teve lugar. Segundo a clássica definição do sociólogo inglês T. H. Marshall, cidadania seria o “pertencimento pleno a uma comunidade”, ou o conjunto de direitos e obrigações que determinam o caráter das relações entre os indivíduos de certa comunidade política (MARSHALL, 1992). Em particular, Marshall identificou o acesso a serviços e bens essenciais, como a saúde pública e a educação básica, como parte dos direitos sociais da cidadania. Conforme Marshall, os direitos sociais permitiriam a abolição das desigualdades qualitativas, determinadas pela situação de classe, étnica ou de gênero, as quais, em contraste com as desigualdades quantitativas, determinadas pelo lugar ocupado pelos indivíduos no mercado, seriam incompatíveis com os princípios da democracia liberal. O autor também enfatizou que tais direitos sociais refletem a existência de uma contradição fundamental entre a democracia e o capitalismo. De um lado, a concepção de igualdade formal, inerente aos direitos da cidadania em uma democracia liberal, é instrumental para a reprodução da desigualdade real, própria do regime capitalista. De outra parte, o processo de expansão e aprofundamento da cidadania também entra em contradição com a dinâmica da exploração capitalista, já que pode permitir a consolidação das condições que tendem a reduzir e eliminar as desigualdades (HELLER; CASTRO, 2007).

Nesse ponto, Janoski (1998) identifica três tradições teóricas sobre a cidadania: a teoria da cidadania, originária do próprio Marshall; a abordagem da cultura cívica, de Tocqueville e Durkheim; e a teoria da sociedade civil, de Marx e Gramsci. Este último corpo teórico vem mais recentemente conformando-se em uma teoria que associa a sociedade civil com a proteção do cidadão ao mesmo tempo contra o abuso do Estado e a cobiça do mercado, envolvendo estudo dos movimentos sociais. O autor define cidadania como “o pertencimento passivo ou ativo de indivíduos a uma nação-estado, com certos direitos e deveres universais, em um nível específico de

equidade". Assim, no referente à participação nas políticas públicas, o reconhecimento do direito à cidadania confirma a divisão dos indivíduos em usuários e não-usuários, estes últimos como aqueles que não conquistaram tais direitos, no mesmo nível de equidade dos cidadãos, sendo, portanto, alijados dessa sociedade.

Ao mesmo tempo, é importante destacar que o conceito de cidadania, bem como outros associados, como o de direitos e deveres, se difere a depender da concepção da organização política da sociedade. Janoski (1998) procura diferenciar a sociedade liberal, baseada no individualismo e na qual os direitos individuais superam os deveres; a sociedade social ou com "democracia expansiva", baseada na participação igualitária por grupos e indivíduos e em que direitos e deveres são equilibradamente balanceados, e o "comunitarismo", baseado em uma forte hierarquia comunitária e nas obrigações da comunidade assumindo prioridade para a salvaguarda do bem-estar social. Tal questão é fundamental, pois a natureza da organização política e social do país reconhecerá em maior ou menor grau os direitos de seus habitantes e, conseqüentemente, seus espaços de participação, conduzindo inversamente ao grau em que esta necessitará ser mais ou menos conquistada.

Em prosseguimento à definição adotada, a participação da população na provisão dos serviços tem sido objeto de controvérsias na literatura. As formulações para tal situação ganharam expressão na década de 1980 na área de saneamento, a propósito da década internacional do abastecimento de água e do esgotamento sanitário, decretada pelas Nações Unidas. No período, agências multilaterais, em especial o Banco Mundial (CHURCHILL, 1987; GLENNIE, 1982; HELLER, 1985; McCOMMON; WARNER; YOHALEN, 1990; PERRETT, s.d.), diante do desafio de superar os expressivos déficits de atendimento das populações dos países pobres, passaram a encontrar na auto-organização da população uma das fórmulas para provisão dos serviços. Tal convicção assumiu posteriormente

nova formulação, quando na década seguinte tais agências passaram a impor condicionalidades para empréstimos aos países que a elas recorriam, nos quais adquiriu proeminência a implantação de “boa governabilidade”. Esta, em essência, destaca a participação da “sociedade civil” e da iniciativa privada no processo de gestão, em condições equilibradas com a ação dos governos. Tais formulações, em caráter simultâneo ao das formulações do neoliberalismo pelas mesmas agências, inspirada no “Consenso de Washington”, necessita ser avaliada nessa perspectiva. Ou seja, a proposta de provisão dos serviços pela própria comunidade termina por ser coerente com a desconfiança na capacidade do Estado em fazê-lo e na conseqüente defesa do Estado mínimo e da sua substituição, no exercício de funções essenciais e tipicamente públicas, pela iniciativa privada. Críticas a tal posição sob o ponto de vista teórico são abundantes na literatura (ver, por exemplo, SWYNGEDOUW, 2005), da mesma forma que necessidades de revisão nas formulações dominantes na década da água (BELL; FRANCEYS, 1995) e o reconhecimento de limitações em experiências empíricas (DOE; KHAN, 2004, discutem tais limites em programas de abastecimento de água em Gana). Logo, tal dimensão da participação precisa ter em conta seus divisores ideológicos e suas limitações empíricas.

Quanto à participação no acompanhamento e fiscalização da prestação dos serviços, encontra-se no campo do exercício da cidadania, seus direitos e seus deveres. Janoski (1989), ao retrabalhar a teoria da cidadania de T. H. Marshall, propõe a existência de quatro grupos de direitos: legais, políticos, sociais e de participação, conforme a Tabela 1. Os direitos de participação incluiriam o direito de participação nas decisões da burocracia pública e de controle da ação do capital. Por sua vez, entre os direitos políticos estariam os de organização e de oposição (direitos das minorias quanto ao tratamento igualitário e justo, direito de informação política e de investigação e o direito dos movimentos sociais e de protesto). Logo,

a combinação dos direitos de participação com os direitos políticos, respaldada pelos direitos legais de organização e de expressão e pelos direitos sociais de receber serviços preventivos à saúde, pode formar uma adequada base para estabelecer o tipo de participação em tela. E, portanto, tal participação deveria idealmente cumprir o papel de assegurar a impessoalidade, a justiça, a honestidade e a responsabilidade na gestão dos serviços e no uso dos recursos arrecadados do público, assim como promover a equidade e reduzir a reprodução de privilégios acumulados por segmentos sociais.

Tabela I – Direitos da cidadania segundo a ação e a instituição

		Sociedade civil	
		Esfera pública	Esfera privada (individual, familiar)
Tipo de direito	Passivo: estar em posse de direitos	Direitos legais	Direitos sociais
	Ativo: capacidade de criar direitos	Direitos políticos	Direitos de participação

Fonte: Janoski (1998).

No tocante à última das modalidades participativas – no processo de tomada de decisão sobre políticas e programas – trata-se dos princípios da democracia participativa ou das definições mais contemporâneas de governabilidade. Entre as diversas definições disponíveis sobre governabilidade, as seguintes podem ser empregadas, como ilustração:

... o exercício da autoridade política, econômica e administrativa na gestão dos interesses de um país em todos os níveis, compreendendo os complexos mecanismos, processos e instituições por meio dos quais cidadãos e grupos articulam seus interesses, mediam suas diferenças e exercem seus direitos e deveres legais (PNUD, 1997).

... criação de maiores “espaços de ação” entre governo e sociedade civil, nos quais os temas de processos transparentes, prestação de contas (*accountability*) e participação co-

munitária são considerados mais seriamente (HARPHAM; BOATENG, 1991).

Conforme se pode perceber, a governabilidade supõe ampliar a participação da comunidade no processo de tomada de decisão sobre as políticas públicas, de tal forma que se construa um processo transparente de gestão pública, se estabeleça um ambiente no qual os prestadores de serviço se vejam na contingência de prestar contas de suas ações aos usuários e não-usuários e se criem condições para que os diversos interesses de grupos e segmentos sociais possam ser mediados. Poder-se-ia adicionar a esta relação o processo participativo como avalista da sustentabilidade das políticas (PAHL-WOSTL, 2002).

Um conjunto de reflexões destaca o risco de que a prática da governabilidade possa resvalar para a substituição do Estado em seu papel promotor e coordenador do processo de políticas públicas e para a possibilidade de distorções no processo, por meio da ação de representações pouco legítimas da sociedade civil (CASTRO, 2007; SWYNGEDOUW, 2005). Sobre a qualidade da participação, Webler, Tuler e Krueger (2001), ao avaliarem a própria manifestação da população, destacam cinco atributos do que seria um “bom” processo participativo: aquisição e manutenção de legitimidade popular; facilitação da discussão ideológica; justiça do processo; luta de poder entre interesses locais e externos; liderança e compromisso. Portanto, a preservação de modos democráticos de governo, ainda que fortalecendo a democracia participativa, deve levar em conta tais riscos e os atributos de um processo participativo adequado, na concepção dos mecanismos de participação e de tomada de decisão.

Tais conceitos expressam-se nas diversas modalidades como a participação pode ocorrer, conforme discutido na seção seguinte.

Modalidades de Participação e Controle Social em Saneamento Básico

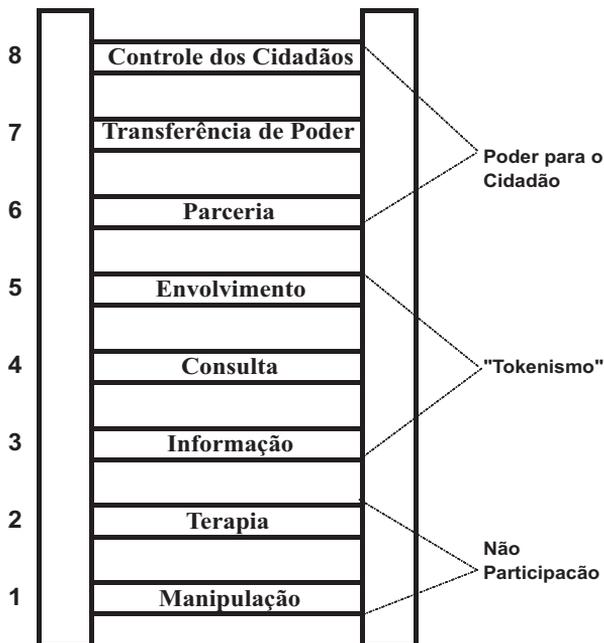
As tipologias que identificam o grau de participação dos cidadãos e o controle social em um processo político são ferramentas importantes na avaliação de políticas públicas, pois possibilitam a compreensão do papel de cada um dos atores envolvidos e de seu grau de influência no processo.

Na clássica tipologia desenvolvida por Arnstein (1969), denominada a “Escada de Arnstein”, tem-se um referencial teórico sem precedentes, citado em diversos trabalhos nacionais e internacionais. Nesta tipologia, exposta na Figura 1, os níveis de participação social são representados por degraus em uma escada, que caracterizam a ascensão do poder de influência dos cidadãos até o pleno exercício da cidadania, onde as decisões envolvendo as políticas públicas são fundamentadas no trabalho conjunto dos cidadãos, comunidade científica e poder público.

A **manipulação** é definida por Arnstein (1969) como a “utilização”, em nome da participação, de pessoas escolhidas para ocupar cargos em comitês assessores (homologadores) e em comissões consultivas, segundo o critério educacional. Em lugar de uma participação social genuína, o que se vê é uma distorção da participação, mascarada pelos fóruns veiculados pelos detentores do poder.

O segundo degrau da Escada de Arnstein é denominado **terapia**, pois, para esta autora, uma espécie de terapia de grupo é mascarada como participação popular, sendo tanto desonesta como arrogante. Seus administradores assumem que os cidadãos, quando não exercem seus direitos, possuem uma “doença mental”, e, sob uma máscara de envolvimento com essa população, os especialistas subjuguam suas idéias utilizando-se das técnicas de terapia em grupo.

Figura I – Escada de Arnstein



Fonte: Arnstein (1969).

No âmbito do terceiro degrau, o da **informação**, os cidadãos são informados de seus direitos, responsabilidades e opções, o que constitui o primeiro passo de legitimação da participação social. Porém, frequentemente, a ênfase é colocada em uma informação unidirecional – dos especialistas para a população – sem canal de “retroalimentação” e sem direito à negociação. As ferramentas mais utilizadas nesse processo são panfletos, pôsteres, cartilhas e respostas a questões levantadas pelos cidadãos. Reuniões também são empregadas como veículos para a comunicação unidirecional, fornecendo, no entanto, informações superficiais e desencorajando possíveis questões a serem levantadas.

A **consulta** representa o degrau 4 da Escada de Arnstein. O convite à opinião dos cidadãos pode ser uma etapa legítima na direção de sua participação plena, contudo, se não combinada com outros modos de participação, a posição na escada ainda é um “engodo”, pois não assegura a efetiva participação popular, não sendo consideradas as reais necessidades dos cidadãos. Os métodos mais utilizados nesse tipo de participação são as pesquisas de atitudes, reuniões de bairros e audiências públicas. A participação nesse nível transforma-se em uma maquiagem e fica traduzida em abstrações estatísticas, entre elas o número de participantes em reuniões e assembleias, o número de cartilhas distribuídas, o número de respostas a um questionário. A população é iludida ao pensar que participou de forma significativa nos encontros enquanto os detentores do poder consideram ter cumprido os requisitos de envolvimento da população.

No nível do **envolvimento**, os cidadãos começam a ter algum grau de influência aparente sobre as decisões políticas, por meio da representação da população mais carente nos fóruns de participação. Porém, se os escolhidos não forem comprometidos com a prestação de contas aos seus representados e se as forças tradicionais mantiverem o maior número de representações, os “despossuídos”, entendido como aqueles cidadãos excluídos de um processo decisório, podem ser facilmente vencidos. O grau de envolvimento real da população depende principalmente de dois fatores: a qualidade de assistência técnica do representante em articular suas prioridades e a extensão de organização da comunidade em pressionar por essas prioridades.

A **parceria** constitui o primeiro degrau de classificação do poder transferido para o cidadão, onde o poder é de fato redistribuído a partir de negociação entre cidadãos e detentores de poder. Firma-se um acordo com vistas a compartilhar responsabilidades relacionadas ao planejamento e à tomada de decisões, por meio de estruturas como fóruns conjuntos para a formulação de políticas públicas,

comitês de planejamento e mecanismos para a solução de impasses. Este tipo de participação torna-se mais efetivo à medida que a base comunitária se organiza, tornando mais sistemático o processo de prestação de contas dos representantes e maiores os recursos disponíveis para a contratação de consultoria técnica, jurídica e social.

A **transferência de poder** constitui o penúltimo degrau da Escada de Arnstein. Nesta etapa as negociações entre cidadãos e governo podem resultar no domínio do processo de decisão pelos cidadãos, sobre um plano ou programa particular. Nesse nível, a escala de classificação atinge um padrão em que os cidadãos detêm poderes significativos para assegurar a prestação de contas dos programas executados mediante transferência de poder do governo para os cidadãos. A **transferência de poder** pode ser encontrada nos fóruns onde os cidadãos têm uma clara maioria de assentos, bem como nos plebiscitos com função deliberativa e no Orçamento Participativo (OP), em que a aplicação de parte dos recursos públicos é submetida à consulta pública, sendo primeiro coletadas sugestões, depois votadas as prioridades, e encaminhadas ao governo para que se atendam às solicitações por meio de investimentos públicos.

No último nível de classificação da participação social, denominado **controle dos cidadãos**, a comunidade assume o controle absoluto do poder político e administrativo de um processo de tomada de decisão. Esse modelo pode ser exemplificado com as experiências encontradas em associações de bairros, que atuam independentemente da influência e dos recursos de intermediários. Os argumentos dos defensores desse tipo de modelo são pautados nas experiências positivas vivenciadas pelos “despossuídos”, que assumem o controle comunitário, tornando-se responsáveis integralmente pelo planejamento, implementação e gerenciamento de programas sociais. Em tal nível, embora a autora o considere o mais elevado grau de participação, cabem as advertências levantadas na seção anterior, relacionadas à exclusão do papel do Estado.

Outro modelo classificatório de participação social é evidenciado no “Guia para a elaboração de planos municipais de saneamento” (BERNARDES; SCÁRDUA; CAMPANA, 2006), no qual são atribuídos sete níveis de participação, definidos de acordo com o grau de envolvimento da comunidade na elaboração de determinado plano. No primeiro destes níveis – o chamado **nível 0**, a comunidade não participa da elaboração e do acompanhamento do plano; no **nível 1**, chamado de **nível da informação** a comunidade começa a ser informada sobre o plano, esperando-se, contudo, sua concordância com seus preceitos básicos; no **nível 2**, da **consulta**, a administração passa a entender que, para a promoção do plano, deve-se buscar o apoio dos cidadãos, a fim de facilitar sua aceitação e o cumprimento das formalidades que permitam sua aprovação; no **nível 3**, ou nível da **opinião**, a administração apresenta o plano preconcebido à comunidade e a convida para questioná-lo, esperando modificá-lo o mínimo possível. Na seqüência, tem-se o **nível 4**, ou da **elaboração conjunta**, onde a administração apresenta as informações à comunidade e se dispõe a modificar minimamente o plano, esperando que ela ceda na maioria das vezes. No **nível 5**, identificado como nível do **poder delegado**, a administração apresenta as informações à comunidade em um contexto de soluções possíveis, convidando-a a tomar decisões que possam ser incorporadas ao plano. No **nível 6**, o do **controle do processo**, a administração procura a comunidade para que esta entenda a situação e tome decisões sobre objetivos a alcançar no plano. Trata-se de classificação hierárquica com lógica semelhante à proposta por Arnstein e que pode ser bastante útil para assegurar clareza à forma de envolvimento da comunidade no processo de elaboração dos planos de saneamento.

Outra classificação quanto à forma de participação é descrita por Heyd e Neef (2006), a partir do trabalho de Pretty (1995), visando à avaliação das formas de participação no gerenciamento de abastecimento de água no norte da Tailândia. São apresentados

sete níveis de participação da sociedade em processos decisórios. O primeiro nível é caracterizado pela **participação passiva** na qual as pessoas são apenas informadas do que está ocorrendo. É um anúncio unilateral dado pelo governo ou órgão gestor responsável, ficando as respostas dos cidadãos sem serem ouvidas. No segundo nível, denominado **participação como informação cedida**, a informação é compartilhada apenas por profissionais externos. A participação dos cidadãos em responder questões é realizada mediante pesquisas por questionários, e estes não têm a oportunidade de influenciar nos procedimentos ou resultados. No terceiro nível, o da **participação por consulta**, a comunidade é consultada por agentes externos que, a partir da identificação dos “pontos de vista” locais, definem os problemas e as soluções. No quarto nível, identificado pelos autores como **participação para subsídios materiais**, as pessoas participam fornecendo recursos, como trabalho em troca de comida, dinheiro ou outro incentivo material. É muito comum denominar essa forma de troca de “participação”, ainda que as pessoas não tenham nenhum interesse em decidir sobre o processo ou em estender as atividades quando acabam os incentivos. No nível 5, ou nível da **participação funcional**, as pessoas participam via formação de grupos orientados para a determinação dos objetivos relacionados aos projetos. Essas organizações tendem a ser dependentes de facilitadores externos, porém podem se tornar autônomas com o passar do tempo. No sexto nível, denominado **participação interativa**, as pessoas participam dos processos que originam os planos de ação e as novas instituições locais, e que ajudam a fortalecer as instituições preexistentes. Este tipo de participação busca metodologia interdisciplinar e é acompanhado de processos de aprendizagem sistêmicos e estruturados, com vistas à tomada do controle sobre as decisões locais, por meio do interesse comum dos cidadãos em se manterem ativos no processo. No sétimo e último nível de participação, chamado de **participação institucionalizada**, a participação

é incluída na estrutura nacional política e legal e a população tem poder no processo de tomada de decisões. Nesse caso, a consulta e a articulação no processo de decisão são um dever na implementação de projetos.

Ao se fazer uma avaliação comparativa dos três modelos apresentados, alguns aspectos podem ser identificados:

- Todas as modalidades classificam o início de um processo participatório, quando a população é apenas informada do que está ocorrendo. Esse tipo de informação caracteriza-se por uma participação unidirecional, na qual o cidadão toma conhecimento do processo decisório, não sendo a ele possível exercer qualquer tipo de influência;
- Evidencia-se, em todas as classificações apresentadas, um estágio mais avançado de participação, quando a população já exerce certa influência no processo decisório, porém em um grau ainda não expressivo;
- E também se verifica, nas três modalidades, o alcance do nível mais avançado em um processo de participação e controle social em que o poder é transferido diretamente para a população, ficando esta responsável por todo o processo de decisão ou até mesmo de implementação.

Há de se destacar ainda que os três modelos classificatórios empregam uma lógica hierárquica dos níveis de participação, não necessariamente a mais adequada para caracterizar estes processos. Com a devida cautela de se observarem as advertências discutidas na seção anterior, o nível de participação deve ser situado no contexto do modelo político adotado pelo país e na concepção de cidadania assumida pela sociedade. Em vista disto, talvez mais coerente que classificações hierárquicas coubessem classificações qualitativas, levando em conta os contextos sociopolíticos aplicados, tarefa que extrapola o presente texto.

Breve Evolução Histórica da Participação dos Cidadãos no Controle Social da Prestação dos Serviços de Saneamento no Brasil

Levando-se em conta que a cidadania está associada ao “pertencimento ativo ou passivo a uma nação-estado” (Janoski, 1998) e considerando o pressuposto do papel de usuários e não-usuários no processo que origina e permeia o controle e a participação social, entende-se que, ao longo da evolução histórica do país, a maioria das conquistas relativas ao saneamento estiveram associadas às intervenções das classes sociais mais intelectualizadas, as quais, muitas vezes, lograram mobilizar os segmentos mais pobres da sociedade na busca pelo “bem comum”.

Até o final do século XIX, as ações coletivas de saneamento eram pouco expressivas, em decorrência do processo de colonização brasileiro, descrito por Novaes em Mello e Souza (1997) como um período em que “a precariedade, a provisoriedade e a transitoriedade do modo de vida” ditavam os claros interesses econômicos da Metrópole Portuguesa. Durante o período colonial, a economia brasileira era voltada para a produção, com vistas ao atendimento do mercado externo e à subsistência, enquanto a baixa densidade demográfica desestimulava ações coletivas. Em grande medida, o saneamento era realizado pelos escravos que abasteciam os domicílios da elite branca com água e retiravam os barris de excretas, os quais eram despejados nos rios e no mar. Com o crescimento populacional, sobretudo após a descoberta das minas, os núcleos urbanos multiplicaram-se, tornando as políticas públicas absolutamente necessárias ao desenvolvimento das atividades econômicas e ao atendimento das demandas relativas à infra-estrutura urbana. Como mencionou o escritor e jornalista Lima Barreto, “o Brasil não tem povo, tem público”, descrevendo a passividade do brasileiro ante uma série de mudanças estruturais na sociedade brasileira, que refletiram na abolição da escravatura, na subvenção à imigração e na Proclamação da República (REZENDE; HELLER, 2002).

Pode-se afirmar que a participação da população nos processos que definiram as políticas de saneamento no país distribuiu-se, no tempo e no espaço, com pesos distintos, em níveis diferentes e não necessariamente hierárquicos de participação. A gênese do controle social e da participação no Brasil é encontrada nas manifestações históricas das lutas sociais voltadas para o fenômeno da coletivização das demandas populacionais, em meio a um processo de mobilidade espacial altamente concentrador. Este processo remonta a pelo menos até a última década do século XIX e, apesar de posições teóricas distintas serem defendidas pelos estudiosos do tema, existe o consenso segundo o qual o termo participação popular está assentado em uma base populacional mais ampla, que extrapola os limites dos movimentos sindicais ou da política partidária, podendo envolver também a participação da classe média (PINHEIRO; HALL, 1979).

A consolidação das ações públicas de saneamento no Brasil deu-se em consequência da dita “coletivização do bem-estar”, uma discussão criada e conduzida pelas elites, que constataram a vulnerabilidade de toda a população às doenças, independente do seu nível socioeconômico (HOCHMAN, 1996). A população exigia do Estado uma conduta capaz de levar o país à tão sonhada reforma sanitária, enfatizando o plano coletivo na realização das ações. Entretanto, quando finalmente a água começou a adentrar em uma parcela reduzida dos lares, nas cidades mais importantes do país, fica claro que abastecimento público era um privilégio de poucos, pois as empresas privadas de capital inglês – as principais operadoras à época – atendiam a uma parcela pouco significativa de domicílios, justamente aqueles habitados pelos ricos. Em meio a freqüentes epidemias de cólera, a população revoltou-se fortemente contra a ineficiência das referidas companhias, e exerceu papel de destaque na reestruturação dos serviços de saneamento urbano no Brasil. Portanto, levou os governos federal, estaduais e municipais a assumirem as

ações. Nesse momento, a participação assume caráter reivindicatório e de instalação de conflito e, embora as elites estivessem à frente das manifestações, estas acabaram repercutindo na ampliação dos serviços para além dos espaços mais valorizados, atingindo também as camadas mais populares (REZENDE; HELLER, 2002).

Nesse contexto histórico, o nível do *envolvimento* descrito por Arnstein (1969) pode ser identificado, à medida que se inicia o processo de tomada de consciência dos direitos dos cidadãos por parte de alguns segmentos da sociedade. Contudo, este envolvimento não permeou as classes sociais mais baixas, ainda muito distantes do acesso às ações coletivas de saneamento. Coexistiam camadas populares ativas e passivas, mas o *status* socioeconômico determinava a participação ativa dos indivíduos, sendo evidente a ausência de ações coletivas estruturadas pelo poder público para os *não-cidadãos*, que estiveram à margem de todos os acontecimentos, tanto no plano das manifestações quanto no plano das conquistas. Prova disso foi a reforma sanitária da capital, Rio de Janeiro, levada a ferro e a fogo, no início do século XX, pelo presidente Rodrigues Alves, o prefeito Pereira Passos e o médico sanitарista Oswaldo Cruz, autoridade máxima da saúde pública no país. À população expulsa de suas casas e completamente destituída de seus direitos, restou a procura por novos espaços, cada vez mais distantes, para dar lugar às redefinições urbanas necessárias à salubridade do ambiente, ao progresso e à modernidade.

No referente às áreas rurais, movimentos como a “Liga Pró-Saneamento do Brasil”, que agregava as elites intelectuais e políticas do país, ficaram conhecidos durante as décadas de 1910 a 1930, graças às Comissões de Saneamento, que introduziram em grande parte do território, sobretudo nas regiões Nordeste, Sudeste e Centro-Oeste, alguns preceitos básicos voltados para o controle dos efeitos perversos das verminoses, ainda hoje endêmicas nessas áreas. A observação da participação dos atores envolvidos neste movimento mostra que a sua parte dominante, representada pelos sanitарistas,

infiltrou-se em áreas de interesse nacional a fim de viabilizar a exploração das riquezas minerais do país. Abandonada à própria sorte e desconhecendo governos e autoridades, a população dos sertões deparou-se com ampla intervenção nas questões de saúde e educação. A relação entre os envolvidos na “redescoberta dos sertões” baseou-se no poder da autoridade sanitária e na introdução de novas posturas voltadas para a erradicação e o controle das verminoses. Paralelamente à “educação sanitária” e à medicalização da população, havia o interesse maior voltado para o desenvolvimento econômico. Segundo Lira Neto (1999), os médicos higienistas tinham em conta que os hábitos da população mais pobre representavam grande perigo para a saúde pública nacional, e viam na pobreza e na ignorância os verdadeiros agentes da insalubridade e da insegurança social. Neste contexto, as ações de saneamento ganharam destaque na discussão da saúde da população, tanto nas áreas urbanas quanto nas rurais, sendo as epidemias e endemias as reais motivações para sua realização. Assim, é importante ressaltar que, apesar do caráter autoritário e dos interesses econômicos presentes nas ações dos sanitaristas brasileiros, foram eles os grandes responsáveis pela integração da população dos sertões à nação brasileira (REZENDE; HELLER, 2002).

Durante a chamada “(re)descoberta dos sertões”, entre as décadas de 1910 e 1930, a participação encontrava-se nos níveis mais baixos das escalas, correspondendo aos degraus da **terapia** e da **informação** de Arnstein (1969) ou ainda da participação passiva descrita por Heyd e Neef (2006). Apesar dos benefícios trazidos à população dos sertões, vistos pelos sanitaristas como os cuidados essenciais com a saúde e a higiene, o foco das ações sanitárias estava na viabilidade da exploração econômica, muito mais do que na integração nacional, pois as expedições se concentraram em áreas potencialmente ricas em minerais. Movidas pelos interesses voltados para o desenvolvimento do país, as autoridades sanitárias pro-

moveram a participação da população, conclamando-a à incorporação dos recentes métodos curativos e de hábitos de higiene voltados para a manutenção da saúde. Em contrapartida, foram criados pela União os serviços de profilaxia rural para que os doentes pudessem alcançar a cura dos males que, aos olhos das classes dominantes, “idiotizavam” os habitantes das áreas rurais.

A literatura referente à participação social situa o início da discussão mais sistemática sobre participação popular nos anos 1930 e 1940 relacionando-a ao surgimento das políticas públicas no país³. As novas dimensões urbanas foram determinantes na intervenção do poder estatal no atendimento das demandas de serviços de infra-estrutura, sobretudo em virtude da concentração populacional nos maiores centros urbanos do país e da massa de excluídos que orientou a chamada “urbanização por expansão de periferias” (MOISÉS, 1985). A lógica da expansão dos serviços de saneamento assentava-se na pouca capacidade ou interesse do capital de investir em empreendimentos cujo lucro não parecia ser imediato. Isso motivou a visão de que o Estado seria o provedor de soluções para a crescente problemática urbana, sendo a participação popular parte integrante desse processo (Id. Ibid.). Entretanto, o debate acerca da participação social era voltado para a aproximação e a consolidação das relações entre o Estado e as camadas populares, enquanto a viabilidade estrutural do desenvolvimento do Brasil, ditado pela expansão do capitalismo, estaria dependente das grandes obras de infra-estrutura, que agregariam os interesses sociais e os da ordem capitalista representada pelos contratos estatais e as grandes empreiteiras (DOIMO, 1993).

Neste cenário, identifica-se a participação no nível da **consulta** (ARNSTEIN, 1969), pois a despeito do convite para que a população opinasse nos processos decisórios acerca das políticas públicas, esta participação não é realmente efetiva para o direcionamento das ações no

3 Ver, por exemplo, Jacobi (1989), Martins (1989), Moisés (1985) e Costa (1988).

sentido de atender às suas demandas. De acordo com concepção de Bernardes, Scárdua e Campana (2006), a participação da população neste período não ultrapassaria o nível da informação que, assimilada ou não pelos cidadãos, deveria, a qualquer custo, ser aceita e implementada. Poderia se assumir também, neste período, a participação como passiva ou cedida, na qual as questões referentes às políticas públicas são debatidas, nas esferas governamentais, sem levar em conta as demandas da população, sendo as ações introduzidas na sociedade por meio de agentes externos. A baixa qualidade de vida de uma grande parcela da população brasileira legitimou a noção do Estado provedor, em que se apresenta justo reivindicar a devolução dos impostos à sociedade, sob a forma de serviços públicos eficientes (MOISÉS, 1985).

Durante a década de 1970, período de intensa expressão da política de saneamento, foram observadas ações voltadas para o atendimento das necessidades dos usuários e consumidores de serviços públicos. Ao analisar as lutas populares por saneamento e saúde, naquela década, Jacobi (1989) delinea essa nova racionalidade estatal, caracterizada pela intervenção do setor público na área social, como uma resposta do Estado à degradação das condições de vida da população brasileira. Para este autor (1989), as ações realizadas pelo Estado, com foco no saneamento e na saúde, inseriam-se no contexto das elevadas taxas de mortalidade infantil e do aumento das demandas populares, sendo os déficits de cobertura destes serviços, acumulados ao longo dos anos, incompatíveis com o desenvolvimento alcançado pelo país e altamente questionados pelos organismos internacionais.

O agravamento das carências urbanas e a conseqüente piora nas condições de vida da população mais desprovida foram desencadeados pela distribuição desigual dos serviços de saneamento e pelos perigos advindos da sua ausência e da sua baixa qualidade. Embora a população excluída do acesso aos serviços não tivesse conhecimento da extensão desses perigos, tinha consciência dos preju-

ízos causados pela água contaminada à saúde. De acordo com Jacobi (1989), a população mais pobre dos grandes centros, sobretudo da cidade de São Paulo, passou a entender que as questões de saneamento não eram priorizadas porque não rendiam votos. Para este autor, as “reclamações, demandas e reivindicações começam a ecoar pelos quatro cantos da cidade” e, assim, emergiram diversos movimentos por água, visando a uma resposta rápida às suas demandas.

Nesse contexto, os moradores das periferias urbanas começam então a mobilização, que determina a inclusão daquelas áreas em programas de saneamento básico, mas à medida que aqueles movimentos sociais se fortaleciam e se articulavam, ampliava-se o esquema de repressão e o grau de violência dos governos militares, a fim de suprimir as manifestações populares. Ainda conforme destaca o mesmo autor, a participação dos atores envolvidos naquele processo foi motivada por razões distintas, dado que a atuação nos bairros revelava sua importância para a sobrevivência política e sindical ao regime autoritário vigente na maior parte dos anos 1970. Desta forma, o papel dos chamados “agentes externos”, representados pelos agentes pastorais, médicos sanitaristas, militantes de diretórios de partidos políticos e organizações de esquerda, foram inquestionáveis em virtude da articulação e do desenvolvimento de lutas voltadas para as conquistas sociais.

Neste panorama, embora os movimentos sociais fossem, em sua maioria, movimentos essencialmente não-institucionais, pois eram incapazes de ocupar e legitimar o devido espaço no cenário político nacional, tornam - se mais abrangentes em termos de participação. Um empecilho para a ampliação do controle social e da participação durante a década de 1970 até meados da década de 1980 foi a falta de estruturação das organizações formais de defesa econômica e de representação política diante do Estado e das classes dominantes. Na visão de Durham (1984), a população residente nos domicílios urbanos passou a afirmar o próprio direito ao abasteci-

mento de água e à coleta dos esgotos, redefinindo assim as suas relações com o Estado. Tal comportamento incidiu numa participação mais efetiva da população, identificada por Arnstein (1969) como uma **parceria**, que permeia o processo de negociação envolvendo as ações relativas às políticas públicas. As lutas populares por água e esgotamento sanitário acabaram por constituir uma rede de intercâmbio de experiências estruturadas nos movimentos de bairro, compartilhadas por associações de moradores, comunidades eclesiais de base, grupos femininos, grupos de trabalho e cooperativas de alimentação, que, em grande medida, construíram os pilares para um novo paradigma abrangendo a sociabilidade política e a cidadania (JACOBI, 1989).

Contudo, os atores da reforma sanitária no Brasil, apesar das inegáveis conquistas, como a inscrição do Sistema Único de Saúde na Constituição de 1988, não conseguiram rearticular os setores de saúde e saneamento. Ao se observar o espaço reduzido ocupado pelo saneamento na temática das Conferências Nacionais de Saúde verifica-se que, apesar de esforços meritórios no sentido de agregar as duas áreas, o amplo distanciamento entre elas é a mais pura realidade. A desarticulação do saneamento com a saúde foi ainda mais contundente a partir de meados dos anos 1990, quando a relação do Estado com os cidadãos passou a reservar à ação pública papel bastante restrito. Tal distância tem resultado um déficit participativo para a área de saneamento. Sobretudo no cerne da política neoliberal, a lógica das disputas e da sobrevivência foi retirando qualquer possibilidade altruísta de ação. O espaço da realização da cidadania estaria então limitado pela hierarquização absoluta dos grupos e classes reconhecidos legalmente como aptos a exercerem os direitos sociais (SANTOS, 2000).

Os elementos identificados por Marshall (1992) na composição dos direitos sociais da cidadania como instrumentos capazes de expandir e aprofundar o controle social e a participação foram desmobilizados

quando da bipolarização das ações sanitárias entre os planos curativos e preventivos. Fundamentalmente, o acesso dos cidadãos na constituição de serviços e bens essenciais, preconizado pelos movimentos sociais ligados ao setor de saúde, não sobreviveram na instância do saneamento após sua retirada do âmbito das políticas de saúde.

Segundo Costa (1988), alguns elementos diferenciam os “novos” movimentos sociais contemporâneos das manifestações tradicionais de luta social conhecidas na história. As lutas populares no Brasil contemporâneo configuraram-se dentro do paradigma dos conflitos originados pelas contradições urbanas, com novos atores políticos confrontando-se com o Estado. Para este autor,

a incapacidade do capitalismo brasileiro resolver as novas, e sempre crescentes, necessidades postas à reprodução da força de trabalho (e) o estilo de política urbana do Estado, baseada em inversões públicas rentáveis a reprodução do capital (...) fez com que no Brasil, nas últimas duas décadas, as políticas sociais (saúde, saneamento, educação, habitação, etc.) apresentassem um desenvolvimento excludente, ineficaz e predominantemente privatista.

Um dos maiores exemplos da nova configuração dos movimentos sociais são as redes antiglobalização que se instalaram no planeta, tendo lugar de destaque no Brasil, onde se realizaram três fóruns sociais mundiais em Porto Alegre. A Carta de Princípios do Fundo Social Mundial (FSM) o situa como um espaço aberto para o aprofundamento da reflexão, para o debate democrático de idéias, a formulação de propostas, a troca livre de experiências e a articulação para ações eficazes, de entidades e movimentos da sociedade civil que se opõem ao neoliberalismo e ao domínio do mundo pelo capital e por qualquer forma de imperialismo, e estão empenhadas na construção de uma sociedade planetária orientada para uma relação fecunda entre os seres humanos e destes com a Terra (FÓRUM SOCIAL MUNDIAL, 2001).

O impasse entre os movimentos populares e o Estado, no qual os orçamentos devem ser decididos à margem da realidade vivida pelo povo brasileiro, trouxe à tona no país o Orçamento Participativo (OP), prática governamental reconhecida mundialmente. Esta prática tornou-se uma realidade nas cidades administradas pelo Partido dos Trabalhadores (PIRES, 2001).

Tanto a experiência dos FSMs quanto a dos OPs caracterizam-se pela ampla participação, no âmbito da **transferência de poder**, que, sob a perspectiva de Arnstein (1969), se constitui onde os cidadãos exercem papel de destaque, tendo um peso considerável na votação das demandas consideradas, em seu entender, prioritárias para a sociedade. Os níveis de participação interativa e a institucionalizada (HEYD; NEEF, 2006) também podem ser identificados nas duas experiências supracitadas, pois a população ocupa lugar de relevo nos processos que originam as ações e determinam seu desenvolvimento.

Na história mais recente do Brasil, merece destaque a atuação da Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento (Assemae), sociedade civil sem fins lucrativos, fundada em 1984. Ela reúne quase 2 mil municípios brasileiros, que administram os serviços de saneamento diretamente e com estrutura pública. Esta entidade vem ampliando as conquistas do saneamento no país, mediante lutas contra as privatizações, requeridas pelos agentes financeiros multilaterais, em uma conjuntura de neoliberalismo. A Assemae une-se a movimentos e entidades de todo o mundo para tirar a garantia do acesso à água da esfera dos tratados comerciais globais, por entender que o mercado não é apto para tratar bens coletivos. Faz parte do histórico desta associação o incentivo à participação do conjunto da sociedade nas definições da política de saneamento e da implementação das ações, por meio de conselhos deliberativos oficialmente instituídos nos serviços de saneamento.

Após o período de déficit de participação durante o governo

militar (1964-1984) e dos primeiros mandatos governamentais pós-redemocratização, a conscientização e organização das comunidades foram sentidas no âmbito das duas primeiras Conferências Nacionais das Cidades, em outubro de 2003 e novembro de 2005, integrando saneamento, transportes, mobilidade urbana e habitação. O Governo Federal comprometeu-se a se basear nas resoluções da Conferência, para traçar sua política para o saneamento ambiental e a trabalhar de modo afinado com o Conselho Nacional das Cidades, que é integrado pela Assemæ. Em paralelo, experiências localizadas de conselhos municipais e estaduais de saneamento, encontrados em alguns modelos de gestão no país a partir sobretudo de meados da década de 1990, requerem ser mais bem compreendidas e avaliadas, visando inclusive seu aperfeiçoamento e disseminação no setor.

Entende-se da maior relevância o esforço despendido pelos estudiosos desta temática em identificar níveis hierárquicos que representem a participação dos cidadãos na definição das políticas públicas. Todavia, destaque-se, o caráter não-linear da evolução do controle social e da participação no Brasil dificulta a discussão deste processo sob a ótica das modalidades encontradas na literatura e relacionadas na seção anterior. A realidade brasileira, em suas múltiplidades e especificidades, é que determina o maior ou menor envolvimento da população no processo de decisão ao longo dos processos históricos que permearam o desenvolvimento das ações de saneamento, tendo feição singular, distinta das modalidades discutidas pela literatura especializada.

Considerações Finais

Esse capítulo procura combinar três enfoques relacionados à participação e ao controle social em saneamento: as visões teórico-conceituais aplicados a este campo de análise; modelos de classificação disponíveis na literatura; e a aplicação de ambos os conceitos à trajetória do saneamento no Brasil.

O reduzido espaço disponível para o desenvolvimento das idéias impediu um aprofundamento maior do tema, de absoluta relevância para a superação do déficit democrático ainda persistente no setor de saneamento brasileiro. Todavia, algumas importantes considerações merecem destaque nesta análise.

Em primeiro lugar, verifica-se a clara necessidade de se articular, em um estudo de maior fôlego, as diversas vertentes teóricas dos campos da ciência política e da sociologia relacionadas aos conceitos de participação à realidade específica da área de saneamento. Os estudos sobre cidadania, governabilidade e capital social, entre outros já mencionados, oferecem importante potencial em contribuir para a construção de marcos conceituais específicos.

Em segundo lugar, a disponibilidade de escalas de classificação dos níveis participativos, embora possam obscurecer nuances dos processos políticos e sociais envolvidos, mostra-se uma ferramenta funcional para comparar momentos de participação e processos participativos simultâneos em diferentes realidades. Observa-se, porém, a carência de formulações mais elaboradas, que as situem mais adequadamente na realidade do setor e nelas incorporem dimensões qualitativas, capazes de trazer a complexidade dos processos político-sociais para a análise.

A história do saneamento do Brasil revela poucas situações de participação e controle social e, nessas, baixo nível nas escalas de participação. Tal constatação resulta do traço de centralização e autoritarismo que caracterizou o setor, bem como das próprias orientações do Estado brasileiro. Os momentos de participação em geral mostram processos por iniciativa das elites do país, ao lado de movimentos populares de caráter reivindicatório. Além disso, as poucas experiências de participação mais substantiva, antes de terem sido uma concessão do Estado, foram conquistas dos usuários e não-usuários dos serviços.

Por fim, deve-se saudar o potencial de ampliação do exercício da cidadania no setor de saneamento com a promulgação da Lei nº 11.445 (BRASIL, 2007). Tal documento legal explicita de forma clara a participação e o controle social como um dos princípios da política de saneamento do país, embora seja tímido em estabelecer os instrumentos concretos para tal, o que dependerá da futura dinâmica do setor e da sociedade. Ademais, a exigência de elaboração de planos plurianuais de saneamento, nos níveis nacional, estaduais e municipais, pode se constituir importante meio de envolvimento da população na problemática do setor e na tomada de decisão sobre seus rumos. Tal futuro requererá, no entanto, além da ação das forças políticas relacionadas ao tema, uma adequada formulação teórica, conceitual e metodológica, para o que este texto procura trazer contribuições, ainda que preliminares.

Referências

ARNSTEIN, S. R. A ladder of citizen participation. **JAIP**, v.35, n.4, p.216-224, 1969.

BELL, M.; FRANCEYS, R. Improving human welfare through appropriate technology: government responsibility, citizen duty or customer choice. **Social Science and Medicine**, v. 40, n. 9, p. 1169-1179, 1995.

BERNARDES R. S.; SCÁRDUA M. P.; CAMPANA NA. **Guia para a elaboração de planos municipais de saneamento**. Brasília: Ministério das Cidades, Ministério da Saúde, 2006. 152p.

BRASIL. Decreto Presidencial nº 5.440, de 4 de maio de 2005. Estabelece definições e procedimentos sobre o controle de qualidade da água de sistemas de abastecimento e institui mecanismos e instrumentos para divulgação de informação ao consumidor sobre a qualidade da água para consumo humano. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, maio 2005a. 7p.

BRASIL. Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nos 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei no 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências.

CASTRO, J.E. Agua, democracia y la construcción de la ciudadanía. In: ESCH S.; HELFRICH S.; DELGADO M.; SALAZAR H.; TORRE-GROSA M.L.; ZÚÑIGA I. **El derecho humano al agua en México, Centroamérica y en el Caribe**. Visiones versus realidades. México, D. F.: Fundación Heinrich Böll, 2007 (no prelo).

CHURCHILL, A.A. **Rural water supply and sanitation: time for a change**. Washington: The World Bank, 1987. World Bank Discussion Paper, 18.

COSTA, N. R. Transição e movimentos sociais: contribuição ao debate da reforma sanitária. **Cad. Saúde Pública**, v.4, n.2, p.207-225, abr./jun. 1998.

DOE, S.R.; KHAN, M.S. The boundaries and limits of community management: lessons from the water sector in Ghana. **Community Development Journal**, v. 39, n. 4, p. 360-371, 2004.

DOIMO, A. M. **Movimento popular no Brasil pós-70: formação de um campo ético-político**. 1993. (254f.) Tese (Doutorado) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 1993.

DURHAM, E. R. Movimentos sociais: a construção da cidadania. **Novos Estudos Cebrap**, v. 10, p. 24-31, 1984.

FÓRUM SOCIAL MUNDIAL. **Carta de princípios** aprovada pelo Conselho Internacional do Fórum Social Mundial em 10 de junho de 2001. Disponível em <http://www.forumsocialmundial.org.br/>

GLENNIE, C. **A model for the development of a self-help water supply program**. Washington: The World Bank, 1982. World Bank Technical Paper, 2.

HARPHAM, T.; BOATENG, K.A. Urban governance in relation to the operation of urban services in developing countries. **Habitat International**, v. 21, p. 65-77, 1991.

HELLER, L. Saneamento básico para populações de baixa renda: aspectos conjunturais. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ENGENHARIA SANITÁRIA E AMBIENTAL, 13, 1985, Maceió (mimeo).

HELLER, L.; CASTRO, J.E. **Política pública de saneamento**: apontamentos teórico-conceituais. 2007. (submetido).

HEYD H.; NEEF. A. Public participation in water management in northern Thai Highlands. **Water Policy**, v.8, n.5, p.395-413, 2006.

HOCKMAN, G. **A era do saneamento**: as bases da política de saúde pública no Brasil, 1996. Tese de Doutorado apresentada junto ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais do IUPERJ, Rio de Janeiro, 1996.

JACOBI, P. **Movimentos sociais e políticas públicas**. Demandas por saneamento básico e saúde: São Paulo 1974-1984. São Paulo: Editora Cortez, 1989.

JANOSKI, T. **Citizenship and civil society**: a framework of rights and obligations in liberal, traditional, and social democratic regimes. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

LIRA NETO, J. **O poder e a peste**: a vida de Rodolfo Teófilo. Fortaleza: Edições Fundação Demócrito Rocha, 1999. 226 p.

MARTINS, J. S. 1989. Dilemas sobre as classes subalternas na idade da razão. In: **Caminhada no chão da noite**: emancipação política e libertação nos movimentos sociais no campo. São Paulo: Hucitec, 1989. p.97 - 138.

MARSHALL, T.H. Citizenship and social class. In: MARSHALL, T.H., BOTTOMORE, T. **Citizenship and social class**. Londres and Concord, Mass.: Pluto Perspectives, 1992.

McCOMMON, C.; WARNER, D.; YOHALEN, D. **Community management of rural water supply and sanitation services**. Washington: The World Bank, 1990. WASH Technical Report, 67.

MELLO e SOUZA, L. **História da vida privada no Brasil: cotidiano e vida privada na América portuguesa**. São Paulo: Companhia das Letras, 1997.

MOISÉS, J. A. Contradições urbanas, movimentos sociais e o Estado. In: MOISÉS, J. A. **Cidade, povo e poder**, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985. p. 14 - 29.

PAHL-WOSTL, C. Towards sustainability in the water sector: the importance of human actors and processes of social learning. **Aquatic Sciences**, v. 64, p. 394 - 411, 2002.

PERRETT, H.E. **Involving women in sanitation projects**. Washington: The World Bank, s.d. TAG Discussion Paper, 3.

PINHEIRO, P.S.; HALL, M. M. **A classe operária no Brasil, 1889-1930**. O movimento operário. Volume 1. São Paulo: Alfa Omega, 1979.

PIRES, V. **Orçamento participativo: o que é, para que serve, como se faz**. São Paulo: Ed. Manole, 2001.

PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento). **Governance for sustainable human development**. Nova York: PNUD, 1997.

PRETTY, J. Participatory learning and action: a trainer's guide. London: IIED, 1995. In: HEYD, H.; NEEF, A. Public participation in water management in northern Thai Highlands. **Water Policy**, v.8, n.5, p.395-413, 2006.

REZENDE, S. C.; HELLER, L. **O saneamento no Brasil: políticas e interfaces**. Belo Horizonte, Editora UFMG, 2002.

SANTOS, M. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. Rio de Janeiro: Editora Record, 2000.

SWYNGEDOUW, E. Governance innovation and the citizen: the Janus face of governance-beyond-the-state. **Urban Studies**, 42, p. 1991 - 2006, 2005.

WEBLER, T.; TULER, S.; KRUEGER, R. What is a good public participation process? Five perspectives from the public. **Environmental Management**, v. 27, n. 3, p. 435 - 450, 2001.

3

Desafios para os conselhos de saneamento básico

Alceu de Castro Galvão Junior

Engenheiro Civil, Mestre em Hidráulica e Saneamento pela Universidade de São Paulo (USP). Doutorando da Faculdade de Saúde Pública da USP, Analista de Regulação da Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará (ARCE).

Marfisa Maria de Aguiar Ferreira Ximenes

Arquiteta, Especialista em Engenharia de Sistemas Urbanos, presidente do Conselho Diretor da Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará (ARCE), Coordenadora da Câmara Técnica de Saneamento Básico da Associação Brasileira das Agências de Regulação (ABAR).

Introdução

A Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico, define controle social como um “conjunto de mecanismos e procedimentos que garantem à sociedade informações, representações técnicas e participações nos processos de formulação de políticas, de planejamento e de avaliação relacionados aos serviços públicos de saneamento básico”. Ainda, determina o estabelecimento de mecanismos de controle social por parte do poder concedente como condição vinculante para a validade de contratos de serviços públicos concessionados.

O controle social apresentado nesta lei poderá ser realizado por meio de órgãos colegiados de caráter consultivo, compostos pelos titulares dos serviços, entidades governamentais relacionadas ao setor de saneamento básico, prestadores e usuários de serviços de saneamento básico, além de entidades técnicas e de organizações da sociedade (BRASIL, 2007).

Entretanto, Medeiros e Pereira (2003) conceituam controle social como o acesso por parte da sociedade a mecanismos para avaliação dos serviços de atendimento que lhes são proporcionados e para a cobrança ao Estado da melhoria desses serviços. O aspecto

fundamental desta participação social é a possibilidade dos usuários contribuírem na implantação e gestão dos serviços públicos dos quais são beneficiados (PRESOTO; WESTPHAL, 2005).

Conseqüentemente, o controle social dos serviços públicos é um componente basilar para a eficiência e a eficácia destes serviços e de suas políticas, haja vista ser a sociedade a principal beneficiada por este controle, especialmente o setor de água e esgoto, considerado de natureza essencial. Como referência, segundo Avritzer (s.d.), após instituição do controle social sobre as políticas públicas nas áreas de saúde e de assistência social, ocorreu melhoria na qualidade destas políticas no país .

Da forma como evidenciado na Lei nº 11.445/2007, os principais mecanismos para o controle social dos serviços de água e esgoto se darão por meio dos conselhos de caráter consultivo, segundo composição já explicitada.

Ainda conforme Avritzer (s.d.), os conselhos são organismos de deliberação pública criados no interior do Poder Executivo para a participação da sociedade civil, utilizados na definição de políticas públicas e de grande importância na efetivação de direitos sociais. Genericamente, como mencionado por Teixeira (2004), os conselhos podem ser definidos como órgãos coletivos de tomada de decisões ou agrupamentos de pessoas que deliberam sobre algum negócio.

Na Constituição de 1998, foram asseguradas e posteriormente regulamentadas diversas formas de controle social na formulação e definição de políticas públicas por meio de conselhos nas áreas de saúde, educação, assistência social, trabalho, entre outros. Em algumas áreas, a existência dos conselhos tornou-se condição obrigatória para o recebimento de verbas públicas por parte dos municípios brasileiros. Desde a década de 1990 já existem inúmeras experiências de controle social por meio de conselhos no país. De acordo com a pesquisa de informações básicas municipais do IBGE – gestão 2001, neste ano existiam no país 28.216 conselhos municipais das diversas áreas sociais (IBGE, 2003).

Além de colaborar com a construção de políticas públicas setoriais, os conselhos apresentaram grande contribuição no processo de consolidação democrática no país. Como concluíram Caldas e Gusmão (s.d.), a concepção dos conselhos fundamentou-se na transposição da democracia política para a democracia social, por meio da extensão do poder de decisão para a sociedade civil. Especificamente em relação aos conselhos de saúde, de acordo com o entendimento de Van Stralen et al. (2006), estes colegiados estão inseridos num movimento geral de superação das formas tradicionais de participação política.

A discussão do papel dos conselhos conduz até mesmo a um debate ideológico. Segundo os liberais, os conselhos são instrumentos ou mecanismos de colaboração do Estado; já os setores de esquerda compreendem os conselhos como vias ou possibilidades de mudanças sociais no sentido de democratização das relações de poder (GOHN, 2000).

Apesar da importância do controle social, o setor de água e esgoto não apresenta tradição em relação à participação popular, mais especificamente quando da definição das prioridades de investimento do setor (TEIXEIRA; HELLER, 2003). Na opinião de Conforto (1997), se os cidadãos forem excluídos deste processo, não haverá comportamento pró-ativo em relação à prestação dos serviços, não se estabelecendo, portanto, parcerias e empenho participativo no seu controle.

Como parte desta política, o controle social exercido por conselhos municipais setoriais ou de mesma natureza poderá contribuir de forma efetiva como instrumento de apoio à regulação da prestação dos serviços de água e esgoto.

Ante a experiência dos municípios brasileiros no controle das áreas sociais por meio de conselhos e a perspectiva de extensão deste controle para a prestação dos serviços de água e esgoto em decorrência da Lei nº 11.445/07, torna-se fundamental o estudo destas experiências com vistas à obtenção de subsídios para o controle social do setor de saneamento básico.

Neste sentido, este capítulo objetiva identificar e discutir os desafios postos para o controle social dos serviços de água e esgoto no país por meio dos conselhos, a partir da análise das experiências existentes.

Metodologia

Desenvolveu-se pesquisa documental baseada em dados gerados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e pela Controladoria Geral da União (CGU), pertinentes à atuação dos conselhos municipais de caráter setorial no país.

A CGU é o órgão do Poder Executivo Federal responsável, entre outras funções, por fazer auditorias e fiscalizações para verificar como o dinheiro público está sendo aplicado. Por meio do programa de fiscalização a partir de sorteios públicos, os municípios são auditados, inclusive quanto à atuação de alguns conselhos colegiados, responsáveis legais pelo controle social da aplicação de recursos públicos. Assim, inicialmente identificaram-se as principais competências e composição dos conselhos relacionadas ao objeto do estudo específico.

Em relação ao IBGE foram analisadas as Pesquisas de Informações Básicas Municipais – Perfil dos Municípios Brasileiros, Gestão Pública 2001 e 2005 e Assistência Social 2005. Nestas pesquisas identificou-se o percentual de municípios que informaram ter conselhos por área de atuação, região da localização do município, classe de tamanho da população e evolução percentual destes conselhos entre o período 2001-2005, referente à realização das pesquisas. Para avaliação da evolução percentual dos conselhos, somente foram apresentados os dados dos principais conselhos existentes e com dados disponíveis nas pesquisas do IBGE.

Com a análise dos dados do IBGE, objetivou-se obter um panorama geral da atuação dos conselhos municipais no país.

Para a análise de experiências específicas quanto à atuação dos conselhos, foram pesquisados no sítio da CGU os relatórios do programa de fiscalização a partir de sorteios públicos de números 19,

promovido em 7 de novembro de 2005, e 20, no dia 23 de março de 2006, ambos realizados em 120 municípios brasileiros. Optou-se por analisar estes sorteios em virtude da disponibilidade integral dos relatórios de fiscalização no sítio da CGU (www.cgu.gov.br), o que permitiu uma análise mais detalhada das constatações de não-conformidades identificadas nas auditorias. Vale ressaltar que a disponibilidade integral dos relatórios de fiscalização somente teve início a partir do 19º sorteio.

Nesta pesquisa, entende-se por constatação de não-conformidade a descrição de procedimento(s) ou fato(s) provenientes de ação do conselho municipal em desacordo com a legislação vigente, detectados por meio de auditoria da CGU no âmbito do programa de fiscalização a partir de sorteios públicos.

Nos relatórios de fiscalização da CGU foram estudadas as constatações de não-conformidades relacionadas à atuação dos conselhos municipais de acordo com a área de atuação: Educação – Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundef (CACS-Fundef) e Conselho de Alimentação Escolar (CAE); Saúde – Conselho Municipal de Saúde (CMS); Trabalho – Comissão Municipal de Trabalho (CMT); Assistência Social – Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS), Comissão Municipal de Erradicação do Trabalho Infantil (Cmeti) e Conselho Municipal do Programa Bolsa Família (CMBF); e Desenvolvimento – Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural (CMDR). Apesar de ter a denominação de comissão, a CMT foi considerada para efeito desta pesquisa como conselho, por conter características institucionais semelhantes a estes colegiados.

As constatações de não-conformidades detectadas nos relatórios foram analisadas descritivamente e agregadas conforme a área de atuação do conselho, frequência de ocorrência, região e classe do tamanho de população do município, além do conteúdo da constatação. Para definição da população dos municípios pesquisados utilizou-se o Censo 2000 do IBGE.

As constatações de não-conformidades foram sistematizadas e agrupadas em quatro categorias, quais sejam:

1. Conselho não atua – esta constatação está relacionada à deficiência na atuação do conselho ou à completa inoperância deste no atendimento ao disposto pela legislação;

2. Composição do conselho – a composição dos membros do conselho está em desacordo com a legislação;

3. Conselho não existe – inexistência do conselho conforme determinado na legislação;

4. Outros – nesta constatação incluem-se ausência de regimento interno do conselho, falta de registro em ata das reuniões e separação de funções entre o conselho e o Poder Executivo Municipal.

Ao mencionar estas não-conformidades, não se está incorrendo em conflitos éticos nem expondo os cidadãos a riscos ou constrangimentos, pois os dados investigados nesta pesquisa já foram publicados e são de livre acesso, portanto, disponíveis a quem interessa consultá-los.

Por último, a partir das informações e dados pesquisados, procedeu-se à interpretação, discussão e conclusão do estudo, apondo ao final os desafios postos ao setor de água e esgoto para o controle social por meio de conselhos.

Análise e Discussão dos Dados

Conselhos municipais – quadro geral da realidade nacional

Na Tabela 1 apresenta-se o percentual dos municípios brasileiros que têm conselhos formalmente constituídos por área de atuação.

Tabela 1 – Conselhos municipais por área de atuação (2001-2005)

Área de atuação do conselho	Municípios que têm conselhos (%)	
	2001*	2005
Saúde	97,6	99,6**
Educação****	73,3	90,5**
Assistência social	93,1	98,8**
Trabalho	33,9	n.d.
Criança e adolescente	77,5	93,5**
Política urbana	6,0	13,1***
Cultura	13,2	21,0***

Fonte: *IBGE (2001); **IBGE, (2006b); ***IBGE (2006a); ****Exclusive CACS-Fundef e CAE; n.d. – Não disponível.

Conforme evidenciado nessa Tabela, as áreas de saúde e assistência social encontram-se praticamente universalizadas quanto à existência de conselhos. Tal situação decorre do incentivo dado pela legislação federal quanto ao condicionamento do repasse de verbas vinculado à existência dos conselhos. Embora a educação conte com elevado percentual de conselhos, cerca de 90%, a análise dos conselhos desta área fica comprometida tendo em vista que a pesquisa do IBGE excluiu da amostra os conselhos do Fundef (CACS-Fundef) e da alimentação escolar (CAE), cujas existências são também vinculantes para o repasse de verbas federais. Como ressalta Abrúcio (2005), apesar da importância da participação dos cidadãos na definição das políticas públicas sociais, a implantação inicial dos conselhos foi motivada pela legislação federal, que vinculava o repasse de verbas à existência destas entidades.

Nas áreas onde não ocorre transferência de recursos, como política urbana e cultura, o percentual encontrado de conselhos municipais é ainda relativamente pequeno em relação às demais áreas. Desse modo, o surgimento destes conselhos ocorre de forma lenta e gradual (IBGE, 2003).

Em relação à evolução da existência de conselhos durante o período 2001-2005, a Tabela 1 constata crescimento na quantidade de conselhos em todas as áreas pesquisadas.

Quanto à existência dos conselhos municipais por região e por classe de tamanho da população do município, ver a Tabela 2.

Tabela 2 – Conselhos municipais por região e classe de tamanho da população do município

Regiões e classe de tamanho da população do município	Municípios com existência de conselho (%)					
	Saúde	Educação	Assistência social	Criança e adolesc.	Política urbana	Cultura
Classe de tamanho da população						
Até 20.000 hab.	99,6	89,9	98,5	91,5	8,2	17,3
De 20.001 a 100.000 hab.	99,5	92,0	99,6	98,1	21,1	27,1
Acima de 100.000 hab.	100,0	92,3	99,2	99,6	48,2	46,6
Regiões						
Norte	98,7	88,0	99,1	92,2	10,2	9,1
Nordeste	99,3	92,4	98,9	89,1	8,7	11,0
Centro-Oeste	99,6	90,3	99,8	94,8	12,0	39,1
Sudeste	99,9	92,9	98,5	95,6	11,2	31,7
Sul	99,9	85,4	98,5	97,1	24,1	18,5

Fontes: IBGE (2006a), IBGE (2006b).

De acordo com os dados da Tabela 2, nos municípios com população até 20 mil habitantes existe um menor percentual de conselhos. Esta diferença é pouco representativa em relação aos conselhos de saúde e assistência social, e maior nos conselhos de política urbana e cultura. Quanto à distribuição geográfica dos conselhos, verificou-se pequena diferença no percentual entre as cinco regiões, exceto o de política urbana na região Sul, com maior prevalência, e o de cultura, que apresenta as maiores disparidades de ocorrências.

Para operacionalização dos conselhos nos 5.564 municípios brasileiros, se faz necessário um contingente de milhares de atores sociais, políticos e institucionais, mobilizados para o debate e fiscalização de políticas públicas, o que contribui para o fortalecimento da cultura democrática. Somente para os conselhos de saúde, estima-se a existência de 100 mil conselheiros (VAN STRALEN et al., 2006).

Apesar da relevância do número de atores envolvidos nos con-

selhos, o que realmente importa é se esta participação está qualificada para o debate das políticas públicas, se consegue exercer suas atribuições legais e se este exercício democrático tem contribuído para a melhoria da qualidade de vida da população. Esta questão torna-se mais complexa nos municípios de pequeno porte, diante da imensa quantidade de conselhos instituídos e da carência de conselheiros qualificados para o debate das políticas públicas.

Não obstante o nível de detalhamento das pesquisas do IBGE, os dados disponibilizados não são suficientes para um exame específico acerca do funcionamento destes conselhos. Neste sentido, mediante análise dos relatórios de fiscalização da CGU em 120 municípios brasileiros, obteve-se informações de auditoria externa (CGU) acerca dos conselhos municipais. Isto possibilitou uma análise crítica do funcionamento destes mecanismos bem como contribuiu para a formulação de subsídios para o controle social do setor de saneamento básico, ora a ser iniciado efetivamente no país com o advento da Lei nº 11.445/2007.

Avaliação do funcionamento dos conselhos municipais

A seguir são apresentadas as principais atribuições e composição de cada conselho municipal pesquisado nos relatórios da CGU.

Educação – Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundef (CACS-Fundef)

O CACS-Fundef tem como função principal proceder ao acompanhamento e controle social sobre a repartição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundef (FUNDEF, 2007). Quanto à composição, o CACS-Fundef deve contar com, no mínimo, quatro membros, que representam a Secretaria Municipal de Educação, os professores, servidores e diretores de escolas públicas municipais do ensino fundamental, e os pais de alunos.

Educação – Conselho de Alimentação Escolar (CAE)

O principal objetivo do CAE é fiscalizar a aplicação dos recursos

e zelar pela qualidade dos produtos da merenda escolar, desde a compra até a distribuição nas escolas, além de observar as práticas sanitárias e de higiene na manipulação e distribuição da merenda. O CAE é um colegiado deliberativo composto por 7 (sete) membros: 1 (um) representante do Poder Executivo, 1 (um) representante do Poder Legislativo, 2 (dois) representantes dos professores, 2 (dois) representantes de pais de alunos e 1 (um) representante de outro segmento da sociedade civil (FNDE, 2007).

Saúde – Conselho Municipal de Saúde (CMS)

Compete ao CMS atuar na formulação e proposição de estratégias e no controle da execução das políticas de saúde, inclusive em seus aspectos econômicos e financeiros. O CMS está integrado ao Sistema Único de Saúde (SUS) como órgão colegiado deliberativo e permanente. Este conselho é constituído por usuários (50%), trabalhadores de saúde (25%), representantes do governo e prestadores de serviços (25%). (SUS, 2007).

Trabalho – Comissão Municipal do Trabalho (CMT)

Entre as atribuições da CMT, estão o acompanhamento da utilização dos recursos alocados mediante convênios ao Sistema Nacional de Emprego e ao Programa de Geração de Emprego e Renda; participação na elaboração do plano de trabalho do sistema nacional de emprego, no âmbito de sua competência; e análise dos relatórios de acompanhamento dos projetos financiados com os recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) (MTb, 2007). A CMT é composta de no mínimo 6 (seis) e no máximo 18 (dezoito) membros, constituída de forma tripartite e paritária, com representantes da área urbana e rural, em igual número, de trabalhadores, de empregadores e do governo.

Assistência Social – Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS)

Ao CMAS compete, entre outros, o acompanhamento, avaliação e fiscalização da gestão dos recursos, bem como os ganhos

sociais e o desempenho dos benefícios, rendas, serviços sociassistenciais, programas e projetos aprovados nas políticas de assistência social municipal (CNAS, 2006). Os Conselhos de Assistência Social são compostos por 50% de representantes do governo e 50% de representantes da sociedade civil (usuários ou organização de usuários da assistência social, entidades e organizações de assistência social e de trabalhadores do setor).

Assistência Social – Comissão Municipal de Erradicação do Trabalho Infantil (Cmeti)

A Cmeti tem como atribuições a aprovação, em conjunto com o órgão gestor municipal da assistência social, dos cadastros das famílias a serem beneficiadas pelo Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), o recebimento e o encaminhamento, aos setores competentes, das denúncias e reclamações sobre a implementação e execução do PETI, bem como a responsabilidade de denunciar aos órgãos competentes, a ocorrência do trabalho infantil, entre outros (PORTAL DA TRANSPARÊNCIA, 2007). Este conselho é do tipo consultivo e propositivo, constituído por membros do governo e da sociedade, por meio de representantes dos órgãos gestores das áreas de assistência social, trabalho, educação e saúde, conselhos de assistência social, de defesa dos direitos da criança e do adolescente, conselho tutelar, Ministério Público, Delegacia Regional do Trabalho, sindicatos patronais e de trabalhadores, instituições formadoras e de pesquisa, organizações não-governamentais, fóruns ou outros organismos de prevenção e erradicação do trabalho infantil.

Assistência Social – Conselho Municipal do Programa Bolsa Família (CMBF)

O CMBF tem como objetivo proceder ao controle social do Programa Bolsa Família por meio da análise dos recursos do programa, verificar se as famílias do programa atendem aos critérios e se o programa atende com qualidade as famílias que realmente precisam. Segundo definido, o conselho é composto por representantes do se-

tor público e da sociedade civil (igual número de representantes) (BOLSA FAMÍLIA, 2007). O controle social deste programa poderá ser realizado por conselho ou instância anteriormente existente, desde que garantidas a paridade e a intersetorialidade. Neste estudo de caso, a maioria dos municípios analisados realiza este controle por meio do CMAS.

Desenvolvimento – Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural (CMDR).

O CMDR é formado por representações e instituições de agricultores familiares, e por instituições que atuam no município. Pelo menos 50% dos seus membros devem ser agricultores familiares (PRONAF, 2007). Este conselho tem por objetivo analisar e aprovar o Plano Municipal de Desenvolvimento Rural (PMDR), sugerir mudanças nas políticas municipais, estaduais e federais, promover articulações para implementação do plano, e auxiliar no acompanhamento e fiscalização da boa aplicação dos recursos públicos.

Conforme observado na descrição dos conselhos, todas estes colegiados possuem representações da sociedade em sua composição e exercem papéis relevantes para a definição e fiscalização da execução das políticas públicas setoriais nos municípios. Outra particularidade que caracteriza os conselhos municipais é o trabalho voluntário dos conselheiros, não obstante, em alguns dos conselhos, o município é obrigado por lei a fornecer infra-estrutura para funcionamento do colegiado.

Na Tabela 3 são listados os municípios objeto da pesquisa nos relatórios de fiscalização da CGU. Ao todo são analisados dados de 120 municípios distribuídos nas cinco regiões do país e em 25 Estados da federação. A região Nordeste concentra o maior número de municípios analisados, com 31,6% da amostra, seguido pelas regiões Sudeste (26,7%), Sul (20,0%), Norte (11,7%) e Centro-Oeste (10,0%). Estes percentuais são próximos à distribuição da quantidade de municípios por região no país. Presume-se ser este um critério

de sorteio da CGU no sentido de que todas sejam contempladas de forma equitativa.

Tabela 3 – Municípios pesquisados na CGU

Região	Tot.	Estado	Municípios
Norte	14	AC	Assis Brasil
		AM	Autazes, Itacotiara
		AP	Itaubal, Macapá
		PA	Cumaru do Norte, Mãe do Rio, Novo Repartimento, São João de Pirabas
		RO	Candeias do Jamari
		TO	Aliança do Tocantins, Formoso do Araguaia, Rio dos Bois, Sta. Tereza do Tocantins
Nordeste	38	AL	Chã Preta, Sta. Luzia do Norte
		BA	Camacan, Capela do Alto Alegre, Ibiquera, Ipupiara, Quixabeira, Morpara, Mutuipe, Nazaré, Rodelas, Sta. Bárbara
		CE	Chaval, Jaguaribara, Marco, Tejuçuoca
		MA	Coroatá, Sta. Quitéria do Maranhão, Urbano Santos, Vargem Grande
		PB	Assunção, Caldas Brandão, Malta, Pedra Branca
		PE	Brejinho, Surubim, Timbaúba, Venturosa
		PI	Sebastião Leal, Sto. Antônio dos Milagres, União, Wall Ferraz
		RN	São Bento do Norte, São Rafael, Ten. Laurentino Cruz, Venha-Ver
		SE	Nossa Sra. do Socorro, São Miguel do Aleixo
Centro-Oeste	12	GO	Caiapônia, Cocalzinho de Goiás, Cristianópolis, Hidrolândia, Itaja, São Luís do Norte
		MS	Bonito, Japorã
		MT	Araputanga, Jaciara, Nova Brasilândia, Nova Canaã do Norte
Sudeste	32	ES	Alegre e São Matheus
		MG	Iapu, Indianópolis, Itumirim, Medina, Novo Oriente de Minas, Piedade dos Gerais, Pirapetinga, Prados, Rio Espera, Rio Preto, São José do Divino, Toledo, Urucânia, Virgem da Lapa
		RJ	Belfort Roxo, Bora, Elias Fausto, Nova Odessa, Paracambi, Piraí, Salto, Serrana, Taubaté, Volta Redonda
		SP	Alto Alegre, Cajamar, Cel Macedo, Itapeva, Itirapina, Uchoa
Sul	24	PR	Arapongas, Congonhinhas, Foz do Jordão, Ivate, Maringá, Osório, Palatina, Pinhais, Paraíso do Sul, Prado Ferreira
		RS	Arroio do Sal, Braga, Eugênio de Castro, Jacuizinho, Monte Belo do Sul, Nova Sta. Rita, Paim Filho, Pavarema
		SC	Bombinhas, Bom Retiro, Capivari de Baixo, Gravatal, Icará, Serra Alta
Total	120		

Fonte: www.cgu.gov.br

Na Tabela 4 são expostas as quantidades de não-conformidades por conselho e por região. Nota-se que cerca de 80,0% dos municípios pesquisados apresentaram não-conformidades, e estas ocorrências variaram de 71,9% na região Sudeste a 91,7% na região Centro-Oeste. Em relação à frequência de não-conformidades por tipo de conselho, no CMAS obteve-se a maior quantidade, 55 ocorrências, seguido respectivamente pelo CAE, com 51, e pelo CMS, com 41. Houve também registros de ocorrências em mais de um tipo de conselho por município, assim como vários tipos de categorias de não-conformidade em um único conselho.

Ainda conforme se nota, os três conselhos que registraram maior número de ocorrências são de caráter deliberativo, fundamentais para a definição de políticas públicas e para o recebimento dos repasses orçamentários. Nestes conselhos a sociedade civil está representada com no mínimo 50% dos conselheiros. Portanto, como indicam os dados obtidos, não se pode inferir a existência de relação entre o caráter e a composição dos conselhos com seu efetivo funcionamento.

Tabela 4 – Não-conformidades por região e conselho

Região	Total munic.	Não-conf.	%	Quantidade de não-conformidades por região e conselho							
				Educação		Saúde		Trabalho	Assistência Social		Desenv.
				CAE	Fundef	CMS	CME	CMAS	CMBF	Cmeti	CMDR
Norte	14	11	78,6	4	5	1	1	5	3	5	2
Nordeste	38	30	78,9	16	10	9	5	22	5	12	1
Centro-Oeste	12	11	91,7	7	3	4	2	8	4	2	0
Sudeste	32	23	71,9	15	10	16	8	15	3	3	2
Sul	24	20	83,3	9	4	11	9	5	3	3	1
Total	120	95	79,2	51	32	41	25	55	18	25	6

Em relação ao registro de ocorrências de não-conformidades por classe de tamanho da população, os dados da Tabela 5 indicam maior predominância em municípios com população até 20 mil habitantes. Nesta classe de população, 89,3% apresentaram não-con-

formidades nos conselhos estudados. Ainda conforme a Tabela 5, 71,3% dos municípios brasileiros se situam nesta faixa de classe de população.

Segundo Castro (s.d.), um dos entraves para o funcionamento do controle social nos pequenos municípios é a ausência de pessoal qualificado. Além disso, um mesmo conselheiro participa de vários conselhos municipais ao mesmo tempo.

No referente à atuação dos conselhos de saúde, segundo Van Stralen et al. (2006) entendem, a implantação destes conselhos na maioria dos municípios brasileiros foi consequência da política de incentivos do Ministério da Saúde, que condicionou o repasse de recursos à existência destes colegiados, o que resultou em conselhos muito heterogêneos, desde os cartoriais até aqueles que realmente fiscalizam.

Tabela 5 – Não-conformidades por classe de tamanho da população

Classe de tamanho da população*	Municípios (Brasil)*		Quant. municípios pesquisados*	Quant. munic. não-conformes	% Não-conformes
	Quant.	%			
Até 20.000 hab.	3.970	71,3	84	75	89,3
De 20.001 a 100.000 hab.	1.339	24,1	29	16	55,2
Acima de 100.000 hab.	255	4,6	7	4	57,1
Total	5.564	100,0	120	95	79,2

* IBGE (2001).

Na Tabela 6 constam as categorias das não-conformidades. Os dados apresentados demonstram que 72,6% das ocorrências são relativas à não atuação dos conselhos. Ou seja, apesar do conselho existir sob o ponto de vista legal, sua atuação é inoperante e não atende ao disposto na legislação.

Tabela 6 – Categorias de não-conformidades

Não-conformidades	Quant. de ocorrências	%
Conselho não atua	204	72,6
Composição do conselho	49	17,4
Conselho não existe	23	8,2
Outros	5	1,8
Total	281	100,0

Algumas auditorias do TCU reforçam os resultados apresentados neste estudo. Investigação realizada em 52 municípios das regiões Norte e Nordeste nos CACS-Fundef revelou que a falta de atuação destes colegiados era consequência de deficiências nos próprios conselhos (falta de iniciativa, de capacidade técnica, etc.) e de ingerências das administrações municipais (designação dos membros, escolha do presidente, etc.) (BRASIL, 2002). Ademais, conforme esta auditoria concluiu, o despreparo e a inércia dos conselheiros contribuem para tornar o controle social fictício e formal.

De acordo com outra fiscalização do TCU, cerca de 50% dos conselhos federal, estadual e municipal de saúde não formulavam estratégias para a saúde, não se manifestavam sobre os recursos recebidos do SUS ou sobre o plano de saúde e o orçamento do setor, bem como não controlavam a execução das políticas de saúde (BRASIL, 1999).

Para alcançar melhores resultados, diversos autores recomendam se investir na capacitação dos conselheiros como condição fundamental para o funcionamento destes colegiados (PRESOTO; WESTPHAL, 2005; PEREIRA; JOHNSON, 2005; TEIXEIRA, 2004; CASTRO, s.d.). Outra estratégia para superar esta dificuldade, como afirma Teixeira (2004), seria o município garantir assessoria qualificada aos conselhos.

Não obstante estar disposto na legislação brasileira, os exemplos de controle social por meio de conselhos demonstram ser necessária uma mudança cultural e de consciência que objetive o bom funcionamento destes colegiados (MEDEIROS; PEREIRA, 2003). Da mesma

forma, o modelo institucional definido para os conselhos não está sendo suficiente para seu efetivo funcionamento. Por conseguinte, estes mecanismos de controle precisam ser apoiados e estimulados com vistas à sua consolidação e atuação efetiva (BRASIL, 2002).

Desafios à Implementação dos Conselhos Municipais de Saneamento Básico

Com base nas deficiências apontadas no funcionamento dos conselhos municipais analisados a partir dos dados pesquisados da CGU, são abordados alguns desafios a serem superados para o controle social do setor de saneamento básico, tais como:

Caráter do conselho

De acordo com o art. 47 da Lei nº 11.445/07, o caráter estabelecido para os órgãos colegiados deverá ser consultivo. Portanto, as decisões tomadas pelos conselhos municipais de saneamento estarão restritas ao campo da opinião, da consulta e do aconselhamento. A ausência de poderes mais concretos pode levar ao esvaziamento e ao descrédito desta instituição de controle social.

Como forma de minimizar estes riscos devem os diversos segmentos representados organizarem-se de modo contundente para participação nos conselhos. Por exemplo, o titular deve ser representado por atores com poder decisório dentro da esfera administrativa municipal, assim como os usuários devem articular-se com outras forças sociais e institucionais encontradas nas universidades, associações de defesa do consumidor e Ministério Público, para fortalecimento do organismo de controle social. As competências para formulação das políticas públicas, seu acompanhamento e avaliação de implementação, são suficientes para manter-se uma agenda regular de funcionamento, o que obrigaria uma participação mais ativa dos conselheiros.

Estas estratégias, apesar de sua importância, quando não aplicadas em conjunto com outras medidas, como capacitação dos

conselheiros, não serão suficientes para o controle social efetivo da prestação dos serviços de saneamento básico.

Outra forma de fortalecimento do potencial do controle social ocorre quando o conselho se articula com o gestor público em defesa da proposta de democracia participativa (VAN STRALEN et al., 2006).

Informação e capacitação

A atual estrutura da prestação dos serviços de água e esgoto originou-se nos anos 1970 durante o Plano Nacional de Saneamento (Planasa) e teve como uma das características principais a ausência de regulação e controle social. Desse modo, as informações referentes aos serviços prestados permaneceram concentradas no âmbito dos prestadores de serviços. Até mesmo após o início da regulação em vários Estados e Municípios nos anos 2000, o acesso e a assimetria da informação ainda é um grande desafio para as agências reguladoras. Ademais, a depender do tema a ser tratado, a informação pode ser técnica e complexa, portanto, de difícil compreensão por parte de atores não-técnicos.

Sendo assim, o funcionamento do conselho pressupõe duas condições fundamentais e complementares. Primeiro, deve ser permitido o livre acesso às informações sobre a prestação dos serviços ao conselho municipal, sob risco do prestador ser apenado em caso de não liberação pela agência reguladora ou titular. Neste sentido, a informação deve ser permanente, de forma adequada e tempestiva.

Nos conselhos municipais de saúde, a informação é quase monopolista, e, a depender das intenções do gestor, pode ser sonogada, divulgada parcialmente ou manipulada conforme seus interesses (FUKS, 2005). Para ser efetiva, a participação precisa ser qualificada, dotada de informação e de conhecimento sobre o funcionamento da estrutura estatal. Desse modo, os conselheiros não-técnicos poderão ter igualdade de condições para participar das decisões do conselho (GOHN, 2000). A informação é um verdadeiro instrumento de poder e essencial para o controle social.

A segunda condição é a capacitação dos conselheiros municipais. Diante de temas tão importantes e às vezes complexos, é necessário prover condições mínimas, estrutura e treinamento aos representantes da sociedade civil e até mesmo ao próprio titular, para que estes atores estejam aptos ao controle social das políticas de saneamento básico e das demais obrigações do conselho. Especificamente, entende-se como estrutura ao conselho o apoio técnico, financeiro e administrativo para realização de suas funções, o qual deverá ser fornecido pelo titular dos serviços.

Como ressaltado por Pereira e Johnsson (2005), o saber técnico e sua apropriação por parte dos atores no âmbito dos colegiados são condicionantes dos processos decisórios democráticos, eficazes e tecnicamente qualificados. Ainda segundo estes autores, o tratamento da informação (forma clara e objetiva) no processo de tomada de decisão envolvendo atores não-técnicos é um dos grandes desafios enfrentados na gestão das águas no Brasil. Os conselheiros precisam apreender o espaço da política para poderem fiscalizar e propor políticas, e somente com ampla capacitação é que será possível este exercício (GOHN, 2000).

A não superação do desafio da informação e da capacitação pode resultar no que Sposati e Lobo (1992) denominam de alteridade cooptada. Segundo estas autoras, isto decorre da fragilidade da representação, que não possui informação e capacidade argumentativa, e, portanto, pouco opina; e também da prática da cumplicidade, que ao incluir o interesse restrito e imediato dos representantes populares afasta-os da luta pela atenção mais ampla dos representados.

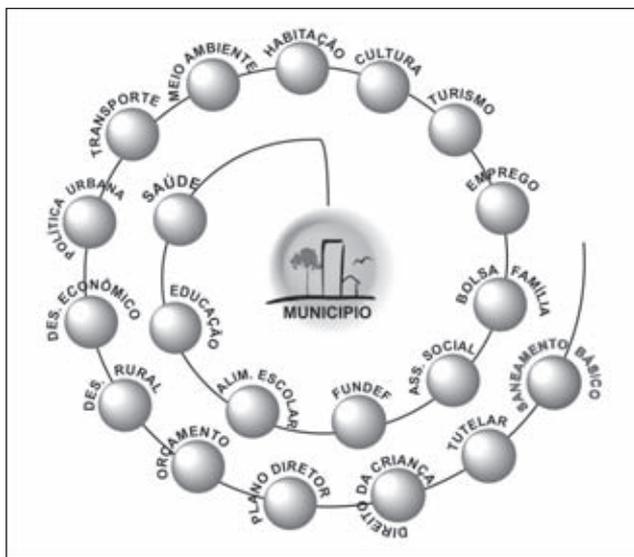
Intersetorialidade

O caráter intersetorial do saneamento básico com as áreas de saúde, meio ambiente, recursos hídricos e planejamento urbano aponta para a necessidade de integração entre os diversos conselhos que representam estas áreas. Contudo, a criação de fóruns intersetoriais irá esbarrar na já existente dificuldade de prover funcio-

namento adequado aos atuais conselhos. Em face da preocupação crescente de toda a sociedade mundial, as discussões sobre *mudanças climáticas* ou *metas do milênio* poderão servir de mote para criação destes fóruns intersetoriais e para o estabelecimento de uma agenda comum, menos setorial e fragmentada.

Como observado, a multivariada de conselhos em um só município pode ser um fator complicador para estruturação dos colegiados de saneamento básico. Não obstante os inúmeros conselhos serem necessários, nos pequenos municípios haverá dificuldades para organização de uma participação qualificada neste novo conselho. Há de se avaliar, inclusive, a possibilidade de fusão ou incorporação das discussões do saneamento básico por conselhos já estruturados como meio ambiente ou planejamento urbano.

Figura 1 – Inserção do saneamento básico nos conselhos municipais



Fonte: Elaboração dos autores.

A Figura 1 ilustra a inserção do saneamento básico no universo de conselhos que circundam o município. Caso não sejam adotadas medidas e procedimentos que fortaleçam a atuação do conselho de saneamento básico para superar os desafios listados, este conselho será mais um entre tantos outros existentes e sem efetividade.

Considerações Finais

A análise dos dados da CGU referente à fiscalização da atuação de conselhos em 120 municípios brasileiros permite concluir que, apesar da importância destes colegiados para a gestão das políticas públicas e para o fortalecimento da própria democracia, tal mecanismo precisa ser revisto quanto aos aspectos institucionais e organizativos.

Conforme observado neste estudo, não existe concentração regional quanto à distribuição das ocorrências de não-conformidades na atuação dos conselhos. De outra parte, nos municípios com população inferior a 20 mil habitantes concentra-se a maior incidência destas não-conformidades. Como principal não-conformidade registrada, menciona-se a existência jurídico-legal do conselho sem a devida atuação seguida de ocorrências na composição dos conselhos.

Diante das evidências, o setor de saneamento básico que ora inicia um processo de regulação e controle social dos serviços necessita definir seu próprio modelo institucional de conselho setorial, no sentido de demarcar um formato diferente do *status quo* dos atuais conselhos municipais apresentados neste estudo.

Para avançar na construção deste novo modelo de controle social é preciso superar enormes e complexos desafios: fortalecimento institucional, capacitação dos conselheiros, disponibilidade tempestiva em formato adequado das informações sobre a prestação de serviços, e articulação intersetorial com conselhos das áreas de saúde, meio ambiente, recursos hídricos e desenvolvimento urbano.

Neste sentido, as agências reguladoras estaduais e municipais

serão parceiros fundamentais dos conselhos setoriais e, conseqüentemente, atuarão no fortalecimento do controle social da prestação dos serviços de saneamento básico. Não obstante, pouco tempo de existência, as agências reguladoras já dispõem de diversos instrumentos de controle, a exemplo de ouvidorias, audiências e consultas públicas, que poderão ser compartilhadas junto aos conselhos a serem criados. Da mesma forma, as agências também poderão exercer papel decisivo no processo de capacitação dos conselhos e na difusão de informação.

Desse modo, é de se esperar que a regulação e controle social da prestação dos serviços de saneamento básico imponham uma dinâmica ao setor, e contribuam de forma efetiva para a universalização dos serviços.

Referências

ABRUCIO, F.L. Reforma do Estado no federalismo brasileiro: a situação das administrações públicas estaduais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 39, n. 2, p. 401-20, mar./abr. 2005.

AVRITZER, L. **Sociedade civil e participação social no Brasil**. Belo Horizonte, s.d. Disponível em: <<http://www.democraciaparticipativa.org/files/AvritzerSociedadeCivilParticipacaoBrasil.pdf>>. Acesso em: 26 fev. de 2007.

BOLSA FAMÍLIA. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/PortalTransparenciaAprendaMais2.asp>>. Acesso em: 28 fev. 2007.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). Decisão plenária nº 705, de 6 de outubro de 1999. Denúncia acerca da omissão das autoridades responsáveis pela área de saúde para com o sistema nacional de auditoria do Sistema Único de Saúde. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 8 nov. 1999.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). Decisão plenária nº 995, de 7 de agosto de 2002. Consolidação de auditorias no Fundef. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 8 ago. 2002.

BRASIL. Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Dispõe sobre as diretrizes nacionais para o saneamento básico, altera as Leis nºs 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei nº, 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 8 jan. 2007. Seção 1, p. 1.

CASTRO, G.R. As comissões municipais de emprego e a gestão social das políticas públicas de trabalho e renda no Brasil: institucionalização e desafios. **Revista Eletrônica** do ISEC/ISED, Divinópolis, MG. Disponível em <http://www.divinopolis.uemg.br/cienciassociais/revista/institucionalizacao_desafios.htm> em 1º/3/2007.>. Acesso em: 1º mar. 2007.

CALDAS, R.W.; GUSMÃO, L.A. Notas sobre os conselhos e o controle externo da administração pública: uma breve revisão da literatura. **Diálogo Público**, Brasília, s.d., p. 21-56.

CONFORTO, G. Novos modelos de gestão na prestação de serviços públicos e o estabelecimento do marco regulatório. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 4, p. 216-29, jul./ago. 1997.

CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução nº 237, de 14 de dezembro de 2006. Institui diretrizes para a estruturação, reformulação e funcionamento dos Conselhos de Assistência Social. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 dez. 2006. p. 307-08.

FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/home/index.jsp?arquivo=/alimentacao_escolar/alimentacao_esc.html>. Acesso em: 14 fev. 2007.

FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. Disponível em <<http://portal.mec.gov.br/seb/index.php?option=content&task=view&id=699&Itemid=724>>. Acesso em: 13 fev. 2007.

FUKS, M. Participação e influência política no conselho municipal de saúde de Curitiba. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, v. 25, p. 47-61, nov. 2005.

GOHN, M.G.M. O papel dos conselhos gestores na gestão urbana In: **Repensando a experiência urbana na América Latina**: questões, conceitos e valores. Buenos Aires: CLACSO, 2000.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo demográfico 2000**. Rio de Janeiro, 2001.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Perfil dos municípios brasileiros: gestão pública 2001**. Rio de Janeiro, 2003.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Perfil dos municípios brasileiros: gestão pública 2005**. Rio de Janeiro, 2006a.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Perfil dos municípios brasileiros: assistência social 2005**. Rio de Janeiro, 2006b.

MEDEIROS, P.H.R.; PEREIRA, J.M. Controle social no Brasil: confrontando a teoria, o discurso oficial e a legislação com a prática. **Revista do TCU**, Brasília, n.98, p.63-72, out./dez. 2003.

MTb - MINISTÉRIO DO TRABALHO. Codefat - Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador. Resolução n° 80, de 19 de abril de 1995. Altera a Resolução n° 63, de 28 de julho de 1994, que estabelece critérios para reconhecimento, pelo Codefat, de comissões de emprego constituídas em nível estadual, do Distrito Federal e municipal, no âmbito do sistema público de emprego. Disponível em <http://www.mtb.gov.br/legislacao/resolucoes/1995/r_19950419_080.asp>. Acesso em: 13 fev. 2007.

PRONAF – Programa Nacional de Agricultura Familiar. Disponível em: <http://www.mda.gov.br/saf/index.php?dmnid=60&scid=&ccant=>>. Acesso em: 28 fev. 2007.

PEREIRA, D. S. P.; JOHNSON, R. M. F. Descentralização da gestão dos recursos hídricos em bacias nacionais no Brasil. **Rega**, Porto Alegre, v. 2, n. 1, p. 53-72, jan./jul. 2005.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. Disponível em:< http://www.portaltransparencia.gov.br/curso_PETI.pdf>. Acesso em: 28 fev. 2007.

PRESOTO, L. H.; WESTPHAL, M.F.A participação social na atuação dos conselhos municipais de Bertioga – SP. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v.14, n.1, p.68-77, jan./abr. 2005.

SPOSATI, A.; LOBO, E. Controle social de políticas públicas de saúde. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 4, p. 366-78, out./dez. 1992.

SUS – Sistema Único de Saúde. Disponível em <http://dtr2004.saude.gov.br/susdeaz/topicos/topico_det.php?co_topico=325&letra=C>. Acesso em: 13 fev. 2007.

TEIXEIRA, J.C.; HELLER, L. Priorização de investimentos em saneamento baseada em indicadores epidemiológicos e financeiros. **Eng. San. Ambient.**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 3, p. 187-95, jul./set. 2003.

TEIXEIRA, L.H.G. Conselhos municipais de educação: autonomia e democratização do ensino. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 34, n. 123, p. 691-708, set./dez. 2004.

VAN STRALEN, C.J. et al. Conselhos de saúde: efetividade do controle social em municípios de Goiás e Mato Grosso do Sul. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 11, n. 3, p. 621-632., 2006.

4

Participação social na definição de tarifas

Frederico Araujo Turolla

Economista. Mestre e Doutor em Economia de Empresas pela FGV-SP. Professor de Economia da ESPM e da FGV-SP. Sócio da Pezco Pesquisa & Consultoria.

Introdução

A definição de tarifas constitui elemento crítico dos processos regulatórios. Como apontado pela literatura acadêmica e pela prática regulatória, as tarifas são o instrumento preferencial à disposição dos reguladores para a obtenção de eficiência no uso dos recursos e de outros objetivos da regulação.

Este capítulo discute, de forma geral, os elementos institucionais da definição de tarifas. Pergunta-se: *Quem deve decidir sobre tarifas?* A questão é complexa e está relacionada à discussão sobre o desenho de instituições regulatórias, além de aspectos específicos do processo de definição e de reajuste e revisão tarifárias. A pergunta geral dá origem a um questionamento mais específico: *Qual o grau ótimo de participação direta dos usuários nos processos de decisão sobre tarifas?*

O tratamento mais formal da participação dos usuários se justifica pela natureza sensível da questão. Tal natureza contribui para viesar o debate público, dando origem a visões românticas do controle social, assim como criando oportunidade para visões interessadas. Estas últimas se relacionam à concentração de poder em mãos de grupos sociais e partidários específicos, ou mesmo ao uso de instrumentos que, embora sob o nome de controle social, servem unicamente para a legitimação de decisões tomadas de forma centralizada. Todas estas distorções, interessadas ou não, trazem riscos aos próprios usuários, inclusive aos potenciais usuários que atualmente não são contemplados pelos serviços.

Para responder às questões propostas, o capítulo foi organizado em sete seções, iniciada com esta introdução, primeira seção. A segunda seção discute uma questão geral sobre o processo de tomada de decisões regulatórias, qual seja, o número ótimo de atores envolvidos na decisão direta. A terceira apresenta um exercício matemático elaborado pelo autor, voltado a identificar qual seria o tamanho ótimo de um conselho decisor com base em dois atributos relevantes. A quarta seção trata do processo de definição das tarifas, que é exógeno em relação ao processo regulatório tradicional, e avalia o papel dos mecanismos de participação social nesse processo. A quinta seção discute a participação nos processos, de natureza regulatória, de reajuste e de revisão tarifária. A sexta avalia as formas de participação dos usuários. A sétima e última seção apresenta considerações finais sobre o tema.

Elementos Sobre o Processo de Tomada de Decisões Regulatórias

Vários autores discutem os elementos de desenho de agências reguladoras, notadamente sobre a alocação dos direitos sobre o processo de tomada de decisões regulatórias relevantes. Por exemplo, Estache (1997, p. 1-2) aponta quatro elementos de bom desenho regulatório:

1. Independência, que se refere ao isolamento da agência reguladora de diferentes tipos de pressão, vindas do governo ou das entidades reguladas, tanto diretamente quanto através do processo político. Uma das dimensões relevantes é a proteção dos reguladores contra a remoção arbitrária do cargo que pode acontecer quando um interesse político ou econômico é ferido por uma decisão da agência.
2. Autonomia, que se refere à capacidade da agência de fazer frente ao seu orçamento e obter pessoal sem depender de transferências ou nomeações controladas pelo processo po-

lítico. A falta de autonomia pode comprometer a independência, na medida em que expõe o regulador à discricionariedade na liberação de verbas e composição de seu quadro.

3. *Tecnicidade*, que é outra dimensão da independência e que garante legitimidade da agência e de suas decisões. Mesmo opiniões não vinculantes podem exercer influência importante no processo de decisões quando elas são preparadas usando o melhor do conhecimento disponível no campo.
4. *Accountability*, que se refere à transparência no processo de tomada de decisões e à definição de regras e procedimentos baseados em simplicidade e clareza. As regras mais importantes nesse sentido se referem a prazos decisórios, justificativas e revisão de decisões, oportunidade de expressão e de apelação pelas partes envolvidas e a remoção dos reguladores em caso de má conduta. Uma interessante forma de obtenção de *accountability* é o uso de guias (*guidelines*) que podem aumentar sensivelmente a previsibilidade das decisões regulatórias, orientando e disciplinando as ações dos regulados.

Os parágrafos a seguir tecem considerações sobre algumas entre as múltiplas possibilidades para a alocação das principais decisões regulatórias, à luz de princípios de desenho institucional. São apresentadas três possibilidades gerais: decisão do chefe do Executivo ou por conselho dependente; decisão colegiada independente; decisão compartilhada com usuários. Note-se que não se considerou a possibilidade de revisão do mérito da decisão pelo Poder Judiciário, que constitui questão não contemplada no escopo deste capítulo.

Em primeiro lugar, a decisão poderá caber ao poder concedente, de forma que, em última instância, a decisão caberia ao chefe do Executivo, sendo ele o prefeito municipal, ou ao governador do

Estado. Uma variante dessa forma é a tomada da decisão por um conselho nomeado pelo poder concedente, por exemplo, uma entidade reguladora composta de membros cuja condução e permanência dependem da vontade do chefe do Executivo. Note-se que, ainda que algumas estruturas com essas características ganhem o nome de agência reguladora, elas não atendem às características da regulação por agência consagradas na própria legislação brasileira¹.

Em segundo lugar, a tomada da decisão pode ser legalmente atribuída a um conselho que guarda independência em relação ao chefe do Executivo. Trata-se de um desenho que segue, em linhas gerais, o que propõe a moderna teoria da regulação. A motivação para esse desenho pode ser encontrada em aspectos como:

- Maior *accountability* das decisões. De acordo com Estache (1997, p.2), uma comissão de 3 a 5 membros é geralmente uma escolha superior a um regulador único, pois cada membro da comissão acaba monitorando os demais, aumentando a *accountability*.
- Menor probabilidade de ocorrência de corrupção, devido ao aumento do custo associado à mesma. Em linha com a teoria da agência e do principal, a corrupção pode ocorrer quando um agente público, em ambiente de assimetria informacional, tem interesses distintos dos do principal e é capaz de perseguir seus interesses privados com alto custo associado ao monitoramento estrito de suas ações². Quando a decisão é colegiada, aumenta-se significativamente o custo associado às ações privadas do agente que venham a divergir das ações de interesse do seu principal.

1 Note-se que uma estrutura com essas características não poderia ser chamada de “entidade reguladora” à luz das diretrizes estabelecidas pela Lei nº 11.445 de 2007.

2 Neste caso, o principal são eleitores que contratam um agente público para determinada finalidade. Porém, o agente tem interesses distintos do principal e como o custo de monitoramento é alto, ele consegue perseguir seus próprios interesses.

- Técnica ou isolamento em relação ao ciclo político, permitindo oferecer caráter mais técnico a decisões que potencialmente envolvem valor econômico.

Esse conjunto de motivos pode ser aproximado pela idéia geral de independência do órgão regulador. Mas, em contraponto à independência, a decisão colegiada exige a observância de um rito que tem custo de oportunidade em termos de celeridade do processo decisório. Assim, a introdução desse desenho deve partir do pressuposto segundo o qual o custo em termos de perda de agilidade é largamente superado pelos benefícios em termos de independência.

Com efeito, o grau de independência pode ser visto como uma função direta do aumento do número de atores envolvidos na decisão. No limite, uma decisão tomada por todos os atores interessados seria plenamente independente tanto das influências políticas quanto das entidades reguladas. Tal possibilidade, entretanto, não se viabiliza diante dos altos custos de transação envolvidos. Além disso, a celeridade no processo decisório é geralmente função inversa do número de atores. Estabelece-se, assim, um *trade-off* entre independência e celeridade. A seção a seguir realiza exercício simples voltado para a descoberta do tamanho ótimo de um conselho com funções decisórias.

Tamanho Ótimo de um Conselho Decisor

Qual o número ideal de membros de um conselho decisor? Para levantar alguns elementos que contribuem para a resposta a esta pergunta, pode-se recorrer a uma simulação baseada em funções intuitivas. Dois índices podem ser construídos: um Índice de Celeridade (ICe) e um Índice de Independência (IIn), ambos com valores definidos entre 0 e 100.

Para o ICe, o valor 100 é definido como sendo a decisão individual, que evita a convocação de reuniões e todo o rito decisório

característico dos colegiados. A introdução de um segundo membro cria custos que provocam significativa redução do índice. Intuitivamente, pode-se supor que o ICe obedece a uma função do tipo a seguir, onde a é um coeficiente autônomo, b é um coeficiente e n é a variável que informa o número de atores da decisão (ou número de membros do conselho):

$$ICe = a + b.f(n), \text{ supondo-se } a=100 \text{ e } b<0$$

No caso do IIn, o valor zero é definido como sendo a decisão individual. A introdução de um segundo ator nessa decisão oferece um aumento sensível da independência regulatória. Novamente, c e d são parâmetros e n é o número de atores. O comportamento esperado do índice pode ser modelado como:

$$IIn = c + d.f(n), \text{ supondo-se } c=0 \text{ e } d>0$$

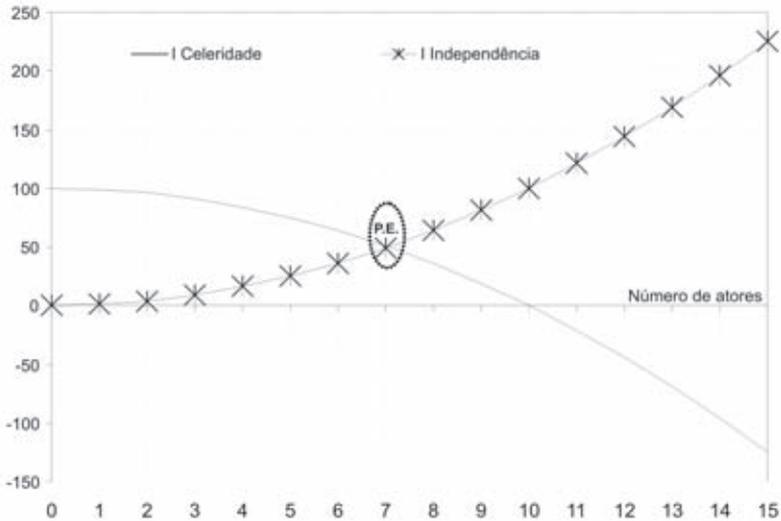
É razoável supor que o efeito de n sobre ICe é o de gerar um crescimento a taxas decrescentes e o efeito de n sobre IIn é o de gerar um decaimento a taxas crescentes. Se estabelecer-se, apenas como exercícios, que a variável n entra nas duas equações com comportamento quadrático, para atender às propriedades desejadas, ter-se-á:

$$ICe = 100 - b.n^2$$

$$IIn = 0 + d.n^2$$

O gráfico das funções de ICe e IIn em função do número de atores é apresentado na Figura 1. Esta figura destaca o ponto de equilíbrio entre as duas funções, designado por P.E., que ocorre, neste caso específico, no nível de sete membros do conselho colegiado. Este é um ponto de equilíbrio, pois a perda de celeridade equivale ao ganho de independência.

Figura I – Funções ICe e IIn



Fonte: Elaboração do autor.

Adverte-se que os coeficientes da função foram aqui escolhidos de modo arbitrário, e que a forma funcional das relações foi escolhida com base apenas na razoabilidade, sem qualquer precisão. Adicionalmente, a escolha do ponto de equilíbrio no encontro das funções pressupõe que o peso dado ao ganho de independência é igual ao que se atribui socialmente à perda de celeridade, o que gera funções simétricas. É razoável supor que os pesos aqui sejam ligeiramente diferentes, o que geraria um exercício com resultados também diferentes. Pode-se também questionar o comportamento quadrático, usando-se ordens exponenciais maiores. Esse sacrifício de generalidade se deve ao fato de o interesse aqui ter sido meramente na ordem de grandeza dos resultados e não na obtenção de um número exato e totalmente realista, o que seria impossível diante da natureza do problema.

Entretanto, o que se pode depreender da simulação realizada

é que o número ótimo de membros de um conselho não deve ser grande. Depreende-se também que o melhor caminho para paralisar as decisões relevantes em saneamento é envolver um grande número de atores no seu processo de tomada de decisões. Embora a visão mais romântica do controle social recomende que devam participar das decisões tantos atores quanto for possível recrutar, há de se levar em consideração o custo marginal associado à introdução de cada ator adicional nesse processo. Conforme mostra a simulação realizada, a participação de um único agente adicional em um conselho pode significar custos bastante elevados para a sociedade em termos do processo decisório. Por esse motivo, desenhos bem intencionados que envolvem grande participação social direta no processo de tomada de decisões podem se voltar contra os melhores objetivos sociais que teriam justificado sua existência.

Participação no Processo de Definição da Tarifa

O processo de definição do nível da tarifa de serviços de saneamento envolve uma análise de investimentos, sobretudo quando se trata de uma negociação entre poder concedente e concessionário. Segundo recomendado, a definição de tarifas deve levar em consideração o volume de investimentos a serem realizados pelo concessionário, os padrões de fornecimento que se acordam, os subsídios externos a serem praticados, além de todos os demais atributos com impacto em custos.

Esse conjunto de decisões tem, necessariamente, caráter mais político que técnico. Cabe à sociedade definir a tarifa que deseja arcar para a obtenção de determinado padrão de serviço. Trata-se, portanto, de evento exógeno em relação aos processos tipicamente atribuídos à função regulatória, ainda que, em algumas experiências, o regulador tenha papel relevante, por atribuição legal ou por interesse do poder concedente. Embora nos serviços públicos brasileiros a participação de reguladores na definição de políticas

públicas não seja incomum, na prática não tem sido vista como condenável *a priori*.

Em muitos casos, não há um concessionário delegado para a operação, mas esta é assumida pelo próprio poder concedente. É o caso, no Brasil, dos serviços autônomos e departamentos municipais e, de certa forma, das companhias municipais de direito privado com administração pública. Nesses casos, é relativamente usual o concedente abrir mão de uma consideração explícita sobre a análise de investimentos subjacente ao projeto, deixando os fluxos financeiros sujeitos a incerteza quanto à trajetória futura das tarifas, as quais podem variar conforme critérios políticos ou técnicos, além de expostos às flutuações típicas dos processos de definição orçamentária. Esse tipo de situação é encontrada em um grande número de operadores no Brasil, carecendo de incentivos às boas práticas de governança. É fato ainda que vários contratos firmados por companhias estaduais no passado abriram mão de semelhante consideração explícita contratual, o que deixa em aberto a consideração sobre qual o plano de investimentos e de operação subjacentes, particularmente nos casos em que estes não foram apresentados fora do texto do contrato.

Na definição da tarifa, geralmente ocorrida na negociação entre poder concedente e concessionário, o controle social costuma se mostrar presente de forma marcante no contexto dos mecanismos democráticos tradicionais. Como mostra a experiência, praticamente todas as negociações desse tipo já realizadas no Brasil, assim como em âmbito internacional, são cercadas de amplo escrutínio pela opinião pública e envolvem custo político elevado para o incumbente do Poder Executivo. Esse amplo escrutínio chega mesmo a inviabilizar políticas setoriais relevantes: a incerteza sobre a repercussão pública cria incentivos para se evitar a questão, evitando-se na realidade os custos do protagonismo político mesmo onde há benefícios sociais claros. Notadamente, isso acontece quando os benefícios sociais, embora tecnicamente claros, se manifestam de forma

difusa aos olhos do cidadão beneficiado ou são de longo prazo. Por exemplo, os impactos positivos de uma reestruturação do serviço de saneamento sobre o meio ambiente e sobre o sistema de saúde não somente ocorrem de forma diluída, mas também só costumam se tornar mais claros em um horizonte que vai além do ciclo político.

Note-se à que a decisão sobre o nível tarifário pode ser tomada no instante inicial da delegação da operação ou durante sua vigência. O instante inicial costuma ser o momento em que se detalham os conjuntos de planos de investimentos e de operação só possíveis com base na tarifa acordada. Ao longo da vida do contrato ou instrumento de delegação, há possibilidade de revisões desses planos de investimentos e de operação, respeitado o equilíbrio econômico-financeiro do contrato. Ao contrário das definições iniciais, nas revisões desse tipo, que não ocorrem no instante inicial, é mais comum a participação ativa do regulador. Entretanto, no modelo tradicional, o regulador participa com insumos e com *expertise* técnica, mas não deve chamar para si a responsabilidade pela tomada das decisões que cabem à sociedade, notadamente a escolha de um ponto no *trade-off* entre tarifa e investimentos/qualidade.

A tarifa a ser praticada guarda relação direta com o padrão dos serviços, mas os parâmetros dessa relação podem ser modificados pela maior ou menor eficiência no uso dos recursos pelo concessionário. Em função disso, o desenho dos mecanismos de reajuste e de revisão tarifária têm papel fundamental na promoção do uso eficiente desses recursos, com benefícios aos usuários. Esse princípio ficou consagrado no art. 22, inciso IV da Lei nº 11.445 de 2007, que inclui entre os objetivos da regulação “definir tarifas que assegurem tanto o equilíbrio econômico e financeiro dos contratos como a modicidade tarifária, mediante mecanismos que induzam a eficiência e eficácia dos serviços e que permitam a apropriação social dos ganhos de produtividade”. Portanto, diferentemente do que se verifica na definição do nível tarifário a ser praticado, os processos

de reajuste e de revisão tarifária contêm lógica diferente de participação dos usuários, o que justifica seu tratamento em separado na seção seguinte.

Participação no Processo de Reajuste/Revisão Tarifária

Uma vez definida a tarifa dos serviços, há uma decisão importante sobre as mudanças da tarifa nominal, tanto para atualização monetária da estrutura de receitas ante a evolução de custos quanto para a criação de instrumentos indutores de ganhos de produtividade à disposição do regulador. Estas constituem decisão de natureza regulatória e tipicamente acontecem em três ocasiões, que podem ser chamadas de eventos tarifários. São elas:

- Reajuste tarifário, que corresponde à previsão contratual (explícita ou implícita), de atualização monetária da estrutura de receitas ante a evolução dos custos. Normalmente, o reajuste é realizado com periodicidade definida, por exemplo, anual e pode ou não seguir um índice preestabelecido. Notadamente, esse índice pode ser um índice de preços ao consumidor, índice geral de preços ou mesmo uma cesta setorial. Entretanto, não é razoável empregar um índice que corresponda à variação dos custos do próprio concessionário, pois essa prática estimularia a ineficiência, que seria integralmente repassada aos consumidores.
- Revisão ordinária. Para Arnoldo Wald, citado em *Águas do Amazonas* (2005), trata-se da “definição, em respeito ao equilíbrio econômico-financeiro do contrato e a cada período de alguns anos, de um novo nível tarifário, levando-se em conta as alterações na estrutura de custos e de mercado da concessionária, os níveis de tarifa observados em empresas similares no contexto nacional e internacional, os estímulos à eficiência e a modicidade das tarifas”. A revisão ordinária

constitui, assim, o principal instrumento de estímulo à eficiência de que dispõe o regulador. Ela pode também corrigir desvios do reajuste tarifário, quando este se baseia em índice que não espelha adequadamente a variação dos custos de insumos a que o concessionário esteve sujeito no período relevante.

- Revisão extraordinária, que preserva o equilíbrio econômico-financeiro do contrato diante de fatores extraordinários.

Na linha tradicional de regulação, os processos de reajuste tarifário têm caráter relativamente automático, podendo mesmo se processar com a aplicação de um índice predefinido com periodicidade fixa. Ainda que o processo envolva alguma discricionariedade do regulador no tocante à composição da cesta de custos que se julga relevante para a composição do reajuste, tanto a participação dos usuários como a dos regulados não devem ser estabelecidas diretamente no processo decisório devido aos conflitos de interesse potencialmente envolvidos. Em especial, os usuários representados tendem a privilegiar tarifas mais baixas, o que não deve ser confundido com modicidade tarifária. No limite, a tarifa de interesse do usuário é a mais baixa possível, enquanto a tarifa de interesse do regulado é a mais alta possível. Cabe, portanto, acentuar o caráter de independência do regulador para a definição desse reajuste. Notadamente, os bons princípios da regulação indicam que o regulador deve manter independência, mas o processo decisório deve ser sujeito a tensões e incentivos internos que o tornem *accountable*. Esses mecanismos incluem a forma de condução dos dirigentes, períodos de mandato, elaboração de relatórios e disponibilização de informações e outros, a serem discutidos na seção seguinte deste capítulo.

Nos processos de revisão tarifária, a participação dos usuários encontra escopo maior que nos reajustes, embora não seja recomendável sua inclusão no processo decisório. Elementos úteis de parti-

cipação social nesse processo são apresentados na seção seguinte, incluindo audiências e consultas públicas, entre outros.

Note-se que quando as revisões, ordinárias ou extraordinárias, incluem mudanças em planos de investimento e de operação, o restabelecimento do equilíbrio tarifário pode ser assistido pelo regulador, mas é conveniente que tais mudanças decorram de decisões políticas. Nesses casos, como foi afirmado, cabe à sociedade a escolha de um ponto na função que expresse o *trade-off* entre tarifa e investimentos/qualidade. Portanto, a participação social nas revisões que envolvem mudanças desse tipo deve ser mais intensa que nos demais processos técnicos de natureza regulatória.

Formas de Participação dos Usuários

A participação social envolve vários tipos de conflito. Um deles é a possibilidade de sobre-representação dos grupos providos de rede. Uma vez servidos por redes, ocorre a “transformação fundamental” de Oliver Williamson³. Assim, esses grupos passam a pressionar por reduções reais de tarifas, tendo em vista que a infra-estrutura já estaria instalada.

Para evitar esse viés do controle social, seria necessário desenhar mecanismos de representação que tivessem cobertura mais ampla da sociedade. Entretanto, tal equilíbrio de representação é dificilmente observado na prática, de tal forma que várias instituições de controle social acabam agindo em prol de grupos sociais específicos, inclusive com vinculação partidária. Devido a essas distorções, o controle pelos mecanismos tradicionais da democracia pode, em muitos casos, apresentar resultados superiores aos que é possível se obter com a instituição de conselhos de usuários e outros. Acer-

³ Para Williamson (1985), a transformação fundamental ocorre quando o sistema de incentivos muda após o contrato ser firmado. Ela está associada a investimentos vultosos em ativos específicos com elevadas barreiras à saída. No caso do saneamento, após o investimento ser feito, o poder de barganha do proprietário da rede muda radicalmente por estar este agente preso ao investimento.

tadamente, nesse sentido, a Lei nº 11.445 de 2007 facultou a participação de órgãos colegiados a título de controle social, mas manteve o caráter consultivo desses conselhos, retirando o caráter deliberativo que lhes foi atribuído em projeto de lei enviado pelo Executivo em 2005. A previsão de conselhos deliberativos, como foi discutido neste capítulo, poderia trazer custos sensivelmente superiores aos benefícios esperados.

Outros marcos regulatórios setoriais incluem a participação social. Conforme Ferreira (2004), a legislação das agências Anatel, ANS e Anvisa contém disposições nesse sentido. No caso da Anatel, o conselho consultivo foi definido como órgão de participação institucionalizada na agência.

O controle social leva a riscos de manipulação por constituências mais organizadas (como segmentos da classe média, em detrimento de habitantes de áreas não servidas pelos serviços de saneamento) ou por grupos políticos – exatamente o que a boa regulação pretende evitar. Além disso, o controle social também traz riscos à democracia, quando constitui tentativa de contornar as instituições democráticas tradicionais, criando novas fontes de poder não legitimadas pelo voto, favorecendo certos grupos sociais com menor custo de organização. Em geral, esses grupos com menor custo de organização não são caracterizados pela hipossuficiência ou pelo risco social, portanto, há um viés em sua formação. Assim, trata-se de visão interessada, oriunda, invariavelmente, de constituências ou grupos organizados que agem como caçadores de renda⁴ ou caçadores de poder em detrimento de outros grupos sociais.

4 O comportamento de caça-à-renda (*rent seeking*) se refere ao fenômeno pelo qual agentes econômicos se dedicam à extração de valor de outros indivíduos, sem oferecer contribuição à produtividade. O fenômeno ocorre com frequência na regulação mediante tentativa de manipulação de tarifas. Analogamente ao comportamento de caça-à-renda, pode existir um comportamento relacionado de caça-ao-poder. Alguns grupos partidários podem lograr uma perpetuação no poder se conseguirem dominar estruturas de controle social, como conselhos com capacidade de interferir em decisões com valor econômico ou político.

A seção anterior considerou a possibilidade de participação dos usuários diretamente nos conselhos que tomam parte do processo decisório. Há de se considerar, entretanto, o desenho de outros mecanismos de participação, que evitem pesados custos em termos de celeridade do processo decisório, como identificado neste capítulo, a exemplo do controle de grupos ou da paralisia do processo decisório, trazendo efeito exatamente inverso ao desejado pelos usuários e beneficiários. Cumpre considerar as formas de participação dos usuários que minimizam os custos de oportunidade sobre a atividade regulada.

Os principais mecanismos identificáveis incluem⁵:

- Aprovação legislativa de indicações e de decisões. A passagem de decisões pelo Legislativo cria um lócus de debate sobre a questão em tela, favorecendo a participação social no processo de decisão. O custo associado a esse mecanismo ocorre em termos de celeridade, já que o processo legislativo não é formatado para preencher vacâncias na medida em que exigiria o tempo econômico ou o tempo regulatório. Por esse motivo, essa aprovação tem sido limitada à condução e/ou recondução dos membros do conselho da entidade reguladora, o que cria custos para indicação de membros não-técnicos que sejam de interesse do Executivo e, portanto, aumenta a probabilidade de formação de conselhos com caráter técnico.
- Consultas públicas. A colocação de normativos e de documentos em consulta pública favorece o processo de discussão da sociedade. Com a disseminação de meios eletrônicos, favorece a participação de indivíduos que não desejam alocar seus recursos escassos (principalmente seu tempo útil) na atividade de participação social. Sob o ponto de vista do regulador, a consulta pública oferece um atrativo de economia processual,

5 Alguns desses mecanismos são discutidos em Oliveira, Werneck e Machado (2004).

na medida em que as questões mais relevantes serão disputadas pelas partes envolvidas, que contratarão às suas expensas pareceres e opiniões técnicas que serão oferecidas à agência como subsídio ao processo de tomada de decisão. A filtragem do viés dos argumentos é um processo mais barato que a produção dos pareceres não-viesados pelo pessoal próprio da agência, invariavelmente limitado.

- Audiências públicas. A realização de audiências públicas é um processo mais complexo e envolve custos de oportunidade mais elevados que a consulta pública. Portanto, constitui mecanismo a ser usado com parcimônia, mas que oferece vantagens interessantes em termos da participação social em alguns casos. Para Serra (2004), “é possível haver casos em que a investigação de conceitos de experiência por determinado órgão normativo dependa necessariamente de amplo debate com a sociedade, fazendo-se imprescindível a realização da audiência pública”. Em casos que não atendam a essas características, um instrumento relacionado pode ser a realização de oficinas de trabalho com especialistas de matizes ideológicas ou grupos de orientação política variada, produzindo ainda a mesma economia processual associada às consultas públicas.
- Publicidade das sessões. A realização de sessões abertas oferece a vantagem de aumentar a transparência nas decisões. Seu principal custo é uma possível superexposição à mídia, além de maior tendência à formalidade. A publicidade levanta ainda questões sensíveis relativas ao tratamento de informações confidenciais.
- Disponibilização de informações por meio de relatórios periódicos e da página eletrônica da entidade reguladora. Apesar das inegáveis vantagens, a principal dificuldade é a alocação de recursos escassos do regulador para a atividade

de produção de relatórios e informes.

- Ouvidoria. A ouvidoria constitui dispositivo capaz de canalizar questões mais pontuais. Entretanto, como recomendam Oliveira, Werneck e Machado (2004, p. 13), “o ouvidor necessita de instrumentos que o permitam atuar com independência, como mandato e impossibilidade de recondução”. Do mesmo modo, “a função deve limitar-se ao papel de fiscalização do procedimento das agências reguladoras e não sobre o mérito das decisões adotadas”.

Os mecanismos ora mencionados apresentam resultados superiores à participação direta dos usuários em conselhos, especialmente quando os conselhos se tornam grandes e representam custos elevados em termos de celeridade. Vale notar que todos eles apresentam custos em termos de celeridade do processo decisório, embora esses custos geralmente sejam inferiores à obtenção de um consenso em um conselho de maior porte, cujo custo marginal é elevado, como já mostrado.

Adicionalmente, os mecanismos expostos nesta seção oferecem atrativos adicionais. Entre esses, podem ser mencionados o favorecimento à economia processual, o aumento da transparência, a facilitação de uma participação mais ampla por parte dos cidadãos com menor disponibilidade de alocação do seu tempo e recursos para a atividade de participação social. Além desses, a própria independência do processo regulatório pode ser fortalecida com a aplicação desses mecanismos.

Considerações Finais

O aspecto mais importante da decisão final em matéria regulatória, incluindo os processos de reajuste e revisão tarifária, refere-se à atribuição sobre a tomada da decisão. Conforme se apontou, a definição de tarifas é um processo que tipicamente envolve ampla par-

ticipação social, mediante escrutínio da opinião pública, já consubstanciada nos mecanismos democráticos tradicionais. Já os processos de reajuste e de revisão tarifária constituem assuntos regulatórios que devem primar pela tecnicidade, sendo a participação social necessariamente mais limitada, pois criaria conflito de interesses passíveis de prejudicar determinados grupos sociais em prol de outros.

Este capítulo defende uma posição francamente favorável ao controle social e à participação dos usuários dos serviços de saneamento básico nas definições relevantes. Aponta, no entanto, os riscos de desvirtuamento da idéia original. Nele também se discute a participação social dos usuários nos conselhos, a partir da consideração sobre o tamanho ótimo dos conselhos decisórios. Contextualiza-se, ainda, o tipo de decisão para avaliar o grau de participação social ótimo em cada caso.

Para se reduzir os riscos de desvirtuamento da participação dos usuários em prol de grupos específicos, cumpre avançar no desenho de entidades reguladoras. Uma tarefa sempre necessária é a advocacia da regulação em saneamento, que pode contribuir para maior esclarecimento sobre os processos nos quais a participação dos usuários embute maiores custos que benefícios para a sociedade. Um maior esforço de advocacia da regulação por parte dos agentes do setor evitaria o caráter emocional do debate e ainda reduziria as oportunidades para grupos que logram apoiar seu comportamento caça-à-renda ou caça-ao-poder nas bases de falsas idéias de participação dos usuários e de controle social dos serviços de saneamento.

Referências

ÁGUAS DO AMAZONAS. **Requerimento para Revisão Periódica Quinqüenal do Contrato de Concessão**. Manaus, 18 mar. 2005.

ESTACHE, A. **Designing Regulatory Institutions for Infrastructure** – Lessons from Argentina. Public Sector Policy for the Private Sector. Note n. 114. The World Bank Group, May 1997.

FERREIRA, C. C. O. Participação social na elaboração de normas das agências reguladoras no Brasil e nos Estados Unidos da América do Norte. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (org.) **Direito regulatório: temas polêmicos**. 2. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2004.

OLIVEIRA, G.; WERNECK, B. D.; MACHADO, E. L. **Agências reguladoras: a experiência internacional e a avaliação da proposta de lei geral brasileira**. Brasília: Confederação Nacional da Indústria, 2004.

SERRA, S. H. A participação democrática nos órgãos administrativos com poderes normativos. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (org.) **Direito regulatório: temas polêmicos**. 2. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2004.

WILLIAMSON, O. E. **The economic institutions of capitalism**. New York: The Free Press, 1985.

5

Audiências públicas: limites e possibilidades nos processos decisórios

Patrícia Brant Mourão Teixeira Mendes

Assistente Social e Mestra em Serviço Social pela PUC de São Paulo, Doutora em Saúde Ambiental pela Faculdade de Saúde Pública (FSP/USP) Consultora de Projetos em Gerenciamento de Risco Ambiental.

Wanderley da Silva Paganini

Engenheiro Civil, Mestre e Doutor em Saúde Pública pela Faculdade de Saúde Pública (FSP/USP), Professor Associado da FSP/USP, Livre Docente em Saneamento Básico e Ambiental pela FSP/USP, Superintendente de Gestão Ambiental da Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (Sabesp).

Carlos Celso do Amaral e Silva

Engenheiro Químico, Mestre em Engenharia Ambiental pela Universidade de Cincinnati, EUA, Doutor em Saúde Pública pela FSP/USP, Livre-Docente em Saneamento e Planejamento Territorial pela FSP/USP, Professor Titular da FSP/USP, Consultor em Comunicação e Gerenciamento de Riscos Ambientais.

Claudia Maria Gomes de Quevedo

Mestranda em Saúde Ambiental pela FSP/USP, Analista da Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (Sabesp).

Introdução

As consultas à população sobre as ações da administração pública em audiências públicas são recentes no cenário nacional brasileiro. A audiência pública é um dos instrumentos que garante à sociedade civil a oportunidade de participar diretamente da discussão de assuntos relacionados à coletividade na gestão da administração pública. No Brasil, essas audiências foram introduzidas em 1986 pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente¹, nos processos de licenciamento ambiental dos grandes empreendimentos. Desta forma, a audiência pública nasce como um procedimento de consulta à sociedade nos processos de licenciamento ambiental de empreendimentos de profundo impacto ambiental como canal de participação da

1 Por meio da Resolução Conama n° 001/1986

comunidade nas decisões locais, possibilitando ao público afetado o acesso à informação ambiental. Assim, elas surgem como resposta ao anseio da sociedade brasileira ao buscar maior participação nas discussões das questões do país, principalmente as ambientais (MARCATTO, 2005).

Com o processo de redemocratização do país, a participação da população passou também a ser prevista na Constituição Federal em 1988 e em várias ações do governo nos Poderes Executivo e Legislativo. Além disso, a demanda da sociedade pela participação popular na gestão pública começou a ganhar força no cenário nacional: organizações não-governamentais, movimentos populares, pressões internacionais e conferências mundiais, vocalizando e dando publicidade a esta nova necessidade. Mas é no final da década de 1990 que as audiências públicas tomam corpo em diversas leis estaduais e federais, no intuito de normatizar os processos administrativos da administração pública direta e indireta, em várias áreas: meio ambiente, licitações e contratos administrativos, concessão e permissão de serviços públicos, serviços de telecomunicações e agências reguladoras. Algumas delas se tornaram obrigatórias em determinadas circunstâncias tais como nos processos de licenciamento ambiental e na elaboração do Plano Diretor, conforme mostra a Tabela 1 (INSTITUTO POLIS, 2005; MARCATTO, 2005; SOARES, 2002).

Neste processo de extensão da participação popular nas ações do Estado de regulação dos setores da economia brasileira, a conceitualização de audiência pública passa também a ser ampliada e entendida de forma diferenciada e conseqüentemente também seus processos.

Tabela I – Algumas leis regulamentadoras da audiência pública e participação popular

Leis	Objetivos
Lei estadual nº 7.663/1991(SP)	Política Estadual dos Recursos Hídricos
Lei Federal nº 8.666/1993	Dispõe sobre solicitações e contratos administrativos
Lei Federal nº 8.987/1995	Dispõe sobre concessão e permissão de serviços públicos
Lei Federal nº 9.427 /1996	Dispõe sobre as concessões de energia elétrica
Lei Federal nº 9.433/1997	Política Nacional dos Recursos Hídricos
Lei Federal nº 9.478 /1997	Dispõe sobre as Agências Reguladoras
Lei Federal nº 9.784, de 1999	Jurisprudência sobre o Processo Administrativo Federal
Lei Federal nº 9.985/2000	Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza
Lei Federal nº 10.257/2001	Dispõe sobre Estatuto da Cidade
Lei Federal nº 11.445/2007	Diretrizes Nacionais sobre o Saneamento Básico

Fonte: Elaboração dos autores (2007).

Como afirma Soares (2002), a audiência pública é um instrumento de decisão política ou legal com legitimidade e transparência, pois trata-se de uma instância no processo de tomada da decisão administrativa ou legislativa, na qual a autoridade competente abre espaço para que todos os atores sociais envolvidos, a sociedade civil, tenham oportunidade de se manifestar antes do desfecho do processo. É por meio dela que o responsável pela decisão tem acesso, simultaneamente e em condições de igualdade, às mais variadas opiniões sobre a matéria debatida, em contato direto com os interessados. Tais opiniões não vinculam a decisão, visto que têm caráter consultivo, e a autoridade, embora não esteja obrigada a segui-las, deve analisá-las conforme seus critérios, acolhendo-as ou rejeitando-as. Segundo a autora, a audiência pública é também um instrumento de conscientização comunitária, pois propicia à sociedade esclarecimentos sobre diversas questões que envolvem o seu cotidiano, e muitas vezes alerta sobre assuntos até então aparentemente menos relevantes.

Já para Marcatto (2005), a audiência pública é um dos instrumentos que garantem à sociedade civil a oportunidade de participar diretamente da discussão de assuntos relacionados à coletividade na gestão da administração pública, possibilitando informar-se sobre um empreendimento/projeto/plano/intervenção a ser realizado, debater sobre ele e opinar sobre seus efeitos nas suas vidas. Entretanto, para a autora, a audiência pública tem suas limitações em garantir a participação popular mais efetiva nas tomadas de decisão em virtude da sua natureza pontual de finalização de um processo de consulta.

Em estudo promovido pelo Instituto Polis (Instituto de Estudos e Formação e Assessoria em Políticas Públicas, 2005), sinaliza-se para a obrigatoriedade das audiências em algumas leis, como a elaboração de Plano Diretor, ou em processo de licenciamento ambiental. Segundo esta fonte, o Plano Diretor é visto como um dos instrumentos de promoção da participação popular nos municípios. Quanto à audiência pública, consiste numa sessão de discussão aberta a toda a população para tratar de qualquer tema de importância para o município, tanto para coleta de opinião no momento de formulação de uma política pública, quanto para a realização de um debate democrático em uma tomada de decisão. As audiências são momentos de discussão pública, cabendo à administração pública deliberar sobre os temas em discussão enquanto a população só pode deliberar se isto estiver previsto em lei.

Ao discorrer sobre o assunto, Mattos (2005) ressalta o avanço nos processos decisórios sobre as políticas setoriais no país com a introdução de novos mecanismos de controle democrático (*accountability*) na atuação do Estado na regulação de setores da economia brasileira pelas agências reguladoras. Segundo esse autor, os principais mecanismos são as audiências públicas e as consultas públicas, adotadas principalmente no interior das agências reguladoras. Como menciona, as audiências podem ser tomadas como garantia de legitimidade do conteúdo da regulação no setor, pois elas rede-

finiram as relações do Poder Executivo na regulação de setores da economia brasileira. Para as agências reguladoras, a audiência pública vem sendo um instrumento de apoio no processo decisório, visando dar total transparência às suas ações e precedendo a expedição dos atos administrativos.

Para a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel, 2007), um dos objetivos da audiência pública é colher subsídios e informações junto à sociedade para matérias em análise, bem como oferecer aos interessados a oportunidade de encaminhamento de seus pleitos, opiniões e sugestões relativas ao assunto em discussão. Para as agências reguladoras, as audiências públicas passam a ser também um canal de “publicização” de seus atos administrativos como veículo para “obter maior publicidade e participação” dos cidadãos, diretamente ou por meio de entidades representativas, no processo de tomada de decisão.

Conforme Galvão Junior e Paganini (2006), a atuação de agências reguladoras no setor de saneamento brasileiro é bastante recente, cerca de cinco anos, e somente 13% das concessões são reguladas. Teoricamente as agências reguladoras são dotadas de autonomia financeira e administrativa de caráter extremamente técnico. Galvão Junior e Paganini (2006) destacam um aspecto positivo neste setor: a ausência de um padrão para a regulação, tendo cada concessão um formato regulatório próprio determinado a partir das necessidades locais, tais como a participação ou não da sociedade por meio de conselhos de saneamento, sejam consultivos ou deliberativos, maior ou menor nível de normatização, entre outros. Como observado, as audiências e consultas públicas vêm sendo utilizadas por algumas agências reguladoras para discussão de contratos de concessão, normas da prestação de serviço e principalmente revisões tarifárias.

Em 2007, um novo instrumento repercutiu diretamente sobre as agências reguladoras. Trata-se da recém-aprovada Lei Federal nº 11.445/2007 sobre as diretrizes nacionais para o saneamento básico,

a qual alterou completamente o cotidiano das agências reguladoras. De acordo com esta lei, as agências terão de introduzir na sua agenda as audiências públicas com a comunidade direta ou indiretamente afetada para discussão da concessão dos serviços, das normas de prestação de serviço, sobre as revisões tarifárias e principalmente a disponibilização integral e divulgação das propostas e planos de saneamento básico a todos os interessados.

A intenção neste capítulo é refletir sobre os limites e possibilidades existentes nas audiências públicas ora surgidas como espaço de participação mais ativa da população nos projetos e ações que interferem no seu espaço ambiental.

Limites e Possibilidades das Audiências Públicas

Os limites dizem respeito à falta de experiência e cultura da gestão pública brasileira para gerenciar as audiências públicas como espaços de diálogo e negociação de interesses entre os diferentes atores sociais. Como respostas públicas, as audiências ainda não conseguiram ser de fato um espaço de debates das questões públicas, pois não facilitam o diálogo entre os participantes e, muitas vezes, geram ruídos comunicativos.

As possibilidades dizem respeito ao potencial que essas audiências podem desencadear: mobilização da população, sentimento de “pertencimento” da população, transparência no processo decisório, aumento da credibilidade institucional, diminuição dos ruídos comunicativos. Para tal, é necessário criar canais de participação popular de fato nas audiências, mediante mecanismos de fácil compreensão pelos participantes e trabalhando anteriormente a audiência, as informações do projeto/programa com a população envolvida.

Como principais limites das audiências públicas, sobressaem os seguintes:

• **Ausência de cultura em audiências públicas dos atores/gestores**

As consultas populares sobre as ações públicas em audiências públicas são recentes no cenário nacional. Tanto para a sociedade civil como para os gestores públicos esta modalidade ainda está em fase de assimilação.

Segundo Marcatto (2005), a Convenção de Aarhus² considera necessário três pilares para garantir a participação da sociedade no desenvolvimento das questões socioambientais nas audiências públicas. São eles: acesso à informação, acesso à justiça e acesso à participação, todos interdependentes, mas a informação é a base que sustenta os outros dois. Essa autora aponta para a necessidade de inserir estes pilares se pretende-se um comprometimento da sociedade civil na implantação de um projeto/programa.

Para Marcatto (2005, p.14), "...para que seja efetivo, o acesso à informação preconizado pela Convenção, deve atender a um *ethos* (atitude), um *logos* (racionalidade) e um *pathos* (arte de tornar apaixonante)."

Ou seja, a sociedade deve ser informada de seus direitos, e deve ter acesso à justiça, sem discriminação. Para ser efetivamente compreendida, a informação deve ser clara e completa e todas aquelas informações solicitadas pela população devem ser atendidas. A sociedade precisa ter voz e peso nas tomadas de decisão.

Mas, em geral, as informações buscadas pela sociedade civil junto ao poder público têm sido dadas de forma fragmentada e incompleta, deixando a população carente, refém e dependente. As informações obtidas muitas vezes não são suficientes para a população organizar e avançar, alterando hábitos e costumes, visando à melhoria do nível de qualidade de vida.

Conforme referido, a participação popular nas audiências públicas é experiência nova tanto para a sociedade brasileira como

² Convenção realizada na cidade dinamarquesa de Aarhus, assinada pela Comunidade Européia em 1988. Está em vigor desde outubro de 2001, e seu objetivo é estimular a participação dos cidadãos nas questões ambientais e melhorar a aplicação da legislação ambiental.

para o governo, ocasionando um problema de comunicabilidade e dificuldade em gerenciar tal processo.

Amaral e Silva (2004a) sinaliza para algumas questões comuns percebidas na dinâmica de diversas audiências públicas. São elas:

1. De um lado, está a sociedade civil representada por diferentes atores sociais e com interesses antagônicos, com baixa credibilidade nas ações de determinados grupos (empreendedores e órgãos públicos) envolvidos no projeto em discussão. Por outro lado, a sociedade civil tem dificuldade de acreditar nas ações mitigadoras propostas e assumidas por eles.
2. As ações propostas bem como os impactos ambientais são muitas vezes difíceis de se entender e de se avaliar pelo público presente, pois trazem novos conceitos, novos comportamentos e alterações espaciais. Todo projeto propõe alguma mudança no meio ambiente, portanto, uma alteração no espaço territorial. Na maioria das vezes, a sociedade tem dificuldade de imaginar e avaliar a sua extensão. Exige também dos participantes conhecimentos específicos para poder entender e avaliar os efeitos daquele projeto sobre a comunidade.
3. As informações sobre os projetos geralmente são escassas e distorcidas e o poder público não facilita o acesso a elas, gerando os ruídos comunicativos. Além disso, os repertórios informacionais dos diversos atores sociais são diferentes e até discrepantes, potencializando os ruídos comunicativos e manipulações pelos grupos mais organizados.
4. Existe também o empreendedor, que muitas vezes é o próprio governo, o qual apresenta o projeto em audiência pública como uma proposta consolidada, uma linguagem técnica e com dificuldade de interagir e captar os anseios e receios da comunidade.

No Brasil, as audiências públicas têm caráter consultivo, portanto, a população não exerce poder decisório sobre o projeto/pro-

grama/ política/serviço a ser apresentado. Entretanto, ela possui um grande poder de gerar fatos políticos na decisão a ser tomada pelos órgãos públicos, e até pode inviabilizar o projeto em questão.

O processo da audiência pública no Brasil ainda carece de instrumentos e metodologias para garantir uma participação popular mais ativa, bem como o diálogo entre os atores sociais envolvidos. No caso dos municípios, por exemplo, as dinâmicas das audiências se diferenciam entre si conforme a temática e as normas desenvolvidas por eles. Elas consistem de uma ou mais sessões de discussão pública, abertas à população em geral e regulamentadas pelos municípios. Assim, cada município possui seu regulamento e procedimento na condução da participação popular nas audiências. No caso das agências reguladoras, as dinâmicas das audiências também diferem entre si. Da mesma forma, as metodologias adotadas nos diversos setores da administração pública direta e indireta diferem de uma para outra, bem como a forma de participação dos presentes, pois o entendimento de participação popular de cada um é distinto.

Segundo Soares (2002), a consulta pública e a audiência pública constituem técnicas de execução de processo participativo verificado na administração pública, mas têm suas diferenciações. A audiência pública propicia o debate público e oral em sessão previamente designada por pessoas físicas ou representantes da sociedade civil. A oralidade, portanto, é seu traço marcante. Já a consulta pública trata do interesse da administração pública na opinião pública por meio de manifestações da sociedade, devidamente escritas, a serem juntadas no processo administrativo.

Como relata Marcatto (2005), nas audiências de EIA-RIMA em São Paulo, a participação popular é entendida de forma bem pontual. Cada ator social da sociedade civil tem dois minutos de fala, e para se manifestar existe todo um processo complicado de modo que a maioria dos atores perde a chance de falar porque não compreendeu a forma da inscrição.

Conforme exposto por Mattos (2005), no caso da regulação das telecomunicações, a ocorrência das consultas públicas é maior que as audiências públicas, pois o acionamento delas é obrigatório, não depende para sua realização do juízo discricionário dos membros do conselho diretor da Agência Reguladora de Telecomunicações (Anatel), a exemplo das audiências.

No caso da Aneel (2007), as audiências públicas são feitas seguindo um processo por eles denominado de duas formas: INTERCÂMBIO DOCUMENTAL – momento no qual os interessados encaminham opiniões e sugestões para a audiência pública, e AO VIVO – PRESENCIAL – a audiência propriamente dita, aberta a toda sociedade na qual os participantes, devidamente inscritos, têm o direito de manifestar-se de viva voz, em sessão pública com data e hora definidas para apresentar suas contribuições e sugestões. Em alguns casos, a critério da diretoria colegiada da agência e visando uma maior participação dos interessados, a Audiência Pública Presencial poderá ocorrer simultaneamente em mais de um local.

• Informação nova/ o processo comunicativo

Segundo Pignatari (2004), a introdução de uma informação nova significa o alargamento do repertório de um indivíduo. Entretanto, todo signo novo fora do código existente é incompreensível a ele. Desse modo, o processo comunicativo pode ser comprometido.

A comunicação pressupõe a existência de um repertório e de um código comuns entre o emissor (comunicador) e o receptor (público-alvo).

Como mencionado por Amaral e Silva (2004b), o emissor (a fonte) sempre procura influenciar o receptor de sua mensagem com a finalidade de mudar-lhe o comportamento, levando-o a aceitar ou agir conforme seus interesses. Para tanto, são necessárias certas características no processo que levem à otimização do processo comunicativo, tais como:

1. Habilidade comunicativa da própria fonte;
2. Credibilidade da fonte;
3. Adequação do cenário aos propósitos da fonte;
4. Várias outras, dependendo da situação ou do contexto no qual se desenrola o processo.

Ainda segundo Amaral e Silva (2004b), o receptor, por sua vez, ser humano que é, apenas responderá à fonte naquilo que o gratifique, ou seja, não é um receptor passivo como gostaria a fonte. Isto deve ser levado em consideração, pois dependendo de seus propósitos e características pessoais, ele poderá confundir a fonte com o seu *feedback*. Como exemplo, pode-se pensar em um jogo de pôquer em que o blefe pode ocorrer. Quando se trata apenas daqueles dois participantes humanos no processo (fonte e receptor) os problemas principais serão de natureza psicológica. Contudo, quando existe uma audiência capaz de formar opiniões próprias apenas ao observar e analisar o comportamento dos dois atores que iniciaram o processo, estará se deslocando para o campo fascinante, mas extremamente complexo, da psicologia social. É preciso se considerar que no exato instante em que o receptor produz o seu *feedback* ele passa a ser fonte. Ao se atentar para a audiência em si, a resposta coletiva dependerá da interação de cada ouvinte com todos os outros, podendo ou não se manifestar por algum indicador de aprovação ou reprovação das atitudes de cada um dos dois atores principais (vaia, aplausos, ou mesmo o completo silêncio).

De modo geral, os assuntos tratados nas audiências públicas são complexos e desconhecidos da população. Muitas vezes, o acesso à informação pela comunidade sobre determinado projeto/proposta ocorre na própria audiência pública. Ademais, a apresentação dos projetos e propostas de serviços é feita, quase sempre, por especialistas no assunto, mas sem habilidade como comunicadores dessa informação. Neste cenário, os ruídos comunicativos desencadeados por uma má comunicação são freqüentes. Portanto, para su-

perar essas falhas, a comunicação em uma audiência pública precisa ser feita por um profissional qualificado que leve em consideração os diferentes graus de compreensão do público presente.

Esse tipo de ruído, ausência de repertório e código comuns, pode inviabilizar um projeto, pois a perda do significado total ou parcial da mensagem produzida por uma fonte (emissor) qualquer irá, fatalmente, confundir o(s) receptor(es), e gerar conseqüências desfavoráveis para a implantação do projeto. Os exemplos de perda de significado de um projeto, como ora mencionado, são múltiplos e variados em nosso país. É possível citar o indeferimento de pedidos de licenças ambientais, sejam eles ligados a projetos de interesse nas áreas de transporte, ou de assentamentos industriais, ou de atividades econômicas de exploração racional de recursos naturais, ou de muitos outros empreendimentos, como resultantes daquele defeito (ruído comunicativo).

Outro ruído comunicativo muito conhecido é a poluição semântica, utilizada largamente no campo do meio ambiente, confundindo a compreensão do público sobre o que são fatos, opiniões e emoções³. Cria-se, então, uma situação de risco não gerenciável, englobando o político, o econômico e o social, em parte devido à exposição de uma sociedade ingênua aos perigos decorrentes da confusão entre termos utilizados e os conceitos a eles não adequadamente ligados.

Projeto/programa/serviço novo significa uma idéia nova; uma idéia nova significa nova informação, muitas vezes, alteração de comportamento e a possibilidade da introdução de algo novo no cotidiano de uma comunidade. Logo, a informação clara sobre o projeto é fundamental para promover mudanças e ser incorporada

³ Segundo Amaral e Silva (2004a), **fatos** são ingredientes da mensagem passíveis de serem demonstrados e provados (não confundir o termo fato com o termo evento). Já **opinião** são ingredientes da mensagem que ainda não foram demonstrados e provados pelo autor, apesar da sua capacidade profissional, da sua honestidade, da sua experiência no cenário, das suas boas intenções e de outras qualidades positivas. E **emoção** são ingredientes da mensagem influenciados por características psicológicas e sociais do autor e incapazes de serem aceitos em qualquer uma das definições anteriores.

pelos sujeitos envolvidos. Além disso, esta informação deve ser trabalhada com estes sujeitos, pois precisa ter um significado para eles poderem processar uma nova percepção sobre o projeto. Para tal é necessária a participação ativa dos atores envolvidos no empreendimento em discussão (MENDES,2006).

Segundo Rocca (2002), a confiança do público nas fontes de informações é imprescindível para se iniciar qualquer projeto/plano/serviço. É sempre mais fácil perder a confiança em uma instituição ou indivíduo do que adquiri-la. De modo geral, os eventos negativos associados a uma tecnologia ou atividade são mais visíveis e impactantes do que o conjunto de eventos positivos. Ademais, as fontes de notícias negativas (destruidoras de confiança) são, normalmente, vistas como mais confiáveis do que as fontes de informações positivas. Desse modo, a tendência é de que uma desconfiança inicial seja reforçada, mesmo com evidências posteriormente contrárias.

Diante disto, a primeira meta da comunicação de risco é aumentar a confiança e a credibilidade, e só então outras metas como educação e troca de informação podem ser abordadas. Melhoria na credibilidade exige melhoria nas ações das instituições. Comumente as pessoas julgam os outros mais pelas suas ações do que por suas palavras. Quando as ações falham, elas reduzem a credibilidade nas palavras. Portanto, construir confiança e credibilidade na comunidade é o grande desafio em qualquer projeto. Sem conquistar este patamar, nenhum projeto ganha *status* de eficiência, pois ele depende do público-alvo para ser reconhecido como bom ou ruim.

• **Introdução de novos serviços/novos costumes**

A aprovação da Lei nº 11.445/2007 sobre as diretrizes nacionais para o saneamento básico introduziu um instrumento de controle social obrigatório, as audiências públicas, alterando assim o cotidiano das agências reguladoras e das prestadoras de serviço. Isto significa a introdução de **um novo serviço**: comunicação das infor-

mações sobre a prestação de serviços para a comunidade e **um novo comportamento**: as agências reguladoras e as prestadoras de serviço passam a informar e o usuário passa a questionar e a cobrar sobre a melhoria dos serviços prestados. Desta forma, as audiências públicas passam a ser o palco desta nova relação entre agências reguladoras, prestadoras de serviço e sociedade civil. Os artigos previstos nesta lei citados a seguir mostram a amplitude desta questão.

Art. 11, IV – a realização prévia de audiência e de consulta públicas sobre o edital de licitação, no caso de concessão, e sobre a minuta do contrato.

Art. 19. § 5º – Será assegurada ampla divulgação das propostas dos planos de saneamento básico e dos estudos que as fundamentem, inclusive com a realização de audiências ou consultas públicas.

Art. 51 – Parágrafo único – A divulgação das propostas dos planos de saneamento básico e dos estudos que as fundamentarem dar-se-á por meio da disponibilização integral de seu teor a todos os interessados, inclusive por meio da internet e por audiência pública.

Diversas agências reguladoras de saneamento básico já introduziram as audiências e consultas públicas nas suas ações administrativas. Contudo, após a aprovação desta lei, este espaço tem sido ampliado, pois foi um direito conquistado pela sociedade civil. Neste novo cenário, as audiências e consultas públicas passam a assegurar o acesso à informação e a participação popular nos processos decisórios. Com a obrigatoriedade das audiências públicas em várias ações administrativas, se manifestará nas agências e concessionárias a necessidade de introduzir novas atividades internas para poder atender às demandas surgidas em decorrência das consultas públicas.

O Brasil ainda enfrenta grandes desafios para a universalização dos serviços básicos de saneamento, sobretudo por causa dos déficits concentrados na periferia das grandes cidades e pequenos

municípios dispersos no país. Segundo dados do IBGE (2000), a cobertura de abastecimento de água nos domicílios brasileiros pela rede geral é de 77,8%, caracterizado por um desequilíbrio regional. A região Sudeste, por exemplo, tem uma cobertura de 88,3% enquanto a região Norte alcança 48%. Outro dado importante é que somente 47,2% dos municípios brasileiros possuem rede de esgoto geral ou pluvial. A região em pior situação é a Norte, onde somente 9,6% dos municípios dispõem desse serviço. Tais dados apontam para um cenário a ser regulado pelas agências e enfrentado pelas concessionárias, implantando seus serviços em novas áreas do país.

Diante dessa realidade, as audiências públicas passarão a ser também um espaço de informação e de debate popular sobre a concessão de água e esgoto nessas novas áreas. Essas audiências públicas irão implicar a incorporação de novos conceitos e costumes na comunidade/região. No entanto, mudar os costumes em uma comunidade não é uma tarefa fácil, pois significa ampliação de um repertório existente e requer, da nova informação, significados práticos e traduzíveis para o cotidiano da população.

Cada indivíduo possui uma maneira específica de apreender a informação e de avaliá-la, como, por exemplo, as obras da rede de água, a tarifa de serviços, a qualidade da água distribuída, direitos e deveres do usuário, entre outros. A compreensão de uma informação pelo sujeito sempre envolve um processo de apreensão da realidade, dando-lhe um significado. Assim a informação pode não ter o mesmo significado para todos. Comunicar uma informação e buscar soluções com o(s) receptor (es), como se estas informações fossem dotadas de uma representação comum, é dar e buscar respostas erradas.

Outra questão igualmente importante é que a introdução de um novo serviço pressupõe uma nova realidade, portanto, desconhecida para a comunidade afetada. Tal realidade pode ser interpretada como boa ou ruim. Se a comunidade não utilizou esse serviço,

ela não o conhece e não sabe avaliá-lo.

A introdução de um novo serviço, a exemplo do abastecimento de água, pressupõe mais um custo no orçamento do usuário. Se até então ele se abastecia de um poço ou bica, sem custo nenhum, pagar por ela pode não valer a pena. Para o usuário poder perceber este novo serviço e atribuir-lhe um valor, é necessário perceber seu significado.

De modo geral, a população pouco sabe sobre a importância do saneamento básico na saúde pública e sobre o relacionamento deste com a qualidade da sua vida. Seu repertório informacional não lhe permite, muitas vezes, fazer distinções sobre a qualidade da água, por exemplo, água potável, água poluída ou contaminada. Ademais, o reconhecimento destas diferenças requer um conhecimento científico *a priori*. Na opinião de Slovic (2000), é difícil mudar crenças arraigadas e as percepções da população, principalmente sobre o risco, são quase sempre imprecisas, pois se baseiam em informações assimiladas em experiências passadas e na capacidade de imaginar eventos futuros; ou seja, em repertórios que levam as projeções futuras do risco. Portanto, mudança de hábitos pressupõe ampliação de repertório com um significado convincente para que o sujeito se disponha mudar seu comportamento anterior.

Outra questão a ser apontada refere-se à área/cidade/região na qual será implantado ou discutido o serviço. É preciso conhecer o cenário a ser trabalhado, ou seja, que espaço geográfico é este, qual é sua história, como este espaço vem sendo vivenciado pela comunidade, como ele é percebido pela comunidade, e quais as “n” possibilidades de atividades e ações neste lugar, garantindo condições de sobrevivência da humanidade no futuro.

Para envolver o público-alvo em um novo projeto/serviço/programa é necessário um processo mais amplo e duradouro, no qual a informação deve ser trabalhada, incorporada pelos atores sociais envolvidos, de acordo com estratégias que permitam à população

participar de fato nos processos decisórios de uma audiência pública desse projeto/serviço/programa.

• **A participação popular nos processos decisórios das audiências públicas**

Como apontado por Marcatto (2005), Mattos (2005) e Mourão (2002), o grande desafio nas audiências públicas é a participação popular efetiva da comunidade nas tomadas de decisão, e uma das dificuldades está na concepção de participação popular entendida pelos gestores públicos, que aparece na dinâmica das audiências públicas. Ela pode ser entendida como uma pseudoparticipação, onde a população está lá para fazer número mas não tem espaço nem voz no debate, uma participação passiva, pois a população participa do processo mas não entende as regras do jogo do debate nem mesmo na hora da decisão. Em uma participação ativa, a população entende as regras do jogo e participa dos processos de tomadas de decisão.

Segundo Sawaia (2001), qualquer concepção de participação pública está diretamente ligada também à noção de sociedade, de cidadania, de ética e de justiça, bem como de educação popular, movimentos sociais, desigualdade e exclusão social, ou seja, elas são interdependentes, pois a questão central é ético-política. Portanto, a concepção de participação ativa da população pressupõe cidadania, ética e justiça, etc.

Na opinião de Sherer-Warren (2001), há várias possibilidades de participação nas políticas públicas pela população brasileira. Entre estas sobressaem os Conselhos Setoriais, os Orçamentos Participativos, a Agenda 21 Local, os Fóruns da Cidadania. Contudo, conforme o autor alerta, elas devem ser constantemente avaliadas pelos representantes da sociedade civil para que sua participação não seja apenas usada como uma forma de legitimação dos desejos e interesses do poder instituído.

Ao se referir à forma como é concebido o debate das questões

nas audiências públicas, Mourão(2002) ressalta que são criadas formas de restrição de participação, dificultando o acesso da comunidade nos questionamentos durante a sessão. Assim o envolvimento da população com o objeto da audiência conseqüentemente também poderá variar e as restrições de participação não ajudarão em nada o projeto/programa apresentado. De acordo com Villasboas (2003), o envolvimento público ocorre na medida em que os participantes vêem que suas idéias podem ajudar a melhorar as propostas, eles as sentem incluídas e abraçam o projeto.

Outro grande desafio é garantir a representatividade dos usuários nas audiências públicas. Mattos (2005), por sua vez, ao analisar a participação dos diversos atores nas audiências públicas no setor de telecomunicações, mostra que as manifestações majoritárias são das empresas e associações do setor de telecomunicações e a minoria de pessoas físicas e outros órgãos não-governamentais, evidenciando a ausência de cultura do povo brasileiro nas práticas coletivas, hábito ainda não incorporado e valorado pela nossa sociedade. Scherer-Warren (2001) corrobora Mattos (2005) e aponta para a frágil capacitação da sociedade civil brasileira para se fazer representar com legitimidade nos espaços políticos de participação, tendo dificuldade em ultrapassar a fase das meras denúncias para formulação de propostas efetivas de qualidade para a comunidade. Outro ponto assinalado é a frágil capacidade de defender as idéias iniciais e combater as posições contrárias.

De acordo com Villasboas (2003), a participação popular pode contribuir fortemente no processo de tomada de decisão administrativa:

- O envolvimento público ajuda a produzir decisões mais equilibradas;
- A participação popular poderá promover a confiança pública no processo;
- O envolvimento popular legitima a procura por eficiência e a produção de políticas e decisões que correspondam às necessidades do público;

- A capacidade da população em intervir em ações/decisões ilegais ou inválidas antes que elas entrem em vigor é real.

Desta forma, a participação da população nos processos decisórios das audiências públicas pode produzir resultados significativos tanto para o proponente do projeto como para o público afetado por ele. Ou seja, a audiência pública pode ser uma ferramenta de apoio nas ações a serem desenvolvidas, principalmente nos serviços públicos.

Conforme acrescenta Mourão (2001), para conseguir um suporte claro da opinião pública e uma resposta positiva da sociedade, as audiências públicas devem ser precedidas de várias fases:

1. Ampla divulgação das audiências públicas em jornais de circulação, buscando garantir a maior representatividade da população.
2. Acesso e divulgação das informações técnicas do projeto/política à sociedade de forma mais clara e aberta
3. Reuniões prévias com cada segmento organizado envolvido para trabalhar as informações técnicas do projeto numa linguagem mais acessível, com vistas a otimizar as discussões no debate final, evitando, assim, ruídos comunicativos e conflitos de interesse, principalmente por falta de esclarecimento adequado.

Como proposto por Sanchez em Marcatto (2005), há dez princípios importantes para garantir a participação pública em audiências públicas, desenvolvidos por um comitê canadense:

1. **Definição de objetivos:** razão muito clara para participar;
2. **Ser inclusivo:** todos devem ser envolvidos no processo da construção do consenso;
3. **Princípio da participação voluntária:** toda negociação envolve uma adesão voluntária;
4. **Self design:** o formato do processo é construído pelos participantes;

5. **Flexibilidade:** o processo envolve um aprendizado a partir das experiências coletivas;
6. **Oportunidades iguais:** acesso às informações e participação efetiva;
7. **Respeito por interesses e visões distintas:** isso implica a aceitação de valores e opiniões diferentes;
8. **Accountability:** a responsabilidade e/ou prestação de contas;
9. **Estabelecimento de limites de tempo:** o processo tem um fim;
10. **Compromisso:** compromisso com a implementação daquilo que foi acordado.

Apesar destas reflexões e recomendações, tornar as audiências públicas uma ferramenta de apoio nas ações de regulação do saneamento básico, principalmente no referente à revisão tarifária, tem sido um grande desafio do setor. Sem dúvida os limites estão inscritos na ausência de cultura em promover estas audiências, mas a temática, revisão tarifária, é complexa e polêmica e exige estratégias e processos específicos.

Para ilustrar, apresenta-se a seguir uma reflexão sobre os limites observados no cenário atual, por meio das normas técnicas e atas de audiências públicas encontradas à disposição nos sites⁴.

Uma das questões identificadas é como a informação sobre a revisão tarifária vem sendo trabalhada com a sociedade civil. Um dado muito comum observado foi o pequeno número de usuários presentes nas audiências, a maioria do público eram representantes de grupos organizados da sociedade civil (associações civis, ONGS, entidades representativas de diversas categorias, empresas do setor poder público, entre outros). De forma geral, nas audiências públicas, os representantes da sociedade civil têm dificuldade de interpretar os dados apresentados, e até alguns representantes do terceiro setor que poderiam ser formadores de opinião também têm pouco domínio sobre o

4 <http://www.abar.org.br>; <http://www.arpe.pe.gov.br>; <http://www.agenersa.rj.gov.br>; <http://www.amae.sc.gov.br>.

assunto. Conforme os relatos indicam, a divulgação das informações consta no site da agência reguladora e estes dados são apresentados em um relatório técnico extenso (alguns com mais de 70 páginas) de difícil leitura. Decifrá-los, portanto, exige um conhecimento específico que a sociedade civil não possui. Outro dado observado é que a revisão tarifária é vista pela sociedade civil como aumento de tarifa e não uma forma de adequar a equação econômica inicial do contrato da concessionária. Outra questão percebida é que estes dados não são trabalhados detalhadamente antes da audiência nem na mídia e tampouco com os representantes da sociedade civil (representantes de classe, associações civis, ONGS, etc.) que têm condições de influir no resultado da consulta pública.

Como evidenciado, a postura constante dos relatos dos representantes da sociedade civil nas audiências públicas tem sugerido uma baixa credibilidade na transparência dos cálculos efetuados e apresentados pelas agências e concessionárias no debate público, reforçando a idéia de que revisão tarifária é aumento de preço abusivo. Além disso, a dificuldade de entender e avaliar a apresentação dos dados sobre a revisão tarifária cria também uma desconfiança no próprio processo decisório da audiência. Outro ponto percebido nas atas foi um descontentamento dos diferentes segmentos da sociedade sobre a qualidade dos serviços prestados e do atendimento ao consumidor, com reflexos negativos na imagem da empresa.

A somatória destas questões inviabiliza qualquer debate público sobre a revisão tarifária e, ao mesmo tempo, deixa a sociedade civil insegura quanto à possibilidade de as concessionárias de saneamento cometerem abusos nos processos decisórios públicos. Conforme se sabe, a solicitação de revisão tarifária passa por uma avaliação das agências reguladoras e o processo das audiências é moroso e demasiadamente caro para a saúde econômica da empresa, que não pode se dar ao luxo de ter seu pedido negado.

Contudo, o potencial das audiências públicas é evidente. A

experiência vivenciada pela Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (Sabesp) em Botucatu mostra a potencialidade dessas audiências e como elas podem ser uma ferramenta de apoio nas ações administrativas de uma concessionária. Na mencionada companhia, as audiências públicas foram planejadas dentro de um projeto maior que buscava construir um canal de comunicação permanente com a comunidade. Esta experiência utilizou estratégias e processos diferenciados, mostrando um caminho possível de ser seguido. Para exemplificar, relata-se, a seguir, a dinâmica utilizada na preparação dessas audiências públicas.

A Experiência da Sabesp no Município de Botucatu⁵

Em meados de 2003, a Unidade de Negócio da Sabesp em Botucatu vivenciava vários problemas: a iminência do vencimento da concessão do serviço público de saneamento e um relacionamento conturbado com a comunidade local, imprensa e formadores de opinião locais. De outra parte, as obras e investimentos não tinham nenhuma projeção, eram totalmente desconhecidos pela sociedade civil. Ademais, em virtude da inexistência de um canal de comunicação da empresa com a sociedade local, algumas lideranças locais passaram a atuar como interlocutores dos clientes junto à Sabesp, tornando deficiente a relação da empresa com a mídia.

Neste cenário, nasce o Projeto “Novos Rumos”⁶, tendo como objetivo implementar ações na comunidade local com vistas à participação popular, estabelecendo assim um canal permanente de comunicação entre a Sabesp e a sociedade.

Fazer uma audiência pública foi a forma encontrada para a solução dos problemas vivenciados pela empresa com a comuni-

5 Botucatu é a sede da Unidade de Negócio Médio Tietê da Sabesp, regional composta por 35 municípios, localizada aproximadamente a 220 km da capital do Estado de São Paulo, com uma população de 118 mil habitantes.

6 O relato desta experiência foi baseado no acervo técnico do “Espaço Cidadão” (SABESP, 2003).

dade. Desse modo, podia-se divulgar os investimentos e obras da Sabesp, aproximar seus clientes, romper com a pretendida tutela de algumas lideranças locais, melhorar o relacionamento com a mídia e promover a mudança de comportamento dos funcionários em relação ao atendimento ao cliente.

Criou-se, então, o Programa “Espaço Cidadão”, com a finalidade de elaborar todo o processo da audiência pública, como iria ser feito, o que seria abordado, como envolver a comunidade local, como conhecer as reais necessidades da comunidade, como passar as informações, etc.

Inicialmente este programa buscou envolver todos os empregados em reuniões de sensibilização. Os funcionários de todos os setores encontravam-se acomodados, distantes dos problemas dos clientes e não conseguiam perceber a magnitude destas questões no cotidiano da empresa. Assim os gestores e gerentes de várias áreas passaram a realizar reuniões cujo objetivo era promover uma discussão prévia com os funcionários sobre as demandas existentes e o levantamento das questões que poderiam ser abordadas durante as audiências.

Para organizar as audiências públicas formou-se um grupo gestor responsável, estabeleceram-se datas, horários, locais, estratégias de participação e divulgação, elaboraram-se os convites, e se estruturou a apresentação a ser realizada. Foram planejadas seis audiências de acordo com as características particulares de cada setor da cidade, sendo cinco regionalizadas e uma para todo o município. Inicialmente as audiências foram realizadas nos locais com maior concentração urbana (geral, centro e norte) e posteriormente atenderam-se às regiões menos adensadas (sul, leste e oeste). Como locais para as audiências optou-se por pontos de fácil acesso ou de grande conhecimento do público, como escolas ou universidades. Quanto ao horário e ao dia das audiências, estabeleceram-se as terças-feiras, às 19 horas.

A estratégia de divulgação adotada foi o envio de convites para um público-alvo determinado⁷ e um plano de mídia, envolvendo rádios, jornais, televisão e Internet, mediante entrevistas e publicação de matérias. Foi adotada também a divulgação por carros de som nos bairros, prática muito utilizada na cidade e de grande inserção na cultura local.

Os participantes das audiências inscreviam-se no evento no momento da chegada, e eram convidados também a preencher um formulário de pesquisa de opinião para avaliar a imagem da empresa junto à sociedade, conforme mostra a Figura 1 a seguir.

Figura 1 - Formulário para pesquisa de satisfação

ESPAÇO CIDADÃO PESQUISA DE OPINIÃO		
NOME: -----		
ENDEREÇO: -----		
BAIRRO: -----		
QUAL É O NÍVEL DE SATISFAÇÃO DO ATENDIMENTO PRESTADO PELA SABESP? POR TELEFONE 195		
<input type="checkbox"/> INSATISFATORIO	<input type="checkbox"/> SATISFATORIO	<input type="checkbox"/> MUITO SATISFEITO
NA AGÊNCIA DE ATENDIMENTO		
<input type="checkbox"/> INSATISFATORIO	<input type="checkbox"/> SATISFATORIO	<input type="checkbox"/> MUITO SATISFEITO
VOCÊ JÁ SOLICITOU ALGUM SERVIÇO À SABESP? QUAL?		
<input type="checkbox"/> LIGAÇÃO DE ÁGUA	<input type="checkbox"/> VAZAMENTO DE ÁGUA	<input type="checkbox"/> REGULARIZAÇÃO DE CAVALETE
<input type="checkbox"/> LIGAÇÃO DE ESGOTO	<input type="checkbox"/> VAZAMENTO DE ESGOTO	<input type="checkbox"/> DESOBSTRUÇÃO DE ESGOTO
<input type="checkbox"/> AGUA COM COR		
O PRAZO DA PRESTAÇÃO DESTE SERVIÇO FOI ?		
<input type="checkbox"/> INSATISFATORIO	<input type="checkbox"/> SATISFATORIO	<input type="checkbox"/> MUITO SATISFEITO
QUAL O SEU CONCEITO GERAL PARA COM A SABESP?		
<input type="checkbox"/> INSATISFATORIO	<input type="checkbox"/> SATISFATORIO	<input type="checkbox"/> MUITO SATISFEITO
SUGESTÕES -----		

Fonte: Sabesp – Unidade de Negócio Médio Tietê (RM).

⁷ Representantes da sociedade civil: representantes do poder público (secretários municipais, prefeito, vereadores, juízes e promotores), representantes de entidades ligadas ao meio ambiente, como Departamento Estadual de Proteção de Recursos Naturais(DEPRN), Casa da Agricultura e Fundação Florestal, representantes de universidades, escolas estaduais e municipais, clubes de serviços, como Rotary, Lions e Maçonaria, responsáveis pela segurança pública(polícias militar, civil e ambiental), Organizações não-governamentais (ONGs), entidades representativas de diversos segmentos, como Ordem dos Advogados do Brasil(OAB) e Câmara dos Dirigentes Lojistas(CDL), associações de bairro, entre outros.

Proseguiu-se, então, com os trabalhos e as audiências públicas se iniciaram, procurando viabilizar a participação oral ou escrita do maior número de interessados. Assim, a participação da população era feita de forma oral, utilizando-se do microfone disponível a todos os presentes, ou escrita, na qual o interessado poderia preencher um formulário, disponibilizado pela equipe de empregados responsável pela organização do evento.

As audiências públicas foram divididas em três momentos:

1. No primeiro momento fez-se a abertura da audiência pública aos participantes presentes, compondo-se a mesa por representantes da sociedade civil e da empresa. Foi exposta ao público a pauta da reunião e como ocorreria cada momento. Também se falou das expectativas em relação ao evento e das demandas e dificuldades existentes no setor.
2. No segundo fez-se uma apresentação didática por gestores treinados da Sabesp, usando recursos visuais, com projeção de textos e imagens em tela. O conteúdo das apresentações foi elaborado a partir das demandas de cada setor da cidade, com base em conhecimentos técnicos e operacionais, buscando-se também disseminar conceitos de gestão ambiental e uso racional da água, além de repassar informações gerais sobre a empresa, forma de gestão, número de municípios atendidos, obras e investimentos mais relevantes efetuados em Botucatu, a fim de valorizar as atividades desenvolvidas pela empresa e torná-las mais transparentes.
3. Por último fez-se uma nova composição na mesa, desta vez com a participação de técnicos da empresa, das áreas administrativa, financeira, comercial e de engenharia, para receber e responder às perguntas dos participantes da audiência. Os participantes podiam fazer perguntas quantas vezes quisessem e da forma que preferissem, oral ou escrita.

Além da equipe disponível e treinada para responder às questões solicitadas no debate público, havia uma Agência de Atendimento Móvel para dirimir dúvidas durante as audiências no “Espaço Cidadão”. Esta agência era composta por profissionais da área comercial, treinados para prestar esclarecimentos e encaminhar solicitações referentes aos valores das contas de consumo, ligações de água e esgoto, corte e supressão no consumo, entre outros.

Segundo dados da Sabesp, o total de participantes nas seis audiências públicas foi de 1.195 pessoas. De acordo com dados fornecidos pela empresa, a média de perguntas feitas pelos participantes foi de 30 por audiência. A reunião geral foi a que obteve maior número de participantes, 337 pessoas, enquanto a do setor leste foi a que contou com menos, 110 atores sociais. Na audiência do setor norte contou-se com um público diferenciado: duas turmas de universitários da Faculdade de Tecnologia de São Paulo (Fatec) participaram da reunião.

Todas as demandas orais e escritas, encaminhadas pela população durante as sessões públicas, bem como os formulários preenchidos da pesquisa de satisfação, passaram a ser controlados pela equipe gestora do “Espaço Cidadão”. Esse grupo ficou responsável pelo encaminhamento das solicitações, acompanhamento do atendimento pela área responsável e avaliação dos resultados da pesquisa de satisfação pós-serviço.

Considerações Finais

Nos últimos anos, a sociedade brasileira vem ampliando seus espaços de participação popular nos processos decisórios democráticos no país em audiências e consultas públicas. Neste aspecto, esta sociedade tem evoluído, pois tenta valorizar e ampliar os espaços de participação. Na área de saneamento, essa participação torna-se relevante, pois trata-se de um serviço diretamente relacionado com o seu cotidiano, no qual a qualidade de vida e a saúde pública são questões muito importantes.

Na realidade “sanear”, sob o aspecto etimológico, é tornar o espaço habitável para os seres humanos. Este é um objetivo que para ser plenamente alcançado requer o trato cuidadoso dos instrumentos legais e administrativos do setor de saneamento com suporte claro e explícito da opinião pública.

A experiência vivenciada em Botucatu, ora descrita, mostrou a potencialidade das audiências públicas, um poderoso instrumento de apoio nas ações administrativas, capaz de alterar desde a qualidade do serviço prestado à comunidade até a imagem da empresa pela sociedade civil da região. Mostrou também a necessidade de construir estratégias, trabalhando as informações antes da audiência nos canais de comunicação.

Contudo, um aspecto essencial no setor de saneamento básico são os conflitos provocados por ruídos no processo da ação comunicativa, tornando-se um ponto nevrálgico no processo de gestão. Desse modo, as audiências públicas como cenário criador ou neutralizador daqueles ruídos tornam-se beneficiárias da melhoria qualitativa e quantitativa das ações, visando informar, educar e positivamente influenciar o grande público.

Audiências e consultas à população devem e podem ser um espaço de construção coletiva dos anseios da comunidade envolvida, pois quanto mais acesso e participação da sociedade nas diversas etapas do processo de concessão/ regulação mais fácil fica a gestão do serviço ofertado. E quanto mais pulverizado for o processo decisório mais necessária se torna a definição dos instrumentos de regulação, gestão e controle.

Referências

AMARAL e SILVA, C. C. **Comunicação de riscos ambientais**. Palestra proferida na Faculdade de Saúde Pública, São Paulo, 2004a.

AMARAL e SILVA, C.C. Gerenciamento de riscos ambientais. In: PHILLIPI JUNIOR A. et al. (org.). **Curso de Gestão Ambiental**. São Paulo: Editora Manole, 2004b.

ANEEL – Informações Técnicas sobre Audiência Pública. Disponível em <<http://www.aneel.gov.br/area.cfm?idArea=12&idPerfil=2>>. Acesso em: 10 fev. 2007.

GALVÃO JUNIOR, A.C. Regulação da qualidade e controle social. In: GALVÃO JUNIOR, A.C.; SILVA, A.C. (ed.) **Regulação: Indicadores para a prestação de serviços de água e esgoto**. Fortaleza: ABAR/Expressão Gráfica, 2006.

GALVÃO JUNIOR, A.C.; PAGANINI, W.S. Estado da arte da regulação da prestação dos serviços de água e esgoto no Brasil. In: CONGRESO DE LA ASOCIACIÓN INTERAMERICANA DE INGENIERÍA SANITARIA Y AMBIENTAL (Aidis), 30, 2006, Punta del Leste, Uruguay. Anais... Punta del Leste: Aidis, CD-ROM, 2006.

INSTITUTO POLIS – Idéias para a ação municipal. **Boletim DICAS**, n. 229, São Paulo, 2005. Disponível em <<http://www.polis.org.br/publicacoes/dicas/>>. Acesso em: 4 dez. 2006.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico 2000**. Disponível em <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/pnsb/default.shtm>> Acesso em: 2 fev. 2007.

MARCATTO, F.S. **A participação pública na gestão de área contaminada: uma análise de caso baseada na convenção de Aarhus**. 2005. Dissertação de Mestrado em Saúde Pública, São Paulo, FSP/USP, 2005.

MENDES, P.B.M.T . **Percepção de risco ambiental em cortiço vertical: uma metodologia de avaliação**. 2006. Tese de Doutorado em Saúde Pública, São Paulo, FSP/USP, 2006.

MOURÃO, F.B. **A legislação de uso e ocupação do solo: a experiência de Jacareí e Itaquaquecetuba.** 2002. Dissertação de Mestrado em Arquitetura e Urbanismo, São Paulo, FAU/USP, 2002.

PIGNATARI, D.. **Informação, linguagem e comunicação.** São Paulo: Ateliê Editorial, 2002.

ROCCA, F.F.D. **A percepção de risco como subsídio para os processos de gerenciamento ambiental.** 2002. Tese de Doutorado em Ciências na Área de Tecnologia Nuclear, Instituto de Pesquisas Energéticas e Nucleares, USP, 2002.

SABESP – Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo. Unidade de Negócio Médio Tietê. **Acervo técnico do espaço cidadão.** Botucatu, 2003.

SAWAIA, B.B. Participação social e subjetividade. In: SORRENTINO, M. **Ambientalismo e participação na contemporaneidade.** São Paulo, EDUC/FAPESP, 2001.

SCHERER-WARREN, I. Movimentos sociais e participação. In: SORRENTINO, M. **Ambientalismo e participação na contemporaneidade.** São Paulo, EDUC/FAPESP, 2001.

SLOVIC, P. **The perception of risk.** UK and USA: Earthscan Publications LTDA., 2000.

SOARES, E. A audiência pública no processo administrativo. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 6, n. 58, ago. 2002. Disponível em <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=3145>>. Acesso em: 10 fev. 2007.

VILLASBÔAS, Paula P. **A importância da participação pública no processo de avaliação de impacto ambiental.** Estudo de caso do Porto da Barra Ltda., Florianópolis, Santa Catarina. 2003. Tese de Doutorado em Engenharia de Produção da Universidade Federal de Santa Catarina, 2003.

PARTE 2

EXPERIÊNCIAS NACIONAIS E INTERNACIONAL

6

Controle social na regulação da prestação dos serviços de água e esgotos em Natal

José Ivam Pinheiro

Estatístico, Professor, Mestre em Ciências da Engenharia de Produção – Estratégia e Gestão Ambiental e Assessor Técnico da Arsbán.

Urbano Medeiros Lima

Geógrafo, Advogado, Professor e Especialista em Gestão Pública, Diretor-Presidente da Arsbán.

João Batista Lucena de Assis

Historiador, Mestre em Ciências Sociais, Professor da UFRN e Consultor Técnico Ambiental da Arsbán.

Políticas Públicas Inclusivas: Regulação, Participação Popular e Controle Social

A atual fronteira do conhecimento humano – nesta época em que as tecnologias se desenvolvem de forma espantosa e aprimoram-se em velocidade quase cotidiana – tem na produção e absorção de informações talvez o seu fator mais determinante. Isto significa que em todos os ramos de atuação do ser humano a informação confere diferencial de qualidade para quem a detém. No campo das políticas públicas e no componente político-institucional do desenvolvimento que se quer sustentável, não poderia ser diferente. Segundo se constata, se no século XX os avanços sociais foram conquistados com a luta dos operários, no século XXI o desafio é a inclusão social por meio da apropriação, pela sociedade, dos bens do conhecimento e da tecnologia.

Nesse sentido, o papel das políticas públicas deverá ser o de possibilitar a máxima inclusão, possível, de indivíduos e grupos sociais nas condições intelectuais e cognitivas exigidas para a produção do conhecimento necessário à geração e distribuição de riquezas. O estabelecimento de espaço primordial para a construção de novas relações entre o cidadão e o poder público deve transcender a condição cidadã de demandante e controlador de obras e de servi-

ços para formas efetivas de participação na gestão da coisa pública – seu planejamento estratégico, serviços, investimentos – de modo a potencializar a solidariedade, a cooperação e o saber em benefício das pessoas.

Participação da sociedade civil na gestão do setor público

É nessa concepção de gestão pública – cujo objetivo é priorizar o planejamento estratégico das ações e definição de políticas públicas inclusivas – que se insere a participação dos diversos segmentos da sociedade civil organizada, em espaços de representação legítimos de controle/participação social, que atuam no sentido de acompanhar a aplicação dos recursos e cobrar as ações para que atendam às demandas e aos interesses da coletividade. Conforme se vê, trata-se de uma perspectiva em que o controle social colabora com o fortalecimento do setor público, tanto na gestão direta executiva como na gestão regulatória da prestação dos serviços, especialmente no âmbito municipal. Segundo Assis e Villa (2003, p. 377):

A participação/controle social não pode ser entendida como uma extensão burocrática e executiva, mas como um processo contínuo de democratização no âmbito local, o que implica o estabelecimento de uma nova sociabilidade política e um novo espaço de cidadania, e, nesse sentido, o sujeito/cidadão deve ser o centro do processo de avaliação das ações nos serviços [...].

Situando o pensamento dos autores no contexto aqui proposto, pode-se dizer que as iniciativas de participação popular, aliadas ao efetivo controle social das políticas públicas, se fazem imprescindíveis ao desenvolvimento sustentável do Brasil; no caso do setor de saneamento ambiental, as ações de controle social devem ser encaradas como processos passíveis de serem construídos igualmente nas esferas federal, estadual e municipal, com a possibilidade de se

firmar como uma nova cultura político-democrática, em contraposição à cultura de “exclusão”, imposta, em tempos idos, pelas classes dominantes deste país.

Objetivos

O presente estudo tem por objetivos apresentar, de maneira descritiva e exploratória, o relato das experiências desenvolvidas pelas instâncias de participação e controle social previstas no Marco Regulatório legal do município do Natal: O Conselho Municipal de Saneamento Básico (Comsab) e as Associações de Usuários de Saneamento Ambiental (Assussas) de diversos bairros da capital potiguar, bem como explicitar a atuação tanto do conselho, como das entidades comunitárias de usuários que atualmente funcionam na cidade.

Regulação e controle/participação social no saneamento ambiental

O processo de redemocratização do país – a partir da realização das eleições diretas para Presidente da República e a conseqüente consolidação da democracia representativa, com a igual autonomia dos poderes institucionais constituídos – registra significativos avanços no campo da chamada democracia participativa, expressa na salutar atuação e controle social na gestão das políticas públicas governamentais, sobretudo nas áreas da saúde e educação, recentemente se iniciando no setor do saneamento ambiental.

Nesse contexto, as iniciativas de controle social na regulação da prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Brasil e a participação popular na gestão pública desses serviços vêm crescendo e se aprimorando nos últimos anos. Tal situação se deve à democrática garantia do acesso à informação para todos os cidadãos, além da instituição de regulação por parte do poder concedente e a conseqüente publicidade dos atos administrativos na gestão pública, o que favorece os processos de controle regulatório

por conta desses órgãos reguladores e o acompanhamento dos usuários dos serviços por meio das diversas instâncias que exercem o papel de controle social, sendo essas imprescindíveis à procura do sucesso das gestões executivas e de controle, fiscalização e normatização da regulação dos serviços. Ao tratar sobre o tema do controle social na regulação, Peci (2004, p. 3) assim se pronuncia:

A existência de participação e controle social é vista como um pré-requisito para o bom andamento do modelo regulatório, de certa forma, igualando o poder e a capacidade de articulação e pressão que o governo, empresas reguladas e usuários apresentam.

Com base em tal pensamento, a regulação da prestação dos serviços de água e esgotos, bem como a gestão regulatória da prestação dos demais serviços que compõem a definição de saneamento básico – no caso, a gestão sustentável do manejo de águas pluviais e a gestão integrada dos resíduos sólidos – fazem parte das atribuições delegadas por lei à Agência Reguladora de Serviços de Saneamento Básico do Município do Natal (Arsban).

Sobre o conceito de regulação, Castor (2000) e Marques Neto 2003 (apud PECEI, p. 2) citam que:

No sentido *stricto sensu* da palavra, a regulação tem a ver com a emissão de regras de jogo, sendo assim, função inerente ao Estado. A regulação sempre existiu no Brasil, mas não tinha o significado que hoje emprestamos ao termo, de controle e policiamento das atividades econômicas para evitar abusos contra usuários ou consumidores.

A participação de todos, sejam operadores, reguladores e usuários, é estratégica para se poder vislumbrar a possibilidade de uma democracia plena e efetiva, que trate dos interesses do conjunto da sociedade e seja um espaço de tolerância e de reconhecimento, bem como oferta ao cidadão, no contexto da promoção do desenvolvimento sustentável, a universalização de direitos (humanos, econô-

micos, sociais, culturais e ambientais) tão essenciais à qualidade de vida e ao exercício da cidadania. Neste contexto se insere o acesso e a universalização das políticas públicas de saneamento ambiental, que precisam ser definidas e planejadas para alcançar os objetivos da eficiência e qualidade na prestação dos serviços.

A universalização do saneamento deve ser priorizada pelos gestores públicos como meta coletiva, diante da sua essencialidade à vida humana e à proteção ambiental, pois se evidencia pelo seu caráter público e, como tal, é dever do Estado na sua promoção, por se constituir em um direito social integrante de políticas públicas e sociais fundamentais para o ser humano (BORJA; MORAES, 2004).

Na gestão desses serviços, a adoção de instrumentos e instâncias de participação popular e controle social se faz cada vez mais necessária, precisando ser estes estimulados pelas agências reguladoras e aceitos como legítimos e de salutar utilidade pelas concessionárias da prestação desses serviços, nas atividades de planejamento estratégico, execução operacional e comercial dos serviços e nas ações de auditorias econômicas, financeiras e contábeis das empresas operadoras.

Entretanto, controle social é diferente do ato de participação popular, pois, conforme define Siraque (2005, p. 124), “participação popular é partilha de poder político entre as autoridades constituídas e as pessoas estranhas ao ente estatal e o controle social, é direito público subjetivo do particular, individual ou coletivamente, submeter o poder político estatal à fiscalização”.

Controle Social no Processo de Regulação: A Ação do Comsab

As experiências de controle social e participação popular, no âmbito da gestão e regulação do saneamento ambiental desenvolvidas no município de Natal, contemplam estratégias exitosas de gestão pública compartilhada com vários setores da sociedade organizada e contam com a representação e participação de variados segmentos da sociedade civil organizada e gestores públicos que

representam o município (poder concedente) e representações da concessionária.

Nos últimos três anos, a atuação contínua das instâncias de controle social, com o auxílio e intermediação do Ministério Público do Meio Ambiente, tem contribuído positivamente para o avanço das boas práticas de gestão no setor, bem como fortalecido os processos de acompanhamento, controle regulatório e a fiscalização na prestação dos serviços.

Conforme observado, a organização e a democratização do acesso do cidadão a essas instâncias de controle social, seja sob a forma de representação no Conselho Municipal de Saneamento Básico, seja na participação popular comunitária das Associações de Usuários de Saneamento Ambiental e nas realizações da I e II Conferência Municipal de Saneamento Básico, Conferência da Cidade e Conferência do Meio Ambiente, vêm cumulativamente fornecendo subsídios fundamentais para a elaboração das diretrizes e metas imprescindíveis à formulação de uma consistente e adequada Política Municipal de Saneamento Básico para o Município.

A participação do cidadão e o marco regulatório do saneamento básico do município de Natal

Essa Política Municipal de Saneamento Básico tem como fundamento o Marco Regulatório, estabelecido a partir da decisão de delegação da prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário pelo Poder Executivo Municipal, na forma do contrato de concessão para os supracitados serviços, além das resoluções sugeridas pelas duas edições da Conferência Municipal de Saneamento Básico, realizadas nos anos de 2003 e 2005. Tal política instaurou-se sobretudo por intermédio das discussões e debates originários de resoluções, com vistas à busca de formulações de diretrizes e metas, tendo por objetivo a melhoria da qualidade dos serviços, a cobrança da resolução dos problemas detectados pela

fiscalização da agência reguladora, Arsban, e pelas instâncias de controle social. Nesta perspectiva, o Marco Regulatório do município de Natal se constitui basicamente em um conjunto de leis e um contrato de concessão para a prestação dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário do município de Natal – RN.

A elaboração desse arcabouço de diretrizes e metas, para balizar a gestão e a regulação da prestação dos serviços de água e esgotos, tem por premissa o acesso e a universalização do usufruto da salubridade ambiental, os quais se constituem em um direito social, vinculado ao direito à saúde e a uma vida digna. A condição de adequada salubridade, expressa nas ações da prestação dos serviços de saneamento ambiental, deve ser encarada pelos gestores (operadores e reguladores) como prática do patrimônio coletivo que todos devem promover e proteger, sendo esse o princípio básico que norteia a atuação do Conselho Municipal de Saneamento Básico.

O Conselho Municipal de Saneamento consiste em um órgão colegiado, previsto pela Lei nº 5.250/2001, de 26 de julho de 2001, e conta com composição paritária, representativa dos Poderes Executivo e Legislativo Municipal, bem como das empresas concessionárias, operadoras de serviços e diversos setores da sociedade civil, tais como representação dos conselhos comunitários, entidades profissionais, instituições de ensino de nível superior e entidades sindicais.

As leis que complementam, com o contrato de concessão, o Marco Regulatório do município do Natal, são as que estão descritas na Tabela 1, a seguir apresentada:

Tabela I – Marco regulatório do saneamento básico de Natal

Descrição da Lei ou Decreto (nº./data)	Conteúdo
Lei nº 5.250 de 10/1/2001	Dispõe sobre a autorização do Executivo Municipal a outorgar concessão exclusiva à Companhia de Águas e Esgotos do Rio Grande do Norte (Caern), para a prestação dos serviços públicos locais de abastecimento de água e de esgotamento sanitário e dá outras providências;
Lei nº 5.284 de 24/7/2001	Dispõe sobre a obrigatoriedade da Caern fazer constar das contas de águas, no âmbito municipal, a composição total do produto final fornecido aos consumidores, bem como dá outras providências;
Decreto nº 6.834 de 30/1/2001	Regulamenta a Lei nº. 5.284/01, definindo a forma de disposição das informações que deverão constar nas contas de águas;
Lei nº 5.346 de 29/12/2001	Cria a Agência Reguladora de Serviços de Saneamento Básico do Município do Natal (Arsban) e dá outras providências;
Decreto nº 6.877 de 19/12/2001	Regulamenta o Conselho Municipal de Saneamento Básico e dá outras providências;
Lei nº 5.347 de 7/1/2002	Regulamenta a perfuração e o uso de poços tubulares em Natal.

Fonte: Adaptado de Pinheiro (2003).

O conselho foi regulamentado pelo Decreto nº 6.877, de 19 de dezembro de 2001, e tem como presidente o secretário titular da Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Finanças (Sempla) e como secretário executivo o diretor-presidente da Agência Reguladora de Serviços de Saneamento Básico do Município do Natal.

Compete aos membros do Comsab, entre outras atribuições: participar ativamente da elaboração e execução da Política Municipal de Saneamento; opinar, promover e deliberar sobre medidas destinadas a impedir a execução de obras e construções que possam vir a comprometer o solo, os rios, lagoas, aquífero subterrâneo, a qualidade do ar e as reservas ambientais do município, buscando parecer técnico evidenciador de possível dano. Igualmente, compete-lhes participar, opinar e deliberar sobre a elaboração e implantação dos Planos Diretores de Abastecimento de Água, Drenagem, Esgotamento Sanitário, Limpeza Urbana e Resíduos Sólidos do Município do Natal.

Para efeitos legais e administrativos o Comsab faz parte da estrutura administrativa da Arsban, cabendo-lhe, portanto, a auto-

nomia de ações para deliberar e normatizar sobre a gestão da prestação dos serviços de saneamento básico, bem como atuar participativamente das discussões e debates que visam ao fortalecimento das ações de gestão executivas e regulatórias em busca da qualidade e eficiência dos serviços delegados à concessionária dos serviços, no caso, a Companhia de Água e Esgotos do Rio Grande do Norte.

A partir da decisão política do Poder Executivo Municipal – de firmar na Lei nº 5.250, de 10 de janeiro de 2001, a outorga exclusiva da prestação dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário do município de Natal – o Marco Regulatório passou subseqüentemente a ser acrescido de dispositivos legais fundamentais para a adequada regulação da prestação dos referidos serviços.

O Comsab foi criado em 26 de julho de 2001, por intermédio da Lei nº 5.250/2001; posteriormente, pela Lei nº 5.346, de 28 de dezembro de 2001, foi criada a Arsban para regular os serviços que seriam concedidos à Caern. No ano seguinte, em junho de 2002, foi firmado o contrato de concessão para a prestação dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário do município de Natal.

Definidas as normas sobre a delegação da prestação dos serviços, nas quais se incluem as metas a serem perseguidas pela concessionária, a agência reguladora e o conselho passaram a funcionar de modo que a Caern – até então atuando sem nenhum ente que a regulasse, tanto no município de Natal, como em outros locais onde presta serviços de mesma natureza – reagisse inicialmente esboçando certa resistência à fiscalização e controle regulatório da Arsban, bem como à ação de controle social exercida pelo Comsab. Não obstante a precária estrutura funcional, o órgão regulador passou gradativamente a atuar, em princípio detectando a estrutura altamente burocrática da companhia e as falhas administrativas e operacionais nela existentes. Assim sendo, decidiu por participar das reuniões mensais com o Comsab, reuniões estas que resultaram – a partir dos debates ocorridos no pleno do conselho – na elaboração

de um Plano Plurianual de Atuação (PPA) por parte da Arsban, com a definição de relevantes projetos e programas para alcançar os objetivos da adequada gestão regulatória. O plano passou a apoiar e dar suporte operacional e técnico ao Comsab, entre cujas realizações se registra o seminário técnico, que teve por título “Dinâmica de Aquíferos e Problemas de Contaminação de Águas Subterrâneas em Natal”, abordando a questão da contaminação por nitrato e as alternativas de gestão para superar as adversidades decorrentes de tal contaminação. O referido evento foi realizado em 4 de abril de 2003 e contou com a participação de 63 técnicos de 34 instituições envolvidos com a temática.

São previstas, no funcionamento do Comsab, reuniões mensais sistemáticas, preferencialmente na terceira quarta-feira do mês, com registro desde agosto de 2002, podendo essas ocorrer em caráter extraordinário, mediante convocação da Arsban ou pela maioria dos seus membros, para se discutir as relevantes problemáticas demandadas no decorrer da gestão da prestação dos serviços. De igual modo, se realizam reuniões para apresentação de estudos de ordem técnica, como as discussões, análises e debates acerca do Plano Diretor de Esgotamento Sanitário de Natal, englobando as várias combinações de opções de tratamento para os diversos sistemas propostos.

Ainda no referente ao funcionamento do conselho, a sistemática de fluxo das informações, por ele adotada, ocorre da seguinte forma: todas as demandas a serem apreciadas são encaminhadas diretamente para a secretaria especial do conselho, esta exercida pelo diretor-presidente da Arsban. Tais demandas são científicadas pela presidência do conselho – ora exercida pela secretária titular da Sempla – à qual cumpre, segundo a natureza da temática demandada, convocar o pleno para debater sobre a questão em pauta, solicitar uma análise da câmara técnica do Comsab, ou ainda encaminhar a questão para análise e parecer dos técnicos da Arsban, incluindo a opinião e realização de estudos desenvolvidos por consultores con-

tratados pela agência reguladora para assessorar nos assuntos mais relevantes.

De acordo com o que rege o Decreto nº 6.877, de 19 de dezembro de 2001, que regulamenta o Comsab, foram constituídas e funcionam regularmente quatro câmaras técnicas especializadas que tratam de matérias relativas ao abastecimento de água e drenagem urbana; esgotamento sanitário; tarifas; e resíduos sólidos. As referidas câmaras, conforme as necessidades, assessoram o conselho nas tomadas de decisão e deliberações sobre os mais diversos assuntos discutidos pelo pleno do conselho.

Desde a constituição das primeiras câmaras técnicas especializadas, diversas matérias foram objeto de debate e análise desses grupos técnicos, podendo-se destacar, entre outras, os estudos realizados acerca do Plano Diretor de Esgotamento Sanitário (PDES), e os estudos e análises dos processos tarifários, com suas implicações relativas ao equilíbrio econômico-financeiro da concessionária; a qualidade e a eficiência da prestação dos serviços ofertados, bem como questões relacionadas à modicidade das tarifas e amparo legal, quando da fixação do reajuste ou índice de revisão a ser concedido e deliberado pelo pleno do Comsab.

Vale ressaltar a destacada participação do Comsab no seminário que teve como tema as medições individualizadas para prédios e condomínios de apartamentos, participação esta extensiva às análises e elaboração conjuntamente com a Arsban e os representantes dos condomínios e sindicato dos construtores e a concessionária da regulamentação para a lei que trata da questão.

Registre-se a atuação do Comsab nas questões relacionadas ao uso do solo e ocupação urbana, em especial nas discussões relativas às contribuições da percolação dos efluentes até o lençol de águas subterrâneas, e a conseqüente contaminação da água por nitratos. Neste sentido, o conselho participou de debates sobre o polêmico projeto-lei posto em discussão na Câmara Municipal do Natal, cujo

teor trata da liberação de parte da Zona de Preservação Ambiental (ZPA-5) para a construção de edificações sobre a área de dunas e lagoas – área esta que forma um importante ecossistema – em relação à qual os estudos têm demonstrado a incidência de recargas do aquífero que fornece água à cidade. Integra, também, a pauta de atuações do conselho a ocorrência de debates sobre a preocupação com a qualidade das águas minerais exploradas e comercializadas em cidades da Região Metropolitana de Natal.

Outras matérias são motivos de análises, tais como a apresentação de projetos de implantação de esgotamentos sanitários, projetos de manejo de águas pluviais (macro e microdrenagem de Ponta Negra e da Zona Norte de Natal) e a preocupante situação dos processos crescentes de contaminação das águas subterrâneas e a qualidade das águas fornecidas pela Caern à população do município de Natal. Já as matérias referentes à regulação da gestão dos resíduos sólidos e manejo de águas pluviais (drenagem urbana) passaram a ser abordadas com mais frequência pelo conselho, tendo a Arsban, inclusive, anunciado a disposição de realizar estudos com vistas ao desenvolvimento da gestão regulatória desses serviços.

Os processos de regulação via políticas tarifárias e a cooperação com o Ministério Público

No referente aos processos de política tarifária de remuneração da prestação dos serviços de água e esgotos, o procedimento adotado na cidade de Natal contempla o método pelo qual a análise e a decisão de concessão de reestruturação tarifária, revisão ou reajuste são apreciados pelo Comsab, após parecer técnico emitido pela Arsban, e devidamente analisado pela Câmara Técnica Especializada em Tarifas. Esta sistemática se diferencia bastante da grande maioria dos procedimentos adotados por outras agências, que muitas vezes decide a aprovação da tarifa no âmbito dos debates na própria instituição, ou, em alguns casos, por ato administrativo do

Poder Executivo Estadual ou Municipal, conforme a abrangência do órgão regulador e do poder concedente da prestação dos serviços.

A propósito, a recente experiência de regulação exercida pela Agência Municipal de Regulação dos Serviços de Água e Esgotos de Joinville (AMAE¹) é a que atualmente mais se aproxima do procedimento utilizado pela Arsban e Comsab, no município de Natal. Ainda assim, se por um lado ambas as agências analisam e opinam, recomendando, ou não, a apreciação da solicitação de reajuste, revisão ou reestruturação de tarifas, por outro lado, a ação conclusiva de deliberação e fixação da política tarifária se diferencia, na fase final, com a aprovação do Executivo Municipal segundo consulta feita ao Conselho Municipal de Água e Esgoto de Joinville. Tal procedimento difere do de Natal, onde a aprovação ocorre mediante deliberação coletiva do pleno do Comsab, após debates e realização de audiências públicas e conseqüente parecer consubstanciado da Arsban.

Neste município, atualmente, a concessionária inicia o processo de política tarifária apresentando a solicitação de análise e concessão do pleito, seja de reajuste, ou de reestruturação nos parâmetros tarifários, seja de revisão das tarifas devido ao desequilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão, desde que devidamente justificado e embasado nas resoluções do Comsab que tratam da matéria, bem como a legislação legal pertinente ao assunto. A solicitação é protocolada na Arsban, que avalia a matéria e emite um parecer técnico sobre a pertinência da reivindicação encaminhada e faz sugestões para balizar a tomada de decisão tanto na câmara técnica como no pleno do conselho.

Ao receber o parecer técnico da Arsban, encaminhado pela Secretaria Especial do Conselho, a presidência do Comsab envia o processo para análise e discussão na Câmara Técnica Especializada em Tarifas, que após posicionamento emite um relatório abordando

¹ A Lei Municipal de Joinville de nº 4.924, de 19 de dezembro de 2003, altera e consolida a Lei nº 4.341/2001, que criou a Agência Municipal de Regulação dos Serviços de Água e Esgotos de Joinville, e expressa as atribuições do Conselho Municipal de Água e Esgoto de Joinville e o procedimento de análise e aprovação das tarifas de água e esgotos.

os aspectos técnicos e políticos para dar suporte à decisão a ser adotada e deliberada pela maioria do pleno do Comsab.

Entre os vários obstáculos enfrentados pelo Comsab e pela Arsban – no que tange ao estudo e posicionamento sobre os critérios de análise da necessidade, conveniência e justiça dos pleitos tarifários encaminhados – insere-se a ocorrência de fatos configuradores de assimetria de informações, o que é expresso na obtenção de dados descompassados ou incompatíveis. Tal obtenção se dá mediante fornecimento por parte de funcionários diferentes, podendo estender-se até à ocorrência da completa falta de informações confiáveis, bem como lentidão da resposta formal da concessionária aos pedidos de informações acerca de cumprimentos de metas, indicadores comerciais, operacionais e econômico-financeiros, aí incluindo a demora e, muitas vezes, a inconsistência de fluxos de caixas e outros documentos contábeis. Conforme se percebe, além de configurar entrave ao estudo da solicitação formulada pela concessionária, este cenário também demonstra, de forma clara, o caráter extremamente burocrático da máquina administrativa da concessionária.

Na verdade, tem sido constante a busca de alternativas para se tentar superar os problemas de assimetria e falta de informação, bem como combater a burocracia excessiva existente nas estruturas administrativas da concessionária. Neste sentido, entre outras resoluções, várias agências reguladoras, de diversas partes do país, apresentaram proposta à Associação Brasileira de Agências de Regulação (ABAR) e ao Programa de Modernização do Setor Saneamento (PMSS), recomendando discussões no campo da contabilidade regulatória. As exposições foram feitas por ocasião da “Oficina sobre Regulação Econômico-Tarifária dos Serviços de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário no Brasil²”, nos dias 5 e 6 de dezembro de 2006, realizada na

²O supracitado evento foi promovido pela Associação Brasileira de Agências de Regulação com o apoio da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental do Ministério das Cidades, por intermédio do programa de Modernização do Setor Saneamento, com a coordenação da Agência Reguladora de Serviços de Saneamento Básico do Município de Natal.

cidade de Natal. Igualmente, foi apontada a necessária elaboração de estudos conjuntos entre agências e concessionárias para formulação de um *plano de contas padrão*, bem como sugerida a formação de um grupo de técnicos para debater e realizar estudos e seminários sobre tal questão, além do tema concernente a *ativos regulatórios*, matéria ainda pouco discutida no âmbito da regulação da prestação de serviços de água e esgotos no Brasil.

No contexto da abordagem do controle social, referente à regulação econômico-tarifária dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, a Arsban vem oferecendo suporte técnico e de aparelhamento institucional ao Comsab, por intermédio dos seus técnicos e de consultores contratados, os quais vêm acompanhando, através da contabilidade regulatória, a posição econômico-financeira da Caern.

Quando as soluções não são devidamente encaminhadas, ou ainda na ausência de consenso, é preciso recorrer a consultas e à cooperação de outras instituições, cabendo, conforme descrito por Assis e Villa (2003, p. 377), “[...] a interferência de outros setores da sociedade, como o Ministério Público, que pode ser um aliado [...]”, além de contribuir com a sua credibilidade e poder de ajuizar ações e firmar termos de ajuizamento de conduta “[...] reforçando a participação de outros segmentos sociais na negociação política [...]” travada pelo conselho e pela agência reguladora no intuito de resolver os problemas detectados.

Um exemplo de participação cooperativa e conseqüente intervenção do Ministério Público – visando à negociação política e superação de problemas do não cumprimento das resoluções emanadas pelas instâncias de controle social – foi o fato ocorrido em 2004, quando da reestruturação tarifária deliberada pelo Comsab. Na ocasião, a concessionária emitiu, nas contas de água e esgotos, reajustes diferentes do acordado com a Arsban e Comsab, com valores bem acima do aprovado em resolução do pleno do conselho, inclusive sem comunicado prévio aos usuários do sistema de água e

esgotos. Ao detectar tal fato, por meio de fiscalização, a Arsban imediatamente comunicou ao Comsab e ao Ministério Público Estadual, inclusive solicitando a interferência da Promotoria de Defesa do Consumidor, para garantir os direitos dos usuários, e a intervenção do Comsab na definição técnica da justa tarifa para a prestação dos serviços de água e esgotos.

Posteriormente, após acerto negociado com a concessionária, os débitos cobrados e pagos a maior foram compensados nas contas futuras e o Ministério Público, juntamente com o Arsban, através do trabalho de auditoria da contabilidade regulatória, puderam chegar a essas compensações das tarifas cobradas a maior.

Para assessorar o Departamento Técnico da Arsban e o Comsab, nas discussões acerca do Plano Diretor de Esgotamento Sanitário (PDES) e outras matérias técnicas relativas à gestão do abastecimento da água, esgotamento sanitário e manejo sustentável das águas pluviais, a Arsban tem disponibilizado um consultor tanto ao corpo técnico da agência, como ao conselho.

No relacionado à problemática da contaminação dos poços de água subterrânea por nitratos, o conselho, juntamente com a equipe técnica da Arsban, extrapolaram todas as tentativas de caráter administrativo, o que os levou a buscar a cooperação e ação do Ministério Público Estadual. Desse modo, vêm colaborando e intermediando ações de notificação junto à Promotoria de Meio Ambiente do Ministério Público, que já ajuizou uma ação civil pública objetivando buscar soluções sustentáveis para a questão da contaminação das águas do lençol subterrâneo e a conseqüente melhoria na qualidade da água, que em alguns poços da concessionária já superam o padrão de potabilidade aceitável pela Portaria do Ministério da Saúde de nº 518/2004, de 25 de março de 2004, para os teores de nitratos e nitritos presentes na água para consumo humano.

O Comsab e a Arsban participaram ainda, como intervenientes, de Termos de Ajustamento de Conduta firmados pelo Ministério Público com a Caern, que tratam de providências relativas à implantação de tratamento de efluentes sanitários, bem como adequação e melhorias de lagoas de tratamento de efluentes e adequação dessas para o recebimento de efluentes sanitários ou das indústrias, como no caso da Estação de Tratamento de Esgotos do Distrito Industrial de Natal (DIN).

Também foram debatidos e propostos temas voltados para a necessidade de que a concessionária elabore e apresente – em caráter atual – um Plano Diretor de Águas que contemple a qualidade do produto final. O conselho propôs ainda a elaboração urgente e prioritária dos Planos Diretores de Gestão Integrada dos Resíduos Sólidos e Limpeza Pública e o Plano Diretor de Manejo de Águas Pluviais (Drenagem Urbana Sustentável) para o município de Natal, e essas resoluções deliberativas foram comunicadas à Companhia de Serviços Urbanos (Urbana), empresa responsável pela coleta, transporte e tratamento dos resíduos sólidos, e à instituição encarregada do manejo de águas pluviais (drenagem urbana), a Secretaria Municipal de Obras e Viação (Semov).

Estas tantas atividades desenvolvidas pelo Comsab apenas reforçam as palavras de Sposati e Lobo (1992, p. 373), ao afirmarem:

O exercício do controle social, mesmo institucionalizado, não é meramente administrativo; é um espaço político de criação de uma cultura política democrática que põe em cena interesses, imaginários, representações. Este espaço é uma situação de partida, e não de chegada.

O Comsab promoveu várias audiências públicas em conjunto com o Ministério Público Estadual de Defesa do Meio Ambiente e Conselho Municipal de Planejamento Urbano e Meio Ambiente, e participou de diversas audiências sobre abastecimento de água, es-

gotamento sanitário, tarifas de água e esgotos e drenagem urbana na Câmara Municipal de Natal e na Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Norte, além de atuar em eventos que fazem interface com as questões do saneamento ambiental e a gestão urbana e metropolitana.

No entanto, a atuação do Comsab, se por um lado tem como ponto forte a marca do controle social, que segundo Assis e Villa (2003) ocorre na forma de “[...] canais institucionais de participação na gestão governamental, com a presença de novos sujeitos nos processos decisórios, não se confundindo com os movimentos sociais que permanecem autônomos em relação ao Estado”, por outro, necessita avançar nas suas formas e mecanismos de decisão, para que cada vez mais a gestão pública seja verdadeiramente democrática e participativa.

Desse modo, é significativa a observação conforme a qual, por se tratar do exercício de funções públicas não remuneradas, os conselheiros, na maioria das vezes, se sentem desestimulados, isto se estendendo ao fato de que, devido à carga horária normal de trabalho que já exercem, se sentem impedidos ou cansados para exercer e participar ativamente das atividades de controle social previstas no âmbito do conselho.

Entretanto, segundo Santos e Cardoso (apud CAVALCANTI; CAVALCANTI, 1998, p.273), entre os obstáculos enfrentados para se ampliar a participação no exercício pleno da cidadania através do controle social:

[...] destacam-se os fortes traços de uma sociedade tradicional ainda presentes no Estado brasileiro, os conflitos com a superposição de poder, em que as divergências de interesse dos órgãos públicos representados nos colegiados constituem matéria constante de debate, a concorrência com as estruturas preexistentes, uma vez que os colegiados assumem algumas funções executivas dos órgãos nele representados, a tendência de o poder decisório ser deslocado constantemente para cima, na tentativa de solucionar os conflitos [...].

Como espaços de articulação e mobilização política, os conselhos autorizam e legitimam a articulação dos diversos atores sociais com outros setores da sociedade civil organizada, como, por exemplo, a Câmara dos Vereadores, Movimentos Populares, Assembléia Legislativa, Sindicatos, Entidades Acadêmicas e de Pesquisa e o Ministério Público, este último indispensável interlocutor do controle social (ASSIS; VILLA, 2003, p. 380).

Ao tratar do controle social sob a ótica da Reforma do Estado, e a lógica do controle e governança no Estado, Bresser Pereira (apud CRUZ SILVA, 2001, p. 34) defende que: “é necessário uma combinação de mecanismos de mercado, de democracia direta ou controle social e de controle hierárquico ou gerencial”. Noutros termos, essa combinação é o que se deve aplicar na regulação participativa da prestação dos serviços delegados, dando ênfase à participação democrática e ao controle social dos atores sociais envolvidos na gestão de políticas públicas.

Não obstante a importância de se dispor, sempre que necessário, do Ministério Público, como interlocutor na gestão regulatória do saneamento básico, é fundamental neste estudo citar que uma deficiência significativa, detectada junto à agência reguladora, Arsban, é a inexistência, até o momento, de um consistente conjunto de normas a serem aplicadas principalmente em caso de descumprimento das regras contratuais. A falta de normatização dificulta sobremaneira o processo de controle regulatório e fiscalização da qualidade e prestação dos serviços, bem como o não cumprimento das metas preestabelecidas no contrato de concessão. Cumpre registrar que tal processo se encontra em discussão no Comsab.

A Experiência de Estímulo à Criação das Assussas

A participação da comunidade na gestão das políticas públicas

A promulgação da Constituição Federal, em 1988, propiciou ao povo brasileiro uma nova perspectiva de democracia representativa

e participativa, ao incorporar a atuação da comunidade na gestão das políticas públicas; assim sendo, diversos mecanismos dessas novas práticas vêm sendo implantados no Brasil, a exemplo do Orçamento Participativo, realização de plebiscitos, de conferências temáticas por atividade e iniciativas populares.

Nessa perspectiva, os instrumentos de participação popular e de controle social começam a se configurar em espaços públicos de articulação entre governo e sociedade, de maneira que hoje se dispõe de uma diversidade significativa de mecanismos legais para garantir a participação da comunidade na gestão das políticas públicas que vêm sendo desenvolvidas no Brasil, no sentido de efetivar a prática desse espírito constitucional.

No entanto, a participação da sociedade, nas funções de planejamento, monitoramento, acompanhamento e avaliação de resultados das políticas públicas, requer a constituição de um órgão colegiado deliberativo, representativo da sociedade, de caráter permanente, como menciona Oliveira (2001, p. 161):

A cidadania só estará completa se do lado da sociedade existir uma participação consciente – capaz de compreender a importância e os limites de suas decisões – com independência e preparação suficiente para negociar com isenção e defender com energia os interesses da coletividade. Por isso a necessidade de uma busca contínua de maior espaço e de novos e aperfeiçoados instrumentos de interferência positiva na gestão e fiscalização dos recursos públicos.

Com o fomento à criação das Assussas, a Arsban pretende estimular o debate sobre a importância dos mecanismos de controle social, incentivando a efetiva e eficiente participação da comunidade local no exercício da cidadania e inclusão social.

Proassussa: processo participativo de sensibilização

O trabalho de estímulo à criação das Assussas, nos bairros de Natal, nada mais é do que um incentivo para a defesa dos interesses

dos serviços regulados. A participação popular e, sobretudo, o engajamento destas entidades no processo de discussão do saneamento básico, informando e formando multiplicadores capazes de promover a inclusão social, constitui um desafio de caráter educativo-ambiental e mobilizador que visa à participação do cidadão na busca do direito ao saneamento básico.

É um processo participativo de sensibilização do cidadão usuário dos serviços, voltado ao desenvolvimento de uma consciência crítica no rumo do controle social, como, também, à consciência do cuidado que os entes sociais devem ter para com os recursos públicos aplicados na gestão das atividades públicas do município de Natal, ou em outras esferas, tal como na aplicação de recursos federal ou estadual.

Segundo Sposati e Lobo (1992, p. 373), a participação popular, tal como o controle social, na gestão pública “é o direito de tornar o Estado efetivamente coisa pública. É desprivatizar interesses. É introduzir cenas de negociação explícitas” (grifo dos autores).

A noção básica de controle social é aquela que se entende como a participação da sociedade no acompanhamento e verificação das ações da gestão pública na execução das políticas públicas, avaliando objetivos, processos e resultados. Neste cenário, o Programa de Criação das Associações dos Usuários dos Serviços de Saneamento Ambiental (Proassussa) nos bairros de Natal é parte integrante desse novo redesenho dos processos administrativos, que foi planejado no contexto do Plano Plurianual de Atuação da Arsan.

É com base na necessidade de fortalecer os mecanismos institucionais de controle social, inclusive exercendo o controle social, a começar pela agência reguladora e depois partindo para controlar e cobrar da concessionária, que se planejou a efetivação da ação concreta de estímulo para se criar uma associação nos bairros, congregando pessoas que compartilhem do ideal de se buscar uma qualidade de vida melhor.

Sendo assim, o Proassussa leva em consideração os aspectos

estruturais inerentes ao programa e se inspira na aplicação dos preceitos basilares da Constituição Federal de 1988, e na Lei nº 5.346, de 28 de dezembro de 2001, que dispõe sobre a instituição da Arsban, em cujas competências coloca a atribuição de “estimular a formação de associações de usuários, bem como apoiá-las para defesa de interesses relativos ao serviço regulado e assegurar sua participação em órgãos da Arsban, na forma prevista em regulamento”³.

Ao fazer frente aos desafios colocados pelo cenário surgido com a definição da nova Política Nacional de Saneamento Ambiental recentemente criada no país – cujo contexto privilegia o planejamento das ações e a priorização do controle social na gestão pública – a Agência Reguladora dos Serviços de Saneamento Básico de Natal assume hoje a missão de promover a inclusão social por meio tanto de ações de saneamento ambiental como de ações de atenção integral às Associações dos Usuários dos Serviços de Saneamento Ambiental de Natal.

No referente à atuação das Associações de Usuários de Saneamento Ambiental é fundamental explicitar que essas entidades comunitárias foram criadas e são dirigidas pelos cidadãos usuários da prestação dos serviços de saneamento ambiental nas comunidades, sendo resultantes de ações de sensibilização desenvolvidas pelo Programa de Educação Sanitária e Ambiental (Progesa) e atuam como instrumentos aglutinadores dos reclamos e sugestões dos usuários dos sistemas de saneamento ambiental.

Cabe à Arsban estimular a criação dessas entidades comunitárias representativas dos usuários dos sistemas de saneamento ambiental, bem como prestar suporte técnico-educativo sanitário e ambiental, e de acesso à informação, com vistas a fortalecer a entidade no seu papel mobilizador dos cidadãos das comunidades

³ A Lei de Criação da Arsban prevê a criação das Associações de Usuários, englobando as atividades previstas no âmbito do saneamento básico. Entretanto os usuários, quando da criação da primeira Assussa (dos bairros Pitimbu/Planalto), deliberaram pela ampliação do foco desta, denominando-a de Associação de Usuários de Serviços de Saneamento Ambiental.

nas quais estão inseridas. Inclui-se ainda, principalmente, como sua atribuição, capacitar para o exercício do controle social na gestão do saneamento ambiental.

O eixo norteador do programa baseia-se em garantir a participação popular e promover o controle social, informando sobre os fatores que contribuem para uma consciência ambiental, ao mesmo tempo em que realiza essa formação.

Igualmente, o programa tem como diretriz colaborar com o poder público para o efetivo controle dos serviços regulatórios de saneamento básico, abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem urbana, coleta de lixo e destino final. Enfim, também lhe compete cumprir uma agenda de metas e compromisso social, considerando os aspectos socioculturais, políticos e econômicos de cada comunidade-alvo, com vistas à inclusão social.

O nascimento de uma Assusua requer a realização de reunião de um grupo de pessoas que partilhem interesses e objetivos comuns. Formada a comissão, cabe-lhe o objetivo de elaborar o estatuto da entidade e convocar a população da área de abrangência da associação para uma assembléia geral. Nesta assembléia é feita a filiação dos sócios-fundadores e, a partir de discussões, o estatuto da associação é aprimorado, sendo logo após aprovado. Em seguida, o conselho deliberativo é eleito conforme o estatuto, e depois é feita a formalização legal da nova entidade mediante registro em cartório.

Os resultados das intervenções das associações em atividade

A Assusua Pitimbu/Planalto – primeira do tipo, criada no Brasil em 25 de junho de 2004, atualmente está representada no Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Pitimbu e participa ativamente das atividades do comitê do rio que abastece parte do município de Natal e ao desaguar na Lagoa do Jiqui proporciona a captação para abastecimento e diluição da água de diversos poços com altos teores de nitratos, que são reunidos no reservatório central da Companhia de Águas e Esgotos, e assim se adequam aos padrões de potabilidade da água.

As Assussas - Salinas/Redinha e Rocas/ Santos Reis/Praia de Meio – vêm desenvolvendo ações educativas junto à população dos seus bairros de jurisdição, com especial destaque para a atuação da entidade comunitária dos bairros das Rocas/ Santos Reis/Praia de Meio, ora em adiantado estágio de mobilização popular, inclusive já tendo editado jornais informativos de suas atividades, firmado parcerias com a Universidade Potiguar (UnP), com a publicação de folheto explicativo sobre a associação e sua área de atuação, além de ter realizado, em parceria com a Arsban, uma “Oficina de Capacitação sobre Controle Social”.

Cumprir dizer que a oficina alcançou razoável extensão, ao envolver a direção da própria associação, cidadãos e lideranças comunitárias interessadas em atuar, e visou ao aprimoramento das ações participativas em audiências públicas com o poder público municipal e junto aos Conselhos de Saneamento Básico, de Saúde e de Planejamento Urbano e Meio Ambiente.

A experiência de participação social atualmente desenvolvida na regulação dos serviços de saneamento básico, no município de Natal, apresenta resultados positivos e negativos. Contudo, os positivos superam os negativos. Segundo se constata, estes últimos se devem mais ao – ainda – insatisfatório senso de comunidade e organização da própria população da cidade. Ademais, um grande contingente de supostas lideranças comunitárias continua atuando com base no clientelismo e práticas assistencialistas, em detrimento das ações coletivas dinamizadoras do verdadeiro senso de participar em prol do coletivo e das ações realmente benéficas a todos e não ao indivíduo como representante de um segmento que precisa buscar seus direitos coletivos reclamados no exercício de cidadania.

A ação de estímulo à criação de novas associações – novas perspectivas

Tanto a experiência de controle da gestão regulatória viabilizada por meio dos conselhos – já largamente consagrada como exi-

tosa em todo o país – como a experiência de estímulo e criação das Assussas selecionada e elogiada pelo MCidades – tem rendido significativas ações de sucesso no tocante à sensibilização e conscientização ambiental. Isto vem produzindo instâncias participativas de controle social tanto na gestão regulatória quanto na gestão da prestação dos serviços de água e esgotos.

As Assussas estão estruturadas da seguinte forma: conselho deliberativo, diretoria executiva e conselho fiscal. A assembléia geral é a instância máxima de deliberação, podendo ser convocada ordinária ou extraordinariamente. Atualmente, encontram-se em funcionamento as seguintes associações:

- Assussa Pitimbu – Planalto. Criada em 25 de junho de 2004. Sede provisória na Escola Municipal Professor Otto de Brito Guerra – CAIC, na Rua Serra da Jurema, s/n, Pitimbu, CEP 59068-150, Natal-RN.
- Assussa Redinha – Salinas. Criada em 17 de dezembro de 2005. Sede provisória na Avenida Governador Antônio M. de Souza, 640. Redinha. CEP 59122-640, Natal-RN.
- Assussa Rocas, Santos Reis e Praia do Meio. Criada em 22 de dezembro de 2005. Sede provisória na Rua Prof^a. Berta Guilherme, 88, Bairro Santos Reis. CEP 59010-540, Natal-RN.

Outros bairros estão se mobilizando para criarem suas Assussas. São eles: Neópolis, Bom Pastor, Quintas e Nordeste, Potengi e Igapó e Felipe Camarão.

Com a experiência exitosa do Proassussa, a Arsban ganhou, no ano de 2006, o concurso promovido pela Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental do Ministério das Cidades. O programa foi escolhido entre os cinco projetos de experiências bem-sucedidas em Educação Sanitária e Ambiental para o Saneamento da região Nordeste. A Arsban concorreu com todos os estados que compõem a região Nordeste, incluindo, além de iniciativas de entidades públicas, as propostas de diversas organizações não-governamentais,

associações de moradores, empresários locais, governo local e entidades acadêmicas.

A proposta desta seleção é subsidiar o mapeamento do panorama atual da educação ambiental, com ênfase nos temas relacionados ao saneamento ambiental e outras políticas, como saúde, desenvolvimento urbano e meio ambiente, servindo de subsídio na elaboração do Programa Nacional de Educação Ambiental e Mobilização Social para o Saneamento (Peamss). Foram selecionadas 25 experiências das cinco regiões geográficas do Brasil (Norte, Nordeste, Sul, Sudeste e Centro-Oeste).

As experiências selecionadas foram apresentadas, analisadas e discutidas em cinco oficinas regionais, ao longo de 2006, reunindo especialistas e educadores com conhecimentos relativos às diferentes regiões do país, de forma a incorporar visões e experiências diversificadas, em um processo coletivo de formulação das diretrizes para o Programa de Educação Ambiental e Mobilização Social para o Saneamento .

O seminário de apresentação da região Nordeste aconteceu nos dias 18 e 19 de agosto de 2006, em Teresina-PI. As experiências selecionadas participarão da sistematização final do programa no Seminário Nacional em Brasília, no primeiro semestre de 2007.

Para que as associações já em atividade possam ser dinamizadas e avancem no processo de mobilização de novos sócios em suas áreas de atuação, além de se capacitarem, a exemplo da Assussa Pitimbu/Planalto que participa do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Pitimbu, para atuarem exercendo o papel de controle social, seja reivindicando uma representação no Comsab ou em instâncias similares, a Arsban vem articulando a realização de Oficinas de Capacitação e a formação de um Fórum de Assussas. Neste fórum, as diversas associações discutem os problemas em comum, além de trocarem experiências que fortalecerão a organização das associações e sua estrutura de funcionamento e mobilização.

Considerações Finais

Ao concluir este capítulo, é possível avaliar como pertinente, oportuno e salutar, para a gestão pública regulatória do saneamento ambiental, o fortalecimento dos canais de participação popular e a organização do controle social, expressos nas atuações dos Conselhos de Saneamento Básico ou similar e no suporte técnico e estímulo ao trabalho de criação das Associações de Usuários de Saneamento Ambiental.

Estas experiências, além de bem-sucedidas, podem ser replicadas em outras localidades e devem ser aprimoradas para que alcancem os objetivos de exercer um controle social independente de interferências governamentais, isento e autônomo, mas que seja propositivo com credibilidade e visibilidade nas suas ações. Enfim, que seja investigativo e acompanhe e aconselhe a adequada aplicação dos recursos públicos, de forma sustentável e socialmente justa.

No referente aos pontos negativos abordados, certamente estes podem ser transformados em ações positivas, de modo que passem a somar no cômputo geral de uma futura avaliação. Em relação à necessidade de normatizar a agência reguladora, cumpre dizer que já existe, por parte de sua direção, primazia sobre as demais ações por ela previstas, o que seguramente contará com a colaboração do Comsab, no encaminhamento e deliberação das futuras normas regulatórias que deverão compor o conjunto de formalizações legais norteador do controle regulatório e a da fiscalização da concessionária.

Quanto à constatação de entraves na dinâmica do conselho – devido às questões relativas ao caráter de voluntariado que norteia a função de conselheiro – pode-se pensar em uma forma de compensação traduzida na valorização curricular, ou ainda outro benefício que estimule a disposição do conselheiro, concorrendo para uma atuação mais incisiva, espelhada no espírito participativo que deve nortear o correto procedimento de controle social.

Tratando-se da Assussa, admite-se como necessário, cada vez

mais, buscar caminhos de aprimoramento das ações inclusivas de participação na Gestão das Políticas Públicas de Saneamento Ambiental, de maneira que, a partir da mobilização e da sensibilização por intermédio de ações educativas de conteúdo sanitário e socio-ambiental, o cidadão alcance a consciência da sua importância no controle social.

Finalmente, espera-se que com a nova Política Nacional de Saneamento Ambiental, o Governo Federal priorize investimentos que se revertam em benefícios, sobretudo para as camadas mais carentes, que sofrem em decorrência da falta de saneamento básico. Espera-se, também, o avanço da participação do cidadão, em suas instâncias de cooperação e reivindicação de melhorias na implantação de Políticas Públicas de Saneamento Ambiental sustentável e inclusiva, de forma que se aprimorem os instrumentos de intervenção e participação com caráter de adequado controle social. Que o controle social seja indispensável como o exercício pleno da cidadania, mas seja, ao mesmo tempo, o instrumento de transparência na melhoria das condições de saúde e qualidade de vida do cidadão.

Referências

ASSIS, M.M.A.; VILLA, T.C.S. O controle social e a democratização da informação: um processo em construção. **Rev Latino-am Enfermagem**, v.11, n.3, p. 376-382, maio/jun.2003.

BORJA, P.C., MORAES, L.R.S. Saneamento como um direito social. Semasa SP. Disponível na Internet em: 18 dez. 2006. Acesso em: 20 fev. 2007. <<http://www.semasa.sp.gov.br/admin/biblioteca/docs/pdf/35Assemae125.pdf>>.

BRESSER PEREIRA, L.C. **Reforma do Estado para a cidadania** – a reforma gerencial brasileira na perspectiva institucional. Brasília: ENAP Editora 34, 1998.

CASTOR, B.V.J. **O Brasil não é para amadores**. Estado, governo e burocracia na terra do jeitinho. Curitiba: Ebel – IBQP-PR, 2000.

CAVALCANTI, B.S.; CAVALCANTI, I. Explorando novas fronteiras de descentralização e da participação: o caso da gestão integrada dos recursos hídricos no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro: FGV, v. 32, n. 5, p. 81-97, set./out. 1998.

CRUZ SILVA, F.C. da. Controle social: reformando a administração para a sociedade. In: **Brasil**. Tribunal de Contas da União. Prêmio Serzedello Correia 2001. Monografias Vencedoras: Perspectivas para o controle social e a transparência da administração pública. Brasília: Tribunal de Contas da União – TCU. Instituto Serzedello Correia, 2002.

DEMO, P. **Participação é conquista**: Noções de política social participativa. Fortaleza: Ed. da Imprensa Universitária da Universidade Federal do Ceará, 1986.

HERNANDEZ, E. La comunidad como ámbito de participación. Un espacio para el desarrollo local. In: **Participacion. Ámbitos, retos y perspectivas** (E. Hernandez – org.). Caracas: Ediciones Cesap, 1996. p. 21-44.

MARQUES NETO, F.A. **Agências reguladoras**: instrumentos de fortalecimento do Estado. São Paulo: ABAR, 2003.

MOREIRA, E. B. Agências reguladoras independentes, déficit democrático e a elaboração processual de normas. **Revista de Direito Público da Economia – RDPE**, n.2, p.221-255, abr./jun. 2003.

OLIVEIRA, A. Controle social: perspectivas para a fiscalização popular da Administração Pública no Brasil. In: **Brasil**. Tribunal de Contas da União. Prêmio Serzedello Correia 2001. Monografias Vencedoras: Perspectivas para o controle social e a transparência da administração pública. Brasília: Tribunal de Contas da União – TCU. Instituto Serzedello Correia, 2002.

PECI, A. **Controle social no contexto da reforma regulatória**. IX CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. Madrid, España, 2 – 5 nov. 2004. disponível na internet em: <<http://www.clad.org.ve/fulltext/0049940.pdf>> Acesso em: 20 jan. 2007.

PINHEIRO, J. I. **Gestão sustentável da água**: um estudo da conscientização ambiental em atividades residenciais urbanas. 2003. Tese (Mestrado). Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Centro de Tecnologia. Programa de Engenharia de Produção, Natal, 2003.

PINHEIRO, J.I.; LIMA, U.M.; De ASSIS, J.B.L.; FERREIRA, L. F. **Associação de Usuários de Saneamento Ambiental**: conscientização, controle social e exercício de cidadania. VIII Encontro de Comitês de Bacia Hidrográficas – Rede Brasil de Organismos de Bacias – REBOB, Vila Velha-ES, ago. de 2006.

SANTOS, L.A.; CARDOSO, R.L.S. Perspectivas para o controle social e a transparência da administração pública. In: **Brasil**. Tribunal de Contas da União. Prêmio Serzedello Correia 2001. Monografias Vencedoras: Perspectivas para o controle social e a transparência da administração pública. Brasília: Tribunal de Contas da União – TCU. Instituto Serzedello Correia, 2002.

SIRAQUE, V. **O controle social da função administrativa do Estado**: possibilidades e limites na Constituição de 1988. Monografia (Direito): Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC SP, São Paulo, 2004.

SPOSATI, A.; LOBO, E. Controle social e políticas públicas. In: **Cadernos de Saúde Pública**, v. 4, n. 8, 1992.

UNDP. **Human development report: deepening democracy in a fragmented world**. New York: UNDP, 2002.

7

A ouvidoria e a informação como instrumentos de controle social: a experiência da ARCE

Daniela Carvalho Cambraia Dantas

Ouvidora-Chefe da ARCE, Graduada em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade Federal do Ceará, Especialista em Direito Processual pela Escola Superior do Ministério Público do Estado do Ceará (EMP), ex-Procuradora Administrativa do município de Fortaleza.

Introdução

A intervenção do poder estatal na economia passou por várias fases e modos dentro do Estado Constitucionalista – Estado de Direito. No século XIX não havia a interferência direta do Estado na economia, mesmo porque o Estado Liberal deveria afastar-se de qualquer intervencionismo. Conforme se julgava, o Estado não deveria interferir no mercado, mas apenas proteger os direitos relativos à pessoa humana.

Porém, com o objetivo de reduzir as desigualdades contratuais que estavam se agravando, vários movimentos sociais surgiram resultantes do desenvolvimento industrial. Houve, então, a necessidade do Estado zelar pelas relações contratuais, intervindo para tentar equilibrar as forças sociais.

Acompanhado de benefícios sociais, o papel do Estado foi remodelado. Uma mudança importante ocorreu, o Estado de Direito passou a ser Estado Democrático de Direito.

Após a Segunda Guerra Mundial vieram à tona movimentos nacionalistas que desembocaram na criação de várias empresas estatais monopolistas voltadas para a prestação de serviços públicos, intensificando o intervencionismo do Estado na economia.

Com a globalização, novas tendências foram surgindo e o Estado prestador de serviços públicos foi sendo substituído por um Estado Regulador.

A Carta Magna de 1988 separou em capítulos distintos a Ordem Econômica e Financeira e a Ordem Social. Contudo, no capítulo “Ordem Econômica e Financeira e a Ordem Social”, percebe-se claramente uma preocupação em estabelecer direitos para atender às demandas sociais contemporâneas (artigos 170 e seguintes), complementando seus preceitos iniciais, principalmente os Princípios Fundamentais, os Direitos e Garantias Fundamentais e os Direitos Sociais.

Em todo esse contexto, sobressai a afirmação de Menezello (2002):

... que as agências reguladoras poderão ser um instrumento de democracia participativa singular para que se alcancem as determinações previstas pelo Poder Constituinte inseridas nos Objetivos Fundamentais da República Federativa do Brasil e no Capítulo da Ordem Econômica da Constituição de 1988.

As agências reguladoras são de criação recente em nosso país, surgindo em decorrência das transformações sofridas pelo Estado e da necessidade de se criarem órgãos capazes de regular determinados setores econômicos, precipuamente, os de serviços públicos. Funcionam como um órgão intermediário entre a sociedade e o Poder Público, realizando a função de um mediador de interesses, bem como proporcionando uma maior flexibilidade e comunicabilidade entre eles.

As agências reguladoras são essencialmente mecanismos de fortalecimento do Estado. Elas foram criadas para regular, de forma independente, as atividades essenciais aos indivíduos, como eletricidade, distribuição de gás canalizado, transporte e saneamento básico, mantendo uma fiscalização constante e mediando conflitos entre os usuários, empresas concessionárias e poder concedente.

Várias razões motivam as ações de uma agência. Entre elas incluem-se a qualificação profissional de seus técnicos, a neutralidade em face dos interesses regulados, o diálogo permanente e transparente com os agentes e a sociedade e o distanciamento político para

melhor aplicar suas decisões, além de uma busca permanente da necessária autonomia financeira e administrativa.

A consolidação desse novo modelo institucional das agências reguladoras confirma sua função de servir ao interesse público, promovendo a estabilidade nas relações entre os interesses diretamente citados.

A Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará (ARCE) é responsável por regular os setores de saneamento básico, energia elétrica, distribuição de gás canalizado e transporte rodoviário intermunicipal de passageiros.

Na área de saneamento básico, salienta-se o pionerismo da ARCE com o desenvolvimento de um Sistema de Informações Regulatórias de Água e Esgoto (Sirae), que entre outras funcionalidades serve de instrumento para que o cidadão acompanhe os indicadores disponibilizados por meio da Internet (www.arce.ce.gov.br). Além de contribuir com a fiscalização e o controle dos serviços, o sistema de indicadores pode contribuir também para o desenvolvimento de políticas públicas pelo governo e serve como fonte de referência para a participação da sociedade na prestação dos serviços.

A Ouvidoria e o Controle Social

Com o advento da Carta Magna de 1988 vários mecanismos de controle social foram criados.

Conforme previsto, compete às agências reguladoras a promoção do equilíbrio das relações entre usuários e prestadoras de serviços públicos. Portanto, as agências têm relevante papel no controle social, mormente através de suas ouvidorias.

Mais do que fazer o atendimento direto aos usuários ou mediar conflitos, a ouvidoria constitui um importante elemento para o tema geral proposto – controle social.

O conceito de controle social foi construído de forma gradual no decorrer dos anos, e, hodiernamente, possui várias versões e entendimentos.

Para o caso específico de saneamento básico a recente Lei Federal nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, conceitua no seu art. 3º, inciso IV, o controle social como: “Conjunto de mecanismos e procedimentos que garantem à sociedade informações, representações técnicas e participações nos processos de formulação de políticas, de planejamento e de avaliação relacionados aos serviços públicos de saneamento básico.”

No entanto, para o trabalho em tela é relevante salientar-se a definição mais genérica e popularmente conhecida: o controle social é a participação da sociedade junto ao Estado.

Por meio das ouvidorias o indivíduo tem a oportunidade de exercer sua cidadania, porquanto, quando o cidadão questiona, reclama, sugere, denuncia, ele está contribuindo para a melhoria da qualidade dos serviços públicos.

A prestação dos serviços públicos de água e esgoto, serviços essenciais como são denominados, constitui bom exemplo para tornar real a participação da sociedade no exercício do controle social mediante agências reguladoras e suas ouvidorias.

A ARCE, como já demonstrado na introdução e confirmando sua característica multissetorial, regula, entre outras, a área de saneamento básico.

A ouvidoria da ARCE é o setor que proporciona ao usuário do serviço público o direito de questionar, solicitar informações, reclamar, criticar ou elogiar, garantindo a cidadania. Por conseguinte, a ouvidoria funciona como um agente viabilizador de solução de conflitos existentes entre o usuário e o prestador de serviço público, representando um instrumento de aproximação democrática entre o cidadão e o órgão fiscalizador no intuito de atender aos anseios e expectativas da sociedade.

Ressalte-se ainda que as agências reguladoras também facilitam o controle social quando valorizam os reclames da população, respondendo conclusivamente e em tempo hábil aos pleitos dos

usuários não solucionados pela prestadora de serviço e criando normas que estabeleçam prazos de soluções das reclamações para as concessionárias cumprirem. Concretizando o referido entendimento, a já mencionada lei que estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico dispõe no art. 23, parágrafos 2º e 3º, o seguinte:

Art. 23 – A entidade reguladora editará normas relativas às dimensões técnica, econômica e social de prestação dos serviços, que abrangerão, pelo menos, os seguintes aspectos:

.....
 § 1º – omissis.

§ 2º – As normas a que se refere o *caput* deste artigo fixarão prazos para os prestadores de serviços comunicarem aos usuários as providências adotadas em face de queixas ou de reclamações relativas aos serviços.

§ 3º – As entidades fiscalizadoras deverão receber e se manifestar conclusivamente sobre as reclamações que, a juízo do interessado, não tenham sido suficientemente atendidas pelos prestadores dos serviços.

Direito Regulatório e Direito do Consumidor

Ao direito regulatório são aplicáveis diversos princípios gerais, bem como constitucionais. A empresa concessionária, permissionária ou autorizada, regulada por uma agência reguladora, deve atender a um arcabouço jurídico composto de princípios e regras que poderão envolver, entre outras, questões relativas ao direito do consumidor.

O direito regulatório é um direito complexo e multidisciplinar que exige, por sua atualidade e alcance, grande esforço interpretativo em sua aplicação.

Sobre o assunto, dispõe Vital Moreira: “O papel do direito regulador limita-se em princípio à coordenação dos vários subsistemas sociais e ao estabelecimento das regras procedimentais”.

Vislumbrando a seara do controle social e o papel das ouvidorias das agências, torna-se fundamental esclarecer que o direito do consumidor deve ser levado em consideração. A Constituição Federal/88 prevê no art. 5º, inciso XXXII, a promoção da defesa do consumidor pelo Estado. Ademais, a própria lei que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos (Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995) inclui o Código de Defesa do Consumidor como uma norma a ser considerada no âmbito das concessões. Não obstante, as agências devem sempre preservar a imparcialidade e o equilíbrio entre as partes.

Contudo, as ouvidorias das agências reguladoras não são órgãos de defesa do consumidor e, sim, entidades que prezam pela efetiva melhoria nos índices de qualidade, continuidade, segurança e confiabilidade na prestação dos serviços públicos essenciais.

Outrossim, para garantir a melhoria descrita no parágrafo anterior, entende-se ser profícuo a agência reguladora, dentro de uma realidade institucional, reunir-se com os órgãos de defesa do consumidor (isto é, Promotorias de Proteção ao Consumidor, Procons, Juizados Especiais Cíveis e Delegacias Especializadas) para estabelecer uma sistematização harmoniosa e uma interface padronizada.

Procedimentos Utilizados pela Ouvidoria

Após uma breve descrição teórica, intenta-se nesta seção demonstrar o modo de funcionamento da ouvidoria da ARCE e conseqüentemente de suas experiências em relação à área de saneamento básico.

A ouvidoria é um órgão promotor do direito administrativo de natureza imparcial destinada a contribuir para um melhor funcionamento dos serviços públicos, na medida em que cria condições para que a comunidade reivindique seus direitos negados pelas concessionárias.

Na ARCE, a ouvidoria disponibiliza diversos meios de atendimento para a população: atendimento pessoal, ligações gratuitas

com possibilidade de reclamações por telefone (0800), registro de solicitações enviadas por carta, e-mail, Internet e fax.

Todos os atendimentos feitos na ouvidoria são registrados como solicitações. Estas se subdividem em informações, reclamações e denúncias.

Com tais meios de atendimento, iniciando-se a contagem em 2001 e finalizando-a em dezembro de 2006, houve um total de 85.549 solicitações na área de saneamento básico.

À ouvidoria compete atender os usuários, e, desse modo, se revela como importante termômetro para subsidiar a atividade de fiscalização exercida pela área técnica, possibilitando a prevenção e conseqüentemente a qualidade do serviço público. Ressalte-se, no entanto, que, além disso, cabe-lhe ser um setor inicial de tentativa de solução de conflitos. Para tal concretização, são desenvolvidas e utilizadas com êxito os procedimentos a seguir descritos.

Registro e tratamento das reclamações

Como disposto na seção anterior, as solicitações incluem todos os atendimentos registrados.

Quando a ouvidoria registra uma solicitação referente a água e/ou esgoto, os pedidos de informações são prontamente atendidos e finalizados imediatamente após a ligação ou logo em seguida a análise mais rigorosa. Já as reclamações, na tentativa de resolver-se o conflito com mais celeridade, são encaminhadas inicialmente para a ouvidoria da concessionária. Esta deve se manifestar resolvendo ou apresentando defesa dentro de dez dias para os casos do interior e cinco dias para os da capital. Após o recebimento da resposta, vários contatos são feitos com ambas as partes até que o caso tenha um destino, seja com a solução do pleito, com o seu envio para a mediação, ou com a abertura de um processo administrativo.

De acordo com a experiência, o referido procedimento tem tido bons resultados.

No ano de 2006, de 456 reclamações, 393 foram resolvidas satisfatoriamente e, em média, com menos de vinte dias, ou seja, apenas 14% dos usuários tiveram suas reclamações transformadas em processos administrativos para uma análise mais apurada.

As reclamações mais frequentes foram as seguintes: falta de água ou baixa pressão, cobrança indevida, seguida de consumo medido e outras.

Se as reclamações não são solucionadas na primeira fase exposta, que é a intermediação da ouvidoria da ARCE junto à ouvidoria da concessionária, elas são encaminhadas para uma segunda fase, realizada em audiências de mediação.

Audiências de mediação

As audiências de mediação de conflitos têm resolvido com êxito e em tempo hábil muitas divergências apresentadas pelas partes, ou seja, problemas que normalmente só seriam solucionados em aproximadamente seis meses, por exemplo, são finalizados no prazo médio de dois meses.

As mediações na área de água e esgoto foram iniciadas em 2004 de forma esporádica e dentro de um processo administrativo, ou seja, a mediação era utilizada como exceção e não como regra. Isso, porém, gerava demora na resolutividade da reclamação.

Tais mediações se realizavam quando as partes, a ouvidoria ou a coordenadoria de saneamento básico solicitavam ao conselheiro relator do processo ou quando o próprio conselheiro constatasse a necessidade.

Em 2006, no entanto, outro procedimento foi adotado, mais eficiente, por evitar a abertura de processo administrativo, resolvendo um maior número de reclamações com mais celeridade.

Com efeito, antes da abertura de processos administrativos, as mediações ocorrem em todas as solicitações nas quais o reclamante tenha interesse de participar da mediação. Observe-se que, na gran-

de maioria dos casos, os reclamantes querem solucionar suas reclamações com a interveniência da agência reguladora como suporte de mediação. Ressalte-se, ainda, que mesmo após a abertura do processo administrativo a mediação pode ser feita.

Como mostra a experiência, o atendimento personalizado gera segurança ao usuário. Com este objetivo, desenvolveu-se na ouvidoria da ARCE todo um sistema de preparação pré-audiência para propiciar ao usuário a certeza de que sua audiência de mediação está sendo criteriosamente planejada. Um contato inicial, normalmente por telefone, é feito com o usuário, convidando-o e ao mesmo tempo demonstrando os benefícios da mediação. Caso haja interesse dele em participar, marcam-se dia e hora e em seguida encaminham-se ofícios para ambas as partes (usuário e concessionária). Para garantir o recebimento, todos os ofícios são enviados por carta registrada ou entregues pessoalmente.

Outro ponto positivo e facilitador do sucesso das mediações são as estruturas física e operacional. Na ouvidoria da ARCE existe um servidor com dedicação quase exclusiva que tem a função específica de mediar e um colaborador de apoio responsável pela realização de todas as mediações, organizando, intermediando e secretariando, sem deixar de frisar que todos os procedimentos são acompanhados pela ouvidora.

É relevante proporcionar um ambiente confortável, tranquilo para os participantes. Dessa forma, pode-se contribuir para um clima harmônico entre as partes. A pontualidade para o início das mediações é outro fator importante.

Ainda para facilitar a melhor solução, antes das mediações, o mediador estuda os casos a serem mediados e se for necessário solicita a presença de um técnico para auxiliá-lo, mesmo porque a concessionária sempre se faz presente através de várias pessoas, inclusive técnicos específicos experientes no assunto objeto de discussão.

Quer haja acordo ou não, um termo de audiência é redigido e

assinado pelos participantes. Existem, ainda, as audiências inconclusas, ou seja, se algum fato novo surge no decorrer da audiência que não possa ser resolvido, é concedido um prazo para que as partes cheguem a uma solução. As reclamações com audiências inconclusas são acompanhadas até serem concluídas.

Mensalmente são elaborados relatórios com números e estatísticas relativos às mediações para possibilitar um acompanhamento e, se for o caso, reformulações com vistas a aprimorarem a realização das mediações.

No ano de 2006 o percentual médio de acordo foi de 85,4% nas reclamações encaminhadas para a mediação.

Curiosamente, na mediação, 22% das reclamações são sobre cobrança indevida, ficando em segundo lugar falta de água ou baixa pressão. Portanto, há uma inversão em relação à primeira tentativa de solução de conflitos descrita na seção anterior.

Segundo atesta a experiência, as audiências de mediações propiciam ao cidadão a oportunidade de discutir com a parte reclamada olho no olho, em ambiente imparcial, a divergência existente. O oferecimento de um clima amistoso, descontraído e, concomitantemente, de uma execução responsável e ponderada, proporciona maior segurança para ambas as partes. Diante da presença de um mediador, os ânimos são mais controlados e as propostas fluem com mais facilidade. Certamente, a prática de mediação, ainda que eventualmente não gere acordos, satisfaz a maioria dos usuários.

Abertura de processos administrativos

Se mesmo após todas as tentativas de soluções de conflitos a reclamação continuar sem solução, o processo administrativo é instaurado, e há distribuição automática para um dos três conselheiros diretores da ARCE, que atuará como relator do processo.

Ambas as partes interessadas são informadas da abertura do processo. Nesta oportunidade, a concessionária tem um prazo de

manifestação para apresentar sua defesa ou mesmo solucionar a questão. Muitas vezes, a concessionária mostra solução para o pleito ou executa um serviço durante essa fase e o processo é arquivado sem mesmo sair da ouvidoria.

No entanto, a resposta da concessionária pode não ser conclusiva no sentido de resolver a questão. Nesse caso, o processo é encaminhado para a Coordenadoria de Saneamento Básico (CSB). Após emissão de parecer técnico, a CSB encaminha o processo para o conselheiro relator a fim de que seja proferida uma decisão.

Proferida a decisão, a ouvidoria notifica os interessados e concede prazo de recurso para a(s) parte(s) prejudicada(s). A notificação é feita por ofício e remetida por carta registrada.

Casos Práticos Tratados pela Ouvidoria

O primeiro caso a ser apresentado é uma reclamação classificada como cobrança indevida em conta. Segundo reclamava a solicitante, os valores das contas estavam exorbitantes. Em face disso, pedia que fosse feita uma nova aferição no seu hidrômetro. A concessionária respondeu alegando que a unidade consumidora estava normal e que já tinham sido feitas duas fiscalizações – consumo medido e aferição de hidrômetro – com resultados impecáveis. Contudo, como a reclamante continuava insatisfeita com a resposta da concessionária, a ARCE marcou uma audiência de mediação. Nesta, as partes acordaram que a concessionária iria instalar um *data logger* e um hidrômetro em série e posteriormente a ARCE faria uma visita à unidade da reclamante. Os resultados apontaram para a normalidade do registro do hidrômetro e foi constatada a existência de vazamentos na residência que a rigor seriam de responsabilidade da reclamante. O problema, no entanto, foi solucionado porquanto a concessionária, diante da ARCE, se comprometeu a detectar e concertar os vazamentos.

A questão ora exposta exemplifica uma solução de reclamação em menos de dois meses por meio da ouvidoria, sem a necessidade

de abertura de um processo administrativo.

Outro caso interessante foi o do município de Santa Quitéria, localizado no Estado do Ceará. Várias pessoas entraram individualmente com reclamações contra a concessionária alegando falta de água e baixa pressão, bem como má qualidade da água. Como as reclamações tratavam do mesmo objeto, todas foram apensadas a um único processo administrativo. A peculiaridade do problema em Santa Quitéria era a não individualidade do caso, visto que qualquer decisão relativa ao assunto afetaria toda a coletividade local.

Ab initio, a ARCE realizou uma ação de fiscalização e emitiu um termo de notificação. Referidos procedimentos constataram problemas de descontinuidade no abastecimento, baixa pressão na rede de distribuição e má qualidade da água. Mediante determinações, a ARCE estipulou prazos à concessionária para a solução dos problemas.

Uma segunda ação de fiscalização foi realizada para avaliar se a concessionária havia adotado as providências determinadas. Conforme se constatou, muitas das determinações não tinham sido cumpridas. Novas medidas foram adotadas e redundaram em um Termo de Compromisso de Ajustamento de Condutas (TAC) no qual ficou estabelecido, entre outras, que as unidades consumidoras localizadas na cidade de Santa Quitéria teriam seus faturamentos suspensos até que a qualidade da água estivesse em conformidade com os padrões da Portaria 518/2004-MS.

No intuito de solucionar o problema, a ARCE continuou acompanhando todas as medidas adotadas pela concessionária. A questão da qualidade da água já foi resolvida. Quanto aos problemas de falta de água e baixa pressão, a concessionária comprometeu-se a resolver o problema e está executando uma obra de construção de uma nova adutora.

Consoante observado, nesta seção foram apresentados dois tipos de reclamação. A primeira foi solucionada no âmbito da própria

ouvidoria e a segunda, por ter um maior grau de complexidade, necessitou da abertura de processo administrativo.

Vale salientar que das 31.275 solicitações registradas na área de saneamento no decorrer do ano de 2006, somente 456 se transformaram em reclamações e, dessas, apenas 63 resultaram em processos administrativos. Tais dados estatísticos demonstram a boa relação existente entre as ouvidorias da ARCE e da concessionária, visto que mais de 86% foram solucionados por intermédio das referidas ouvidorias.

Fica evidente, assim, a importância da existência de uma ouvidoria ativa dentro das concessionárias realmente disposta a resolver e atender aos pleitos dos usuários. Cabe às agências reguladoras estabelecer normas nesse sentido, ou seja, prever requisitos e características para garantir a excelência do funcionamento das ouvidorias.

Às ouvidorias das agências compete promover reuniões constantes com as ouvidorias das concessionárias para analisar as questões procedimentais, ou seja, os meios de convívio entre as duas instituições, tudo com o objetivo de favorecer o atendimento aos usuários.

Informação como Instrumento de Controle Social

A informação sobre a atividade de regulação precisa ser disseminada, mesmo porque a sociedade ainda não conhece devidamente a atuação das agências reguladoras. Como se sabe, os conceitos técnicos são pouco acessíveis à maioria dos cidadãos, e, desse modo, dificultam-lhes a participação e por consequência o exercício da cidadania.

A própria Lei nº 11.445/2007, que estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico, preocupou-se com o amplo conhecimento do usuário. Assim dispõe a lei sob comento, *in verbis*:

Art. 27. É assegurado aos usuários de serviços públicos de saneamento básico, na forma das normas legais, regulamentares e contratuais:

- I – amplo acesso a informações sobre os serviços prestados;
- II – prévio conhecimento dos seus direitos e deveres e das penalidades a que podem estar sujeitos;

III – acesso a manual de prestação de serviço e de atendimento ao usuário, elaborado pelo prestador e aprovado pela respectiva entidade de regulação;

IV – acesso a relatório periódico sobre a qualidade da prestação dos serviços.

Com o objetivo de conscientizar a sociedade quanto aos seus direitos e deveres relativos à prestação de serviços públicos, a ARCE promoveu e executou o Projeto “Regulação a Serviço da Cidadania”.

Outra iniciativa dessa agência foi a celebração de convênio com a Universidade de Fortaleza (Unifor) para possibilitar a concretização do referido projeto que consistiu em um estande itinerante, onde os alunos da universidade envolvida dos cursos de Direito, Engenharia Civil, Elétrica e Mecânica, atenderam o público informando as atividades desenvolvidas pela ARCE e registrando reclamações, caso fosse necessário.

Para atingir o objetivo perseguido, a ARCE realizou treinamentos com os alunos que iriam participar do projeto, abordando temas gerais sobre a regulação e sobre as áreas de atuação da agência, considerando os aspectos técnicos e legais.

O projeto teve início na universidade conveniente para propiciar à coordenação do projeto uma avaliação preliminar da atuação dos alunos e receptividade do público. Posteriormente, o estande itinerante percorreu vários locais públicos como Fórum, Assembléia Legislativa, terminal rodoviário, shopping centers e praças públicas.

Considerações Finais

O controle social é um instrumento a serviço da sociedade que pode ser exercido de diversas formas com a participação social.

Um dos mecanismos hábeis para o exercício do controle social são as ouvidorias das agências reguladoras. Quando os usuários dos serviços públicos reclamam, sugerem, denunciam, criticam, informam, além de estarem concretizando a garantia de um direito

individual, estão também participando da gestão dos serviços públicos, que têm por finalidade principal servir à sociedade.

Outro ponto relevante a ser comentado é o procedimento adotado pela ARCE em relação à suspensão ou não do abastecimento de água no decorrer das reclamações.

É certo que uma agência reguladora tem como uma das suas funções principais manter o equilíbrio entre os interesses dos usuários dos serviços públicos e das empresas prestadoras dos referidos serviços.

Em qualquer processo, a imparcialidade constitui característica primordial. No entanto, diante da hipossuficiência da grande maioria dos usuários, bem como da presunção da boa fé que deve nortear as relações até que os fatos sejam apurados, a Resolução nº 26/2001 da ARCE, no seu art. 85, respalda o posicionamento adotado pela agência da seguinte forma: enquanto o usuário não tiver sua reclamação finalizada, a concessionária deverá se abster de suspender o abastecimento da unidade consumidora do usuário, desde que o objeto da reclamação tenha relação com o corte no abastecimento.

Finalmente, como descrito na última seção deste capítulo, o Projeto “Regulação a Serviço da Cidadania” teve como característica principal a informação que indubitavelmente contribui para o fortalecimento da cidadania e democracia, corroborando o controle social.

Referências

ARAGÃO, A.S. **Agências reguladoras e a evolução do direito administrativo e econômico**. 2. ed. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 2003.

ARCE – Agência de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará. **Resolução nº 26, de 16 de agosto de 2001**. Disciplina os procedimentos gerais a serem adotados na prestação de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Fortaleza-CE, 2001.

ARCE – Agência de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará. **Relatório anual 2005**. Fortaleza: ARCE, 2006. 64 p.

BRASIL. Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nºs 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências. Brasília, DF, 2007.

CAETANO, L.A. **Arbitragem e mediação**. São Paulo: Ed. Atlas, 2002.

FILOMENO, J.G.B. **Manual de direito do consumidor**. 5. ed. São Paulo: Ed. Atlas, 2001.

MENEZELLO, M.A.C. **Agências reguladoras e o direito brasileiro**. São Paulo: Ed. Atlas, 2002.

8

Ouvidoria e mediação dos serviços de água e esgoto: a experiência da ARPE

Maria Ângela Albuquerque de Freitas

Licenciada em Física, com Especialização em Análise de Sistemas e em Gestão da Tecnologia da Informação, formação em Regulação, Defesa da Concorrência e Concessões, Técnica Reguladora da Agência de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Estado de Pernambuco (ARPE).

Introdução

A idéia de participação popular no processo político, nas decisões de governo e no controle das instituições públicas vem se difundindo a partir da edição do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, 1995). Nele a dimensão usuário-cidadão está colocada tanto na identificação do cidadão como cliente privilegiado dos serviços públicos, quanto na sua participação e controle da administração, como forma de defender a coisa pública nas sociedades democráticas modernas.

A recente Lei do Saneamento, apontada no Plano de Aceleração do Crescimento, deflagrado pelo Governo Federal, como uma das medidas de melhoria do ambiente de investimento, indica o controle social como um dos princípios fundamentais da prestação desses serviços (art. 2º, inciso X, da Lei nº 11.445 de 5/1/2007). Para efeitos da citada lei, o controle social foi definido como conjunto de mecanismos e procedimentos que garantem à sociedade informações, representações técnicas e participações nos processos de formulação de políticas, de planejamento e de avaliação relacionados aos serviços públicos de saneamento básico (art. 3º, inciso IV, da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007). A referida lei dispõe, ainda, que os contratos firmados com o poder público para a prestação de serviços de saneamento básico devem incluir, obrigatoriamente, meca-

nismos de controle social nas atividades de planejamento, regulação e fiscalização dos serviços como condição essencial para a validade de tais contratos (art. 11, inciso V).

Assim, este capítulo apresenta a experiência da Agência Reguladora dos Serviços Públicos Delegados de Pernambuco (ARPE), decorrente da sua participação nos instrumentos de controle social adotados pela agência, em especial os resultados obtidos com a estruturação e o funcionamento de canal de comunicação específico com os usuários do setor de saneamento, no âmbito da sua ouvidoria, com a formação do Conselho de Usuários da Companhia Pernambucana de Saneamento (Compesa) e, ainda, com a realização de audiências públicas.

A Prestação de Serviços de Água e Esgoto em Pernambuco

Os serviços de saneamento no Estado de Pernambuco são, em sua grande maioria, prestados pela Companhia Pernambucana de Saneamento, constituída pela Lei Estadual nº 6.307, de 29 de julho de 1971, vinculada à Secretaria de Infra-Estrutura do Estado de Pernambuco, como uma sociedade anônima brasileira, de economia mista, fechada, de capital autorizado, de utilidade pública, dotada de personalidade jurídica de direito privado. Sendo o Estado seu maior acionista, a companhia, além de ser concessionária dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, é também responsável pela execução da política estadual de saneamento.

A Compesa atende, aproximadamente, 74% da população de Pernambuco, e atua em cerca de 90% dos 185 municípios do Estado. Para dar cumprimento aos seus objetivos finalísticos, a companhia se estrutura em três diretorias: Comercial, Técnica e de Operações. A Diretoria de Operações, por sua vez, se organiza em 16 Gerências Regionais, com Escritórios Locais (ELO) em diversos municípios e no Distrito de Fernando de Noronha.

Conforme fica evidenciado na Tabela 1, a seguir, onde consta a distribuição das economias de água e esgoto por categoria, a grande

maioria dos usuários da Compesa encontra-se na categoria residencial, representando mais de 90% do total de economias registradas pela área comercial da companhia, em janeiro de 2007.

Tabela I – Distribuição de economias por categoria

Categoria	Quantidade de Economias	
	Água	Esgoto
Residencial	1.236.596	224.029
Público	54.956	1.286
Industrial	45.824	664
Comercial	43.300	15.828
Misto	3.975	475
Total	1.384.651	242.282

Fonte: Sistema de Informações Gerenciais-(SIG) / Compesa (janeiro 2007).

A Agência de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Estado de Pernambuco

A maior participação privada nos setores de infra-estrutura motivou o desenvolvimento de amplo processo de estruturação institucional e regulamentar desses setores, e a Lei de Concessão de Serviços Públicos (janeiro/1995) principiou o ordenamento legal e os principais contornos e diretrizes para a criação de órgãos reguladores de serviços públicos.

Em Pernambuco, a venda da Companhia Energética de Pernambuco (Celpe), ocorrida em março de 2000, exigiu do Governo Estadual providências para garantir, entre outras coisas, a qualidade dos serviços prestados, pois, em 1999, a estatal havia recebido o prêmio da Associação Brasileira das Empresas Distribuidoras de Energia Elétrica como a melhor distribuidora do Nordeste. Em atendimento a esta demanda, a ARPE foi criada pela Lei Estadual n° 11.742, de 14/1/2000, consolidada pela Lei n° 12.126, de 12/12/2001, e alterada pelas Leis n° 12.524, de 30/12/2003 e 13.206, de 19/1/2007. Em consonância com a política de modernização e reforma adotada pelo Estado, a agência

vem atuando como órgão regulador e fiscalizador de todos os serviços públicos delegados, em especial nas áreas de saneamento, energia elétrica, transportes, distribuição de gás canalizado, coleta e tratamento de resíduos sólidos, atividades lotéricas e outras modalidades de concurso de prognósticos, entre outras resultantes da delegação do poder público. Algumas atividades que, por força da legislação, são objeto da regulação da ARPE ainda não puderam ser implementadas, como, por exemplo, a área de transportes, cujo Marco Regulatório, no Estado, requer aprimoramento.

Para a consecução dos seus objetivos, a ARPE dispõe da seguinte estrutura organizacional:

I – Diretoria – composta por:

- a) Diretor Presidente;
- b) Diretor de Regulação Técnico-Operacional;
- c) Diretor de Regulação Econômico-Financeira; e
- d) Diretor Administrativo-Financeiro;

II – Conselho Consultivo; e

III – Ouvidoria.

A diretoria é o órgão deliberativo e executivo da ARPE, e suas decisões são tomadas, de forma colegiada, pelo voto da maioria simples dos seus integrantes, assegurado ao diretor presidente, além do voto ordinário, o voto de qualidade.

O conselho consultivo da agência, órgão superior de representação, é integrado por oito conselheiros e toma decisões, pela maioria simples dos votos dos membros, cabendo ao presidente, quando for o caso, o exercício do próprio voto e do voto de desempate.

As decisões da diretoria não estão vinculadas ao consentimento do conselho consultivo, mas, de acordo com a legislação, o diretor presidente da ARPE poderá vetar decisões da diretoria que julgue contrárias ao regulamento, regimento interno, ou outros diplomas legais pertinentes, suspendendo-lhes a execução e submetendo-as à apreciação do conselho consultivo.

Os membros do conselho consultivo são nomeados pelo Governador do Estado para mandato de três anos, sem direito a recondução, remunerados pelo exercício desta função e indicados pelos seguintes órgãos e entidades:

- I – 1 (um) pela Assembléia Legislativa, entre seus membros;
- II – 1 (um) pelo Ministério Público Estadual;
- III – 2 (dois) pelo Governador do Estado;
- IV – 1 (um) pelos concessionários e permissionários de serviço público delegado;
- V – 1 (um) pela Federação das Indústrias de Pernambuco (FIEPE);
- VI – 1 (um) pelo Prefeito da Cidade do Recife; e
- VII – 1 (um) pela Associação Municipalista do Estado de Pernambuco (Amupe).

O presidente do conselho consultivo é escolhido por eleição dos seus integrantes, entre um dos membros indicados pelo Governador do Estado.

Compete ao conselho consultivo:

- I – opinar sobre o plano geral de metas para universalização dos serviços prestados pelas entidades reguladas, antes do seu encaminhamento ao Governador do Estado, e sobre as políticas setoriais, inerentes aos serviços regulados pela ARPE, definidos pelo Governo Estadual;
- II – opinar acerca das atividades de regulação desenvolvidas pela ARPE;
- III – apreciar os relatórios anuais da diretoria;
- IV – opinar quanto aos critérios para fixação, revisão e reajuste de tarifas;
- V – examinar críticas, denúncias e sugestões feitas pelos usuários e, com base nestas informações, formular proposições à diretoria;

- VI – requerer informações relativas às decisões da diretoria;
- VII – produzir, na forma do regimento, apreciações críticas sobre a atuação da ARPE, encaminhando-as à diretoria, à Assembléia Legislativa e ao Governador do Estado; e
- VIII – tornar acessível ao público em geral os atos normativos e as decisões da diretoria.

Pelas atribuições ora expostas percebe-se, claramente, a função social que o conselho consultivo da ARPE exerce, podendo atuar como um canal diferenciado para recebimento e formulação de propostas da sociedade civil organizada, através dos seus representantes no conselho. Um dos aspectos mais importantes desta atuação do conselho diz respeito à possibilidade de interferir no direcionamento estratégico, tanto dos serviços prestados pela agência, quanto das entidades reguladas, pois pode opinar acerca da estrutura tarifária adotada bem como sobre o plano geral de metas de universalização elaborado pelas concessionárias.

O primeiro conselho da ARPE foi constituído em 2002, tendo sido renovado integralmente em 2005. Nessa ocasião, ao se perceber a necessidade de se ampliar a compreensão dos conselheiros sobre a estrutura de funcionamento da agência, suas atribuições e competências, promoveu-se uma série de apresentações das diversas áreas da ARPE. Os conselheiros aproveitaram para esclarecer suas dúvidas com os coordenadores das áreas técnicas sobre as atividades de regulação, mediação e de fiscalização exercidas no âmbito da agência. Ocasionalmente, representantes das entidades reguladas são convidados a participar das reuniões apresentando seus planos de ação para atendimento a metas estabelecidas, demonstrando as bases para reajuste tarifário, entre outras informações que possam ser solicitadas pelos conselheiros. A opção, feita pela ARPE, por remunerar os membros do conselho no intuito de ampliar a eficácia da atuação destes, na medida em que aumenta a possibilidade de responsabilização individual e provoca maior comprometimento com

as decisões tomadas pela agência, evita um possível esvaziamento das reuniões. Evidentemente que as boas intenções da agência não são suficientes para os conselheiros desempenharem seu papel, perante a sociedade, de forma adequada. Assim, ao propósito da ARPE, devem se somar os devidos cuidados das entidades, ao efetuarem a indicação dos seus representantes, bem como a responsabilidade de cada um deles ao assumir este compromisso. Convém destacar que dessa forma a ARPE também presta contas da sua atuação à sociedade, não apenas na emissão de relatórios anuais, mas, também, mediante participação efetiva dos integrantes do seu conselho consultivo nas reuniões mensais.

A Ouvidoria da ARPE

A ouvidoria da ARPE iniciou suas atividades em maio de 2002, exclusivamente para o atendimento a demandas referentes ao setor de energia elétrica, a partir das orientações fornecidas pela Aneel, mediante convênio firmado em abril daquele ano.

Em janeiro de 2003, o governo de Pernambuco promoveu ampla reforma administrativa no Estado, por meio da Lei Complementar nº 049/2003, que adota como medida de modernização e de ampliação da eficiência a organização por programas de governo, entre os quais, o Programa Pernambucano de Modernização da Gestão Pública (Progestão), tendo como uma das metas a responsabilidade de fomentar a criação de ouvidorias nos diversos órgãos estaduais. Nesse contexto, a ARPE amplia a atuação da sua ouvidoria via criação de uma Central de Teletendimento (CTA), posta em funcionamento em abril de 2004, com a disponibilização de uma linha de discagem gratuita para os demais serviços regulados pela ARPE, incluído o de saneamento.

A expansão da ouvidoria ensejou o lançamento de extensa campanha publicitária, de caráter educativo, para aproximar a população da agência. Várias peças publicitárias, em diversas mídias,

integraram a campanha, com destaque para a veiculação de anúncios nos jornais de maior circulação no Estado, exibição de *outdoors* no Recife e cidades da Região Metropolitana, e de filmes nas seis emissoras de televisão que atuam em Pernambuco, além da elaboração e distribuição de fôlderes e cartazes. Paralelamente, foi lançado o site institucional da ARPE (www.arpe.pe.gov.br) e iniciada a edição do Jornal Informativo da Agência, com tiragem aproximada de 900 exemplares por publicação.

Constitui também uma prática comum o ouvidor da ARPE visitar entidades, instituições de ensino, Câmaras de Vereadores e Prefeituras de cidades do interior do Estado, divulgando as atribuições da ouvidoria e orientando sobre o papel social da agência. Ações desse tipo estão previstas para serem intensificadas, de forma articulada com a área de comunicação social e de ouvidoria, tão logo a Coordenadoria de Relações Institucionais, recentemente criada, estiver funcionando plenamente.

Estrutura atual

A Central de Teleatendimento da ARPE está instalada no mesmo espaço físico da ouvidoria, funciona de segunda à sexta-feira, das 8 às 18 horas, contando com uma equipe de seis atendentes, que se revezam em dois turnos. A proximidade do *Call Center* com a equipe da ouvidoria pode ser vista como um ponto forte, pois permite um acompanhamento eficaz da qualidade dos atendimentos, além de possibilitar o esclarecimento imediato, pelos técnicos da ouvidoria, de quaisquer dúvidas que, porventura, ocorram durante um atendimento realizado na CTA.

O cidadão também pode encaminhar uma demanda à ouvidoria da ARPE por meio digital, via preenchimento de formulário eletrônico disponibilizado no site da agência, bem como pelo serviço de correio, mediante o envio de carta endereçada diretamente ao ouvidor, à diretoria, ao conselho consultivo da ARPE ou, ainda, ao

conselho de usuários da Compesa. Apesar de todas essas possibilidades de acesso, segundo se constatou desde sua estruturação até dezembro de 2006, o principal meio utilizado pelos cidadãos foi a linha de discagem gratuita (0800 281 3844).

Um diferencial qualitativo para as atividades desenvolvidas na ouvidoria é o suporte técnico e operacional, fornecido por um técnico regulador, lotado na unidade, especializado na área de saneamento, com experiência em fiscalização e conhecimento sobre a estrutura e o funcionamento da Compesa.

A disponibilização imediata de sistema informático para o registro e acompanhamento das demandas recebidas, quando da estruturação da CTA, já permite se fazer algumas análises estatísticas. O Sistema de Ouvidoria da ARPE (SOA) teve como ponto de partida a cessão, no início de 2004, do sistema em utilização na Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará (ARCE), o que minimizou o tempo total a ser utilizado para concepção, desenvolvimento e implantação de uma nova aplicação. Naturalmente, algumas adaptações foram necessárias, à época, para viabilizar a integração com os demais dados corporativos da ARPE.

Para facilitar a operacionalização das demandas a serem encaminhadas à concessionária, foi criada no SOA uma função que permite anexar arquivos às Solicitações de Ouvidoria (SO), tais como documentos, figuras e fotografias digitais. A inclusão de novos relatórios gerenciais, tais como “Solicitações por Unidade de Negócio da Compesa”, “Resultados Alcançados” e “Quantidade de Atendimentos Equipe”, provocou alterações na estrutura de dados, para que pudessem ser obtidos. Grande parte dos relatórios emitidos pelo sistema tem saídas formatadas para impressão ou armazenamento em formato MS-Word® (arquivo com extensão .doc).

Estratégia de funcionamento

No início de cada ano, a ouvidoria da ARPE estabelece um calendário de reuniões mensais, das quais participam o ouvidor da

ARPE, técnicos reguladores integrantes da ouvidoria, bem como diretores e representantes das gerências regionais da Compesa. As pautas destas reuniões, elaboradas a partir do levantamento e organização das Solicitações de Ouvidoria pendentes registradas no sistema, são encaminhadas à concessionária com antecedência mínima de dois dias. Nessas ocasiões, são esclarecidos os problemas que estejam causando impacto no atendimento às demandas e pactuados novos prazos para ser fornecido um posicionamento aos clientes, de modo que os reclamantes jamais fiquem sem resposta. Esta é a principal idéia-força das ações da ouvidoria.

Operacionalmente, todas as demandas dos usuários são registradas no SOA, independentemente da forma de envio, mesmo que seja apenas uma solicitação de informação ou o esclarecimento de dúvida. Quando isto acontece, o atendimento se encerra no nível da CTA, sem o envolvimento dos técnicos da ouvidoria. Desde o início do funcionamento da Central de Atendimento da ARPE, este tipo de chamado é o mais freqüente.

As demandas não concluídas pela CTA, no ato do atendimento, são caracterizadas como Solicitações de Ouvidoria e encaminhadas, através de mudança de *status* no sistema, para análise do técnico regulador da área de saneamento. Neste tipo de solicitação, a ARPE atua sempre como segunda instância administrativa, mas é imprescindível que o usuário tenha aberto, anteriormente, um chamado para a Compesa e, ainda, tenha se vencido o prazo dado pela concessionária para a solução do problema. As SOs são encaminhadas à Compesa, de forma centralizada, independentemente do tipo de problema ou de sua localização, por e-mail, e registrado no sistema o prazo previsto para o retorno sobre esclarecimento ou conclusão do atendimento a ser realizado.

O SOA gera, automaticamente, para cada solicitação, um arquivo cujo nome é composto do número da SO e da data da sua geração, em formato MS-Word® (extensão .doc), contendo todas as

informações que caracterizam a SO. Essas solicitações são reunidas pelo técnico da ouvidoria e remetidas, diariamente, ao final dos expedientes da manhã e da tarde, anexadas ao e-mail de encaminhamento à Compesa, sem a necessidade de nova digitação de dados.

Alguns prazos máximos, previamente acordados com a Compesa, estão registrados na ata da reunião ocorrida em 20 de setembro de 2005, conforme consta na Tabela 2, a seguir:

Tabela 2 – Prazos máximos estabelecidos para atendimento

Tipo de solicitação	Prazo máximo (dias)
Falta de água ou baixa pressão	10
Desperdício de água ou vazamento de esgoto	03
Demais solicitações	20

Fonte: Ouvidoria da ARPE.

Os prazos dados para a solução dos problemas e/ou retorno de informações são acompanhados pelo técnico, com o apoio do sistema, e, quando não cumpridos, são enviadas cobranças ao contato centralizado na concessionária, por e-mail, fazendo referência ao número da SO e à data do primeiro envio. O retorno da Compesa é realizado, também por meio de correio eletrônico, dirigido unicamente ao técnico da ouvidoria, que efetua uma análise quanto à pertinência da solução apontada, antes de encaminhar qualquer resposta ao usuário e registrar o encerramento da demanda no sistema.

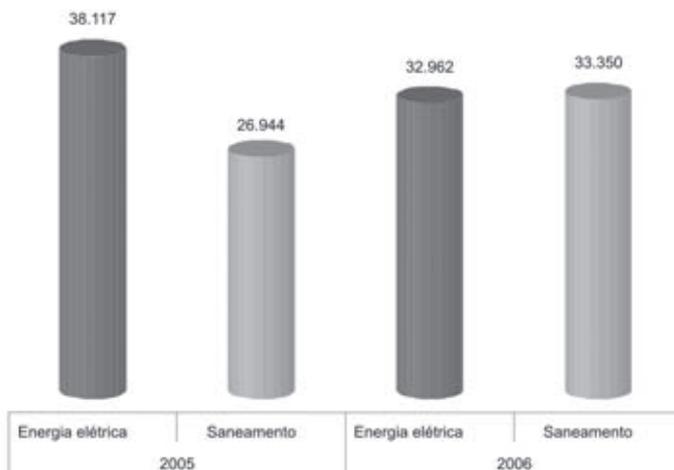
Por sua vez, as respostas aos usuários são encaminhadas por carta registrada, diariamente, à medida que são obtidas as soluções da concessionária. O técnico regulador da ouvidoria também faz um acompanhamento qualitativo dos atendimentos, mediante contato telefônico com o cidadão ou entidade representativa, segundo o grau de sofisticação da demanda encaminhada.

As demandas do setor de saneamento

Como observado, apesar de ter iniciado suas atividades em abril de 2004, as demandas do setor de saneamento, na ouvidoria,

vêm se configurando bastante significativas, quando comparadas com o total anual de atendimentos registrados pela CTA em 2005 e 2006, representando cerca de 46% do total de demandas, praticamente se equiparando às demandas de energia elétrica, conforme demonstrado na Figura 1.

Figura 1 – Gráfico comparativo das demandas na ouvidoria da ARPE



Na tabela a seguir, apresenta-se um demonstrativo das demandas recebidas mensalmente na CTA, para a área de saneamento, detalhando as SOs tratadas pela ouvidoria e, conseqüentemente, encaminhadas à Comesa, no período de 2004 a 2006.

Tabela 3 – Demonstrativo das demandas mensais de saneamento (2004 a 2006)

Mês	2004		2005		2006	
	Atendimento registrado na CTA	SO enviada à Compesa	Atendimento registrado na CTA	SO enviada à Compesa	Atendimento registrado na CTA	SO enviada à Compesa
Janeiro	-	-	2.470	174	2.576	324
Fevereiro	-	-	2.041	152	2.330	333
Março	-	-	2.548	210	2.392	362
Abril	-	-	2.034	139	1.917	256
Maiο	1.649	90	1.953	148	2.749	319
Junho	1.780	119	2.110	193	2.543	287
Julho	1.985	134	2.567	232	3.957	292
Agosto	2.434	142	2.628	227	3.579	266
Setembro	2.181	152	2.203	260	2.950	257
Outubro	2.529	116	1.892	231	3.112	309
Novembro	2.188	123	2.340	307	2.640	236
Dezembro	2.585	158	2.158	257	2.605	320
Total	17.331	1.034	26.944	2.530	33.350	3.561

Fonte: Ouvidoria da ARPE.

A ouvidoria da ARPE classifica as demandas remetidas à Compesa (SO) em reclamação, informação ou denúncia.

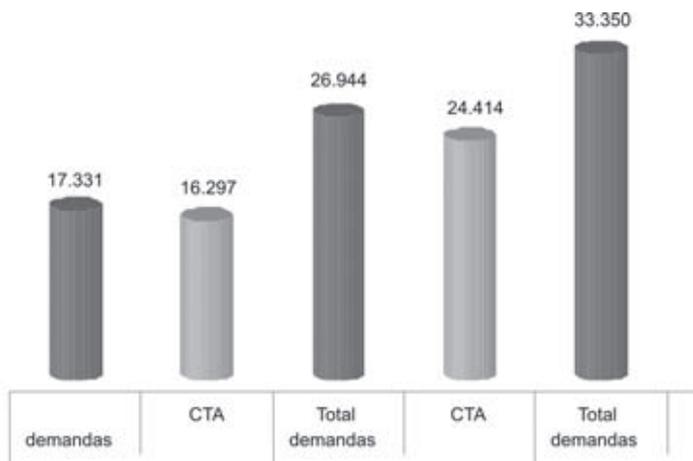
Uma reclamação somente é cadastrada no sistema (SOA) quando, além do número do protocolo da Central de Atendimento da Compesa, são fornecidos os principais dados do solicitante, tais como: nome ou razão social, endereço, CIC ou CNPJ e telefone para contato.

As demandas classificadas pela CTA como denúncia, em sua grande parte, dizem respeito à notificação de ligações clandestinas ou de desperdício de água, e correspondem, em média, a cerca de 10 % das Solicitações de Ouvidoria (SOs) encaminhadas à Compesa. É conveniente destacar que uma denúncia feita contra a Compesa será classificada pelos atendentes da CTA e registrada no Sistema de Ouvidoria como “reclamação”, sendo necessário o cadastramento integral dos dados do usuário.

Uma denúncia ou solicitação de informação pode ser cadas-

trada no SOA de forma anônima, mas as solicitações de informação são encerradas no ato do atendimento, enquanto as denúncias corresponderão a uma SO e serão enviadas à Compesa. Conforme indicam os dados do período analisado, de maio de 2004 a dezembro de 2006, a maior parte dos atendimentos é cadastrada como uma solicitação de informações, representando, em média, cerca de 90% do total das demandas registradas, como evidenciado na Figura 2, constituída por um gráfico com o comparativo anual entre o total de atendimentos registrados e o total de chamados finalizados no âmbito da CTA.

Figura 2 – Comparativo anual entre as demandas recebidas e finalizadas na CTA



Das Solicitações de Ouvidoria encaminhadas à Compesa, desde sua expansão para a área de saneamento até dezembro de 2006, cerca de 85% foram classificadas como reclamações, conforme se pode verificar na Tabela 4 a seguir.

Tabela 4 – Distribuição das classes de SO enviadas à Compesa (2004-2006)

2004		2005		2006	
Reclamação	Denúncia	Reclamação	Denúncia	Reclamação	Denúncia
631	403	2.281	249	3.136	425

Fonte: Ouvidoria da ARPE.

Por sua vez, as reclamações são estratificadas por tipo, de acordo com uma tabela, definida em conjunto com os técnicos da ouvidoria, e disponibilizada no próprio sistema (SOA). Na Tabela 5 constam os números referentes às SOs, classificadas como “reclamação”, no período de 2004 a 2006, onde se evidencia que os cinco tipos com maior ocorrência concentram em média, cerca de 80% das reclamações recebidas dos usuários.

Tabela 5 – Quantitativo de reclamações por tipo – Cinco maiores

Tipo de reclamação	2004	2005	2006
Falta de água ou baixa pressão	235	1.000	1.494
Fuga / Extravasamento de esgoto na via pública	90	238	360
Cobrança indevida em conta	64	218	341
Obstrução de ligação / Rede de esgoto	71	154	249
Vazamento na ligação predial / Rede de água	34	136	184

Fonte: Ouvidoria da ARPE.

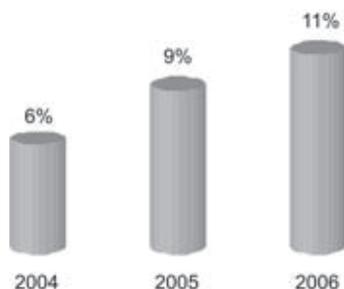
Indicadores / Resultados

As atuações da ARPE em mediação de conflitos, mesmo quando não convencionais, atestam o empenho da agência no fomento do controle social. Entre estas pode ser citada uma experiência recente, ocorrida em janeiro de 2007, quando a agência recebeu um “abaixo-assinado” com a participação de, aproximadamente, 200 moradores da Rua Alcides Codeceira, no Bairro da Iputinga, em Recife. A direção da ARPE convocou a Compesa para uma reunião, realizada na pró-

pria comunidade, tendo se obtido do diretor de operações da companhia o compromisso de executar os serviços necessários à reparação do problema, no prazo máximo de 45 dias. Este caso foi amplamente noticiado na imprensa local. Neste contexto, a imprensa tem um relevante papel, como incentivador do aprimoramento dos instrumentos do controle efetuado pela sociedade sobre as instituições prestadoras de serviços públicos. A divulgação de fatos dessa natureza traz, em si mesma, um caráter educativo, na medida em que esclarece direitos e deveres dos envolvidos, podendo, até mesmo, estimular atitudes inovadoras em relação a alguns problemas crônicos encontrados.

Outro aspecto a ser registrado diz respeito à participação da ARPE ao atuar de forma integrada com a Agência Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (CPRH) e com o Ministério Público Estadual, que reconhece a competência reguladora e reforça a ação fiscalizadora da agência, quando considera as “não-conformidades” com os padrões de qualidade, identificadas pela ARPE, nos serviços prestados pela Compesa, como agente motivador para a elaboração de dois Termos de Ajuste de Conduta (TACs), celebrados com a referida companhia, visando recuperação e melhorias em cerca de 10 dos Sistemas de Esgotamento Sanitário da Região Metropolitana do Recife. Convém salientar que os referidos sistemas, pela sua dimensão e importância, fazem parte da fiscalização sistemática desenvolvida pela ARPE, que passou a ter sua periodicidade intensificada, durante o período de vigência dos citados TACs.

Como demonstra a Figura 3, a seguir, à medida que a atuação da ARPE se consolida, há uma tendência de crescimento do percentual de Solicitações de Ouvidoria encaminhadas à Compesa, em contraposição aos pedidos de informação registrados.

Figura 3 – Evolução das SOs encaminhadas à Compesa

A partir dos dados constantes nos relatórios elaborados pela ouvidoria da ARPE, pode-se montar a Tabela 6, que apresenta a movimentação mensal das SOs, durante o ano de 2006, culminando com o cálculo da respectiva produtividade. A produtividade é indicada pelo percentual de SOs solucionadas, em relação ao total de SOs em processo de análise na Compesa ($[(\text{Total B}/\text{Total A}) \times 100]$).

Tabela 6 - Movimentação das Solicitações de Ouvidoria em 2006

Mês	Qtde. de SOs em análise			Qtde. de SOs solucionadas			Produtividade (%)
	De meses anteriores	Emitida no mês	Total A	De meses anteriores	Emitida no mês	Total B	
Jan	406	324	730	165	28	193	26,44
Fev	537	333	870	302	20	322	37,01
Mar	548	362	910	352	101	453	49,78
Abr	457	256	713	220	49	269	37,73
Mai	444	319	763	234	86	320	41,94
Jun	443	287	730	212	35	247	33,84
Jul	483	292	775	164	16	180	23,23
Ago	595	266	861	406	93	499	57,96
Set	362	257	619	173	51	224	36,19
Out	395	309	704	316	68	384	54,55
Nov	320	236	556	204	76	280	50,36
Dez	276	320	596	143	61	204	34,23

Fonte: Ouvidoria da ARPE.

De acordo com esta tabela, o valor médio obtido para o exercício de 2006 foi de 40,27%, ou seja, resta, mensalmente, elevada quantidade de SOs para ser solucionada posteriormente, gerando retardamento nas respostas aos usuários. É interessante observar que a capacidade operacional média de atendimento gira em torno de 298 SOs/mês, e é, praticamente, igual à média de solicitações encaminhadas, mensalmente, à Compesa. Porém, apenas 19% das SOs são solucionadas no mês do encaminhamento.

Como acompanhado pelos técnicos da ouvidoria, o tempo médio de atendimento, durante o período de janeiro a dezembro de 2006, ficou em torno de 40 dias. Considerando que a maioria das solicitações refere-se à falta de água ou à baixa pressão (57%) e, ainda, que o prazo estabelecido, em conjunto com a Compesa, foi de 10 dias, fica evidenciado que o atendimento deixa muito a desejar quanto ao cumprimento dos prazos estabelecidos.

Nesse contexto, uma das principais dificuldades enfrentados pela ARPE diz respeito à falta de regulamentação específica para a aplicação de penalidades, visto que o Decreto nº 18.251, de 21 de dezembro de 1994, que regulamenta o fornecimento de água e coleta de esgoto, não previa qualquer tipo de penalidade que pudesse ser imposta à Compesa. Esta lacuna está sendo preenchida pela ARPE, mediante a elaboração de resolução sobre as condições gerais de fornecimento dos serviços de saneamento básico, contemplando, além da possibilidade de aplicação de penalidades, a interação existente entre tais serviços e as áreas de saúde e meio ambiente.

Audiências Públicas

A Lei Estadual nº 12.524, de 23/3/2003, prevê, entre as competências da agência, a convocação de audiências públicas para tratar de assuntos relacionados à prestação de serviços públicos delegados, de relevante interesse da sociedade. Preocupada em promover maior transparência a suas ações e consolidar sua função social, a agência,

com esta base legal, emitiu a Resolução n° 005/2004, de 23 de março de 2004, que estabelece as normas gerais para a realização das audiências e consultas públicas. Conforme prevê esta norma, cada audiência deve ter um regulamento próprio, explicitando as regras de participação dos envolvidos, para atender aos seguintes objetivos:

- Recolher subsídios e informações para os processos decisórios da ARPE, de forma a identificar e ampliar os aspectos relevantes à matéria em questão;
- Propiciar aos agentes e consumidores a possibilidade de encaminhamento de seus pleitos, opiniões e sugestões sobre assuntos de relevante interesse relacionados à prestação de serviços públicos delegados;
- Identificar, na forma mais ampla possível, todos os aspectos relevantes à matéria objeto da audiência pública;
- Dar publicidade à ação regulatória da ARPE.

Posteriormente, em maio de 2005, a Assembléia Legislativa do Estado de Pernambuco promulgou a Lei n° 12.813, disciplinando a realização de audiências públicas, pelo concedente ou por meio da ARPE, previamente à autorização de aumentos nas tarifas ou preços praticados por empresas concessionárias de serviços públicos.

Paralelamente, em atendimento à previsão legal, a ARPE emitiu regulamento para a realização da primeira audiência pública para o serviço de saneamento em Pernambuco, com a finalidade de colher subsídios para a definição do índice de revisão da tarifa. O feito, inédito em Pernambuco, visava levar maior transparência do processo à população e democratizar a tomada de decisão por parte da agência, no que diz respeito ao referido reajuste. Para o evento, ocorrido no auditório do Banco Central do Brasil, em 27 de maio, foram publicados avisos no Diário Oficial do Estado e em jornais de grande circulação, distribuídos cerca de 200 cartazes e expedidos 300 convites para associações comunitárias, órgãos de defesa do consumidor, entidades de classe, parlamentares e demais representantes da sociedade civil.

Estiveram presentes mais de 200 pessoas, das quais oito se pronunciaram efetivamente a respeito do processo de reajuste.

A segunda audiência pública, realizada em junho de 2006, foi precedida de nota técnica, emitida pela ARPE, que, além de conter as informações técnicas e econômico-financeiras, contemplava, principalmente, o fornecimento de informações diversas para conhecimento da sociedade de modo geral, sobretudo dos usuários dos serviços de abastecimento de água e coleta, tratamento e destinação do esgoto sanitário prestados pela Compesa. A referida nota técnica tornava explícitos à sociedade os princípios que nortearam a revisão tarifária, ao ser analisada pela ARPE: a) equilíbrio entre não onerar os usuários e não inviabilizar a saúde econômico-financeira da empresa; b) adequada prestação dos serviços *versus* eficiente utilização dos sistemas e instalações da empresa; e c) maximização da relação entre aspectos econômicos e objetivos sociais (racionalidade na adoção de subsídios cruzados). Naquela ocasião, seis representantes de órgãos de classe manifestaram opiniões a respeito do reajuste, de acordo com a ata da audiência, disponibilizada no site da ARPE, tendo sido expedidos convites, cerca de 300, para vários órgãos de defesa dos direitos do consumidor, entidades de classe e também especialistas do setor, além de ter sido feita ampla divulgação em jornais de grande circulação no Estado e encaminhados 500 cartazes.

Apesar do visível empenho da ARPE e dos governos, de modo geral, em viabilizar instrumentos para a participação social, ainda há um longo caminho a ser percorrido para que esta participação aconteça com o grau de representatividade desejado. Os motivos do reduzido percentual de resposta à mobilização efetuada e de contribuição efetiva são objeto de diversas discussões, que mesmo tendo outros componentes, recaem, invariavelmente, na questão cultural. Contudo, uma vez aberto este canal de participação, ele tende ao seu aperfeiçoamento, pois a própria sociedade, na atual conjuntura,

não permitiria retrocesso. A aprendizagem, neste caso, é conjunta, porquanto não se pode dissociar a atuação da agência do seu contexto político-social. Diante disto, novos tipos de incentivos estão sendo trabalhados pela ARPE, sempre com a preocupação de facilitar a compreensão dos usuários dos serviços sobre as decisões que lhes são afetas, bem como de ampliar ao máximo a participação dos diversos grupos de interesse relacionados.

Conselho de Usuários da Compesa

A criação do Conselho de Usuários da Compesa foi fomentada pela ARPE, ao expedir a Resolução nº 013, de 28/12/2004, que tem por objetivo estabelecer as condições gerais para a formação, funcionamento e operacionalização do Conselho de Usuários dos Serviços de Saneamento do Estado de Pernambuco. De acordo com a referida resolução, a formação do Conselho de Usuários atende ao estabelecido na Lei de Criação da ARPE quanto ao estabelecimento de “parcerias com a sociedade para que atuem em apoio às atividades fins da agência” e, ainda, que o citado conselho poderá, “para defesa de seus interesses, solicitar informações e encaminhar sugestões, denúncias e reclamações ao concessionário, à ARPE, assim como cooperar na fiscalização do concessionário”. Na resolução, foi dado um prazo de até seis meses para que a Compesa criasse o conselho, a ser composto de sete membros, dos quais:

I – 2 (dois) Representantes dos Usuários;

II – 2 (dois) do Concessionário;

III – 1 (um) do Poder Concedente;

IV – 1 (um) do Poder Legislativo; e

V – 1 (um) do Grupo Setorial de Concessão, que, enquanto não for instituído, deverá ser representado pelo poder concedente, não podendo esta indicação recair sobre servidor dos quadros da Secretaria de Infra-Estrutura de Pernambuco.

Ainda conforme estabelecido, a ARPE, obrigatoriamente, indica-

ria um dos representantes dos usuários, enquanto o outro seria indicado por entidade encarregada da proteção e defesa do consumidor.

No advento da institucionalização do conselho, o regimento interno, elaborado por seus membros, deveria ser remetido à ARPE, para análise e aprovação, como condição de validade e eficácia das normas do regimento elaborado. Um representante da ARPE participaria das reuniões do conselho, onde exerceria uma função de membro *ad hoc*, sem direito a voto nas decisões, mas agindo como uma consultoria especializada nas questões relacionadas com a atuação da ARPE, gerando mais uma instância de interação entre os principais atores envolvidos com a prestação dos serviços de saneamento em Pernambuco.

Nas reuniões ocorridas durante o ano de 2006, o conselho avançou em duas questões essenciais para a sua consolidação: a primeira diz respeito à elaboração do seu regimento interno, que foi aprovado, em decisão da ARPE, com extrato publicado no Diário Oficial do Estado de Pernambuco, em 11 de novembro de 2006. A segunda, relativamente à minuta de Plano de Atividades e Metas para o ano de 2007, contendo os objetivos principais que orientaram o seu desenvolvimento, quais sejam:

- promover a melhoria na qualidade do atendimento ao usuário;
- proporcionar ao usuário a oportunidade de conhecer o funcionamento e uso dos serviços de saneamento, visando ao cumprimento da norma e à sua conscientização;
- disponibilizar a informação sobre o saneamento básico ao usuário.

As atividades propostas para atendimento a esses objetivos ainda não saíram do nível do conselho, mas foram organizadas, especialmente, para o conhecimento do grau de satisfação dos usuários, para criar e acompanhar indicadores de desempenho da Compesa, com foco no usuário, encurtar os prazos de atendimento ao usuário, diante do conhecimento dos padrões atuais, promover

palestras, encontros, mesas-redondas, entre outros eventos, oferecendo aos usuários oportunidade de participação e aprendizado e, finalmente, voltadas para a difusão da prática de saneamento básico entre estudantes da rede de ensino de Pernambuco.

Considerações Finais

Como evidenciado, a análise das demandas da ouvidoria denota o crescente interesse dos usuários na obtenção de informações, seus direitos e obrigações. Ao orientar a Compesa para a formação do Conselho de Usuários e ao promover as audiências públicas na área de saneamento, a ARPE procura também estimular o preenchimento dessas lacunas de conhecimento, e ampliar a participação de todas as classes de usuários envolvidas.

A organização dos resultados sobre o desempenho da Compesa, realizada em 2006, permite se fazer gestões junto à diretoria da companhia para reduzir o tempo de atendimento aos usuários, com base nos dados reais registrados no sistema informático disponível na ouvidoria. Com a intenção de proceder à implantação de indicadores propostos, em oficina internacional promovida em março de 2006, para a regulação dos serviços de água e esgoto (XIMENES, 2006), deverá ser desencadeada uma ação específica para a revisão e estruturação de base de dados adequada para dar suporte ao desenvolvimento de um sistema de informações para a agência.

Ainda conforme observado, as Solicitações de Ouvidoria se concentram na Região Metropolitana do Recife, portanto, não oferecem um indicativo dos resultados da prestação dos serviços no Estado como um todo. Existe um direcionamento estratégico, em análise pela diretoria da agência, no sentido de ampliar a interiorização dos atendimentos, mediante instalação de dois escritórios descentralizados da ARPE, a princípio, nos municípios de Arcoverde e Petrolina, localizados, respectivamente, a cerca de 200 km e 700 km da capital do Estado. Na oportunidade, serão realizadas novas

campanhas educativas para a divulgação desses escritórios e dos serviços prestados pela agência de modo geral, pois permanecem os desafios que envolvem a ampliação, acessibilidade e efetividade da participação social.

Os aspectos ora abordados indicam claramente que a regulação no Estado de Pernambuco, apesar do pouco tempo de institucionalização, apenas cinco anos, vem se firmando como um poderoso instrumento de equilíbrio das relações de consumo dos setores regulados, conquistando, passo a passo, a confiança da sociedade.

Referências

ARPE, Agência de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Estado de Pernambuco. **Relatório de atividades** 2004/2005. Recife, 2005.

ARPE, Agência de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Estado de Pernambuco: <www.arpe.pe.gov.br>.

ARPE. Resolução de nº 013/2004, de 28 de dezembro de 2004. Estabelece as condições gerais para a formação, funcionamento e operacionalização do Conselho de Usuários do Serviço de Saneamento do Estado de Pernambuco. **DOE**, ano 82, nº. 15, 21 de janeiro de 2005.

ARPE. Resolução nº 005/2004, de 23/3/2004. Estabelece as normas gerais para a realização de audiências e consultas públicas pela Agência de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Estado de Pernambuco (ARPE). **DOE**, ano 81, n. 75, 24 de abril de 2004.

BRASIL. Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nºs 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências. Disponível em: <<http://www010.dataprev.gov.br/sislex>>. Acesso em: 12 fev. 2007.

BRASIL. Presidência da República. **Plano Diretor da Reforma do Estado**. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/gestao/conteudo/publicacoes/plano_diretor/portugues.htm>. Acesso em: 6 mar. 2007.

COMPESA, Companhia Pernambucana de Saneamento: <www.compesa.com.br>.

FARIAS, Regina Cláudia Gondim Bezerra. **Controle social na regulação do setor elétrico**. Brasília: TCU, 2004.

NASSUNO, Marianne. A administração com foco no usuário-cidadão: realizações no governo federal brasileiro nos últimos 5 anos. **Revista do Serviço Público**, ano 51, n. 4, out./dez. 2000.

PERNAMBUCO. Decreto nº 30.200, de 9 de fevereiro de 2007. Regulamenta a Lei Estadual nº 12.524, de 30 de dezembro de 2003, e alterações, aprova a estrutura organizacional da Agência de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Estado de Pernambuco (ARPE), e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.alepe.pe.gov.br/>>. Acesso em: 12 fev. 2007.

PERNAMBUCO. Lei nº 12.524, de 30 de dezembro de 2003. Altera e consolida as disposições da Lei nº 12.126, de 12 de dezembro de 2001, que cria a Agência de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Estado de Pernambuco (ARPE), e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.alepe.pe.gov.br/>>. Acesso em: 12 fev. 2007.

PERNAMBUCO. Lei nº 12.813, de 19 de maio de 2005. Disciplina a realização de audiências públicas previamente à autorização de aumentos nas tarifas ou preços praticados por empresas concessionárias de serviços públicos de titularidade do Estado de Pernambuco. Disponível em: <<http://www.alepe.pe.gov.br/>>. Acesso em: 12 fev. 2007.

PERNAMBUCO. Lei nº 13.206, de 19 de janeiro de 2007. Modifica a Lei nº 12.524, de 30 de dezembro de 2003, e alterações, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.alepe.pe.gov.br/>>. Acesso em: 12 fev. 2007.

XIMENES, Marfisa Maria de Aguiar Ferreira. A ABAR e a construção de instrumentos para a regulação. In: GALVÃO JÚNIOR, Alceu de Castro (org.). **Regulação** – Indicadores para a prestação de serviço de água e esgoto. Fortaleza: ABAR/Expressão Gráfica, 2006. p. 11-26.

9

A regulação e o controle social no Estado de Goiás

Eduardo Henrique da Cunha

Gestor de Regulação e Gerente de Saneamento Básico da AGR. Engenheiro Civil e Mestre em Engenharia pela Universidade Federal de Goiás (UFG).

Odivanir Pereira Machado

Ouvidor da AGR. Engenheiro Eletricista pela Universidade Federal de Goiás (UFG).

Silvio de Paula Ramos

Psicólogo pela PUC-SP.

Introdução

Uma das principais funções da regulação é promover o equilíbrio entre as partes envolvidas, poder concedente, prestadores de serviço e usuários. Na maioria das vezes, porém, uma das partes – normalmente o usuário – não tem acesso às decisões e ao controle da prestação dos serviços públicos. Diante da situação, é necessário, então, a criação de mecanismos de controle social para garantir a participação dos três grupos inseridos nos serviços de saneamento básico e o respeito aos interesses das partes envolvidas.

No caso do Estado de Goiás, a legislação criou algumas formas de controle social. A primeira consiste em um conselho de saneamento, com a participação do poder concedente e da sociedade civil organizada, com a função de conciliar os interesses divergentes. Além disso, a legislação estadual também criou uma forma de participação direta dos usuários de serviços públicos no controle da prestação dos serviços na forma e expressão do fiscal voluntário.

Nas seções a seguir estão descritas estas duas formas de participação social na regulação dos serviços públicos prestados pelos entes da União, diretos ou concedidos, com vistas a divulgar o tema aos demais entes reguladores de serviços que atuam no Brasil.

O Conselho Estadual de Saneamento (Cesan)

Os serviços de abastecimento de água e coleta e tratamento de esgotos na maioria dos municípios do Estado de Goiás, como em grande parte dos estados da federação, são prestados por uma Empresa Estadual de Saneamento, no caso de Goiás, a empresa Saneamento de Goiás S/A (Saneago).

Antes de iniciar o processo de regulação dos serviços de saneamento básico no Estado de Goiás, cabia à Saneago definir as metas de investimento, na maioria das vezes sem a participação dos municípios, além de estipular a tarifa necessária para cobrir tais metas e garantir a manutenção dos sistemas de água e esgoto. Com isso, tanto os municípios titulares dos serviços de interesse local quanto a sociedade ficavam à mercê da alta direção da empresa, não lhes cabendo opinar sobre os investimentos necessários e nem sobre a definição da tarifa, que era imposta, mas não discutida.

Para possibilitar a participação dos titulares e da sociedade na definição das políticas para o setor foi criado o Conselho Estadual de Saneamento, composto por representantes do Estado, dos municípios e da sociedade civil, por meio da Lei nº 14.939 (GOIÁS, 2004), que instituiu o Marco Regulatório dos Serviços de Saneamento Básico do Estado de Goiás.

O Marco Regulatório define que as metas de universalização dos serviços de água e esgoto, de médio e longo prazo, são de responsabilidade do titular (poder concedente). Como a Saneago atua em cerca de 223 municípios, é de se esperar que sejam elaborados 223 conjuntos de metas, e cada município tenderá a buscar índices elevados de cobertura. Porém como os recursos para cobrir todos os investimentos exigidos são limitados, corre-se o risco de, ao atender plenamente as metas definidas por um município, a concessionária acabe reduzindo os investimentos em outros.

Para evitar que a Saneago beneficie um município em detrimento de outro, o Marco Regulatório exige que os titulares encami-

nhem suas metas ao Cesan. A partir daí, o Cesan compatibiliza as metas apresentadas com as disponibilidades financeiras da operadora, garantindo um rateio de investimento que contemple os municípios, sem benefícios ou prejuízos tendenciosos.

As atribuições do Cesan

Pelo Marco Regulatório do Estado de Goiás (GOIÁS, 2004), o Cesan possui duas atribuições básicas: “aprovar o Plano de Gestão do Prestador – PGP e aprovar a tarifa única de cada região do Estado, de acordo com os procedimentos estabelecidos em regulamento e mediante parecer da Agência Goiana de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos – AGR”.

A participação do Cesan na aprovação do Plano de Gestão do Prestador (PGP) e das tarifas, de acordo com o Marco Regulatório, compreende as seguintes etapas:

- O titular dos serviços define as metas a serem alcançadas para os próximos cinco anos e encaminha ao prestador, ao Cesan e à entidade reguladora e fiscalizadora competente;
- o prestador de serviços elabora o PGP e propõe as tarifas necessárias para cobrir os custos dos serviços, incluídos aqueles relativos à execução do referido plano, e encaminha ao titular e à entidade reguladora e fiscalizadora;
- a entidade reguladora e fiscalizadora analisa e verifica a consistência técnica do PGP e da composição das tarifas, e emite parecer a ser encaminhado ao prestador e ao titular;
- o titular deverá divulgar a proposta, submetendo-a, no mínimo, a uma audiência pública;
- o titular definirá o PGP e as tarifas a ele associadas e encaminhará ao Cesan para discussão, aprovação e homologação.

Pelo Marco Regulatório o Governo do Estado definirá as regiões de articulação e/ou integração regional para as ações e serviços

de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Para cada região deverá ser estabelecida uma tarifa única. Nos casos de serviços executados por um único prestador, mediante contrato de concessão ou permissão, as metas propostas pelos titulares deverão ser articuladas e aprovadas pelo Conselho Estadual de Saneamento.

Conforme se verifica na prática, o Cesan exerce as funções de compatibilizar as metas de investimento definidas pelos titulares (municípios ou Estado) e de aprovar os Planos de Gestão do Prestador e as tarifas a estes associadas, observando, sempre que possível, o foco do desenvolvimento social.

Ao compatibilizar os investimentos propostos, o Cesan busca equilibrar as metas apresentadas pelos municípios às necessidades reais da população, tendo por base a disponibilidade de recursos. Desse modo, evita que alguns municípios sejam privilegiados no recebimento de serviços, e calca a decisão de investir em critérios técnicos e sociais e não em disputas de forças políticas. As tarifas regionais, definidas após elaboração dos PGP, são necessárias para garantir o funcionamento do subsídio cruzado entre os municípios que compõem cada região, uma vez que a maioria dos municípios não consegue cobrir os custos de manutenção dos seus sistemas e, ao mesmo tempo, cobrar tarifas módicas.

Estrutura do Cesan

O Marco Regulatório e sua regulamentação (GOIÁS, 2005) definem que o Cesan é um conselho tripartite constituído por quinze membros, dos quais cinco representantes do Governo do Estado, cinco representantes dos municípios e cinco representantes da sociedade civil, assim distribuídos:

a) O Governo do Estado é representado pelos secretários das Cidades (presidente do Cesan), do Planejamento (vice-presidente), do Meio Ambiente e Recursos Hídricos e da Saúde e também pelo presidente da Agência Goiana de Regulação, Controle e Fiscaliza-

ção de Serviços Públicos (AGR). Os titulares secretários têm como suplentes os superintendentes executivos, e o presidente da AGR, o diretor de Saneamento e Recursos Naturais.

b) Os representantes da sociedade civil são os presidentes da Federação Goiana de Agricultura (FAEG), da Federação Goiana de Associações de Moradores (Fegam) e da Federação das Indústrias do Estado de Goiás (FIEG), um representante da Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental (ABES)/seção Goiás e um representante dos cursos universitários ligados ao setor de saneamento ambiental no Estado de Goiás. Os respectivos suplentes são indicados pelos titulares.

c) Para definir os membros do conselho que representam os municípios, foram primeiramente criadas, pelo decreto que regulamenta o Marco Regulatório, oito regiões de articulação e/ou integração regional, de acordo com as principais bacias hidrográficas do Estado. Em seguida definiu-se, no mesmo decreto, quais regiões cada conselheiro representaria, buscando uma divisão proporcional de 20% da população para cada um dos membros do conselho. Assim obteve-se a representatividade dos municípios no conselho, sendo escolhidos, pelo Governo do Estado, um prefeito para cada região ou grupo de regiões, conforme mostra a Tabela 1.

Tabela I – Representatividade do Cesan

Prefeito representante	Bacias representadas	Pop. (%)	Principais municípios
Goiânia	Rios Meia Ponte e Santa Maria	22	Goiânia
Aparecida de Goiânia	Rios Meia Ponte e Santa Maria	17	Aparecida de Goiânia, Itumbiara, Goiatuba, Inhumas* e Senador Canedo
Jussara	Rios dos Bois, Claro, Prata e Corrente e do Alto Araguaia	19	Cidade de Goiás, Iporá, Jataí, Mineiros, Quirinópolis, Rio Verde e Trindade*
Ipameri	Rios Corumbá e São Marcos	24	Águas Lindas, Anápolis, Catalão, Cidade Ocidental, Ipameri, Luziânia*, Novo Gama, Planaltina e Valparaíso
Goianésia	Rios Paranã, São Francisco, Tocantins, Maranhão e do Baixo Araguaia	18	Formosa, Goianésia, Jaraguá, Minaçu, Niquelândia, Porangatu, Posse* e Uruaçu

*Suplente.

O critério de nomeação dos conselheiros e seus suplentes segue as seguintes regras:

- Os representantes do Estado são natos;
- os representantes da FAEG, da FIEG e da Fegam também são natos, e seus suplentes serão indicados pelos respectivos titulares;
- os prefeitos e suplentes, com exceção do prefeito de Goiânia, são escolhidos pelo Governo do Estado, para mandatos de dois anos;
- o representante da ABES/seção Goiás e seu suplente são indicados pela instituição, para mandatos de dois anos;
- o integrante dos cursos universitários e seu respectivo suplente serão eleitos, para mandatos de dois anos, em assembleia geral convocada pela Secretaria Executiva do Cesan, de acordo com os procedimentos definidos no regimento interno do conselho.

Para a organização do funcionamento do Cesan, o Marco Regulatório criou a Secretaria Executiva do conselho, representada

pela Superintendência de Saneamento da Secretaria de Estado das Cidades, com as seguintes atribuições:

- Assessorar o presidente em questões de competência do Cesan;
- convocar as reuniões do conselho e submeter à apreciação do plenário propostas sobre matérias de competência do conselho;
- promover a divulgação dos atos do Cesan;
- promover a comunicação, o encaminhamento e a publicação das decisões emanadas do plenário;
- promover a comunicação, por escrito, aos respectivos órgãos ou entidades, da suspensão de conselheiros do Cesan;
- planejar, organizar e coordenar as atividades técnicas e administrativas.

Regimento interno do Cesan

As regras de funcionamento do Cesan serão definidas em regimento interno. Como o conselho foi implantado recentemente (início de 2006), e sua secretaria executiva não dispunha, na época, de estrutura montada para dar o devido suporte, a AGR elaborou uma minuta de regimento interno, com base em regimentos de conselhos já em funcionamento. Esta minuta encontra-se atualmente em fase de análise pelos membros do conselho, devendo ser aprovada em 2007.

Entre os principais pontos desta proposta de regimento interno destacam-se:

- a) Definição do substituto do secretário das Cidades, na função de presidente do Cesan, em caso de faltas ou impedimentos.

Quando o secretário das Cidades se ausentar das sessões do Cesan, será substituído na presidência pelo secretário do Planejamento e Desenvolvimento, que é o vice-presidente do Cesan. Para manter o número de conselheiros do Governo Estadual, o suplente do secretário das Cidades assume vaga como mais um membro do

conselho, somente com direito a voto.

No caso das ausências do presidente e do vice-presidente, os trabalhos serão assumidos por um conselheiro titular, entre os representantes do Governo do Estado, na seguinte seqüência: o secretário do Meio Ambiente e Recursos Hídricos, o secretário da Saúde e o presidente da AGR. Nos casos de ausência ou impedimento de todos os conselheiros titulares representantes do governo, será agendada nova data para realização da reunião ordinária.

- b) A participação de um representante do Ministério Público Estadual e um representante do Procon Estadual, na condição de conselheiros convidados, sem direito a voto.
- c) A criação do Cadastro de Entidades de Ensino da Secretaria das Cidades, para a eleição do representante dos cursos universitários.

De acordo com a minuta de regimento interno, na eleição do representante dos cursos universitários será escolhida a entidade representada e não uma pessoa em particular. Para isso será criado, pela Secretaria das Cidades, um Cadastro de Entidades as quais passarão a ter o direito de concorrer ao cargo de conselheiro ou votar na entidade de sua escolha. Uma vez definida a entidade vencedora, deverá ser informado ao Cesan o nome do conselheiro titular e do seu respectivo suplente.

- d) As regras de funcionamento do plenário.

No regimento interno são definidas a periodicidade das reuniões, ordinárias e extraordinárias, os prazos para envio das pautas aos conselheiros, as regras para o quórum mínimo, o conteúdo mínimo das pautas e a seqüência para a tomada de decisões do plenário.

- e) As atribuições dos membros do colegiado.

São também descritas no regimento as atribuições dos membros do conselho (presidente, vice-presidente, conselheiros) e das estruturas acessórias (secretaria geral e câmaras técnicas).

f) A criação de câmaras técnicas e a possibilidade de formação de grupos de trabalho.

Para auxiliar o plenário na análise e decisão de assuntos de sua competência, o regimento interno cria câmaras técnicas, constituídas por no mínimo cinco conselheiros titulares e/ou suplentes, sempre em número ímpar, definidos pelo plenário, devendo, na sua composição, ser considerada a natureza técnica da matéria e a finalidade dos órgãos ou entidades nela representadas.

Câmaras técnicas criadas pelo regimento interno:

- Câmara Técnica do Plano de Gestão do Prestador, Tarifas e Subsídios;
- Câmara Técnica de Saneamento Básico;
- Câmara Técnica de Resíduos Sólidos, Limpeza Urbana e Drenagem Urbana.

Podirão ser convidados a participar das reuniões das câmaras técnicas representantes de segmentos interessados nas matérias e colaboradores, a convite de um dos membros da câmara técnica, desde que aprovado pela maioria dos seus conselheiros integrantes. As atividades das câmaras serão desenvolvidas com base nas normas gerais definidas no regimento interno, a partir do seguinte escopo:

- A Secretaria Executiva do Cesan solicitará aos representantes do governo a indicação de profissionais das áreas envolvidas para dar suporte aos trabalhos das câmaras técnicas.
- As matérias propostas serão levadas às câmaras para discussão e deliberação, ouvidos os órgãos técnicos das secretarias e da AGR.
- As deliberações serão expressas em parecer dos relatores das câmaras.

Além do apoio dos técnicos das secretarias e da AGR, as câmaras técnicas poderão criar, mediante entendimento com a Secretaria Executiva do Cesan, grupos de trabalho, de caráter temporário

(prazo máximo de seis meses), para analisar, estudar e apresentar propostas sobre matérias de sua competência, com a participação de quaisquer conselheiros ou seus representantes, e ainda por especialistas devidamente indicados.

Programa Fiscal Voluntário

O voluntariado nasce quando há uma necessidade de resposta perante situações de desigualdade e injustiça social que se desdobram na conjuntura nacional. É quando ocorre a inversão de papéis e, em vez de exclusivamente sofrer e falar dos problemas, o cidadão passa a identificar as questões e a interferir de modo legal para resolvê-las. É nesse movimento que, junto com iniciativas e políticas públicas, a ação do fiscal voluntário pode modificar ou até mesmo inverter situações adversas.

Na década de 1990, o surgimento da Ação da Cidadania contra a Miséria e pela Vida, comandada pelo sociólogo Betinho, constituiu-se num marco de extrema relevância para despertar uma consciência adormecida na sociedade brasileira: a solidariedade traduzida em esforço voluntário. Em 2001, as Nações Unidas impulsionaram uma nova visão sobre o tema, lançando o período como o Ano Internacional do Voluntariado. O mundo começou então a se mobilizar dentro dessa nova concepção.

Hoje o voluntariado constitui um fenômeno mundial, comemorado, particularmente, em 5 de dezembro, data escolhida pelas Nações Unidas para celebrar o Dia Internacional do Voluntariado. É a maneira justa de dar a dimensão que essa ação espontânea merece. Afinal, o voluntariado tornou-se um fenômeno global e um componente essencial de sociedades democráticas e participativas, ultrapassando várias barreiras como os dialetos, as fronteiras, as guerras, as culturas e muitos outros limites.

O que é ser um fiscal voluntário

O fiscal voluntário é o cidadão devidamente cadastrado na AGR – idôneo, com bons antecedentes e comportamento público respeitável – para prestar serviços em benefício da comunidade na forma de avaliação dos serviços públicos prestados por órgãos do Governo do Estado, por agentes terceirizados pelo Governo na capital e no interior e por empresas da iniciativa privada. Ele é um canal de informação ligado à AGR, a quem compete regular, fiscalizar e controlar tais serviços.

Com base na sua experiência e interesse pessoal, o fiscal voluntário passará a dedicar uma parte do seu tempo, sem remuneração alguma, a um trabalho motivado essencialmente pelo impulso solidário de quem vivencia a questão, ou está disposto a ampliar o campo de atuação, atendendo tanto às necessidades do próximo quanto às suas próprias motivações, sempre de modo bastante respeitoso. Ele desempenha suas tarefas onde quer que esteja, no ir e vir (residência, trabalho, escola ou lazer), em qualquer dia da semana e sem horários preestabelecidos para atuar.

O fiscal voluntário é, numa definição simples, o “olho” do Governo do Estado de Goiás, vigilante e atuante em todo o território goiano para que as empresas públicas, agentes terceirizados e empresas privadas aprimorem ainda mais a qualidade dos serviços prestados à população.

Como surgiu o Programa Fiscal Voluntário

Foi com esse espírito solidário que o Governo do Estado de Goiás, impulsionado pela visão moderna de governança voltada para sensibilidade social, sancionou a Lei nº 14.249 (GOIÁS, 2002), que estabelece indicadores de desempenho relativos à qualidade dos serviços públicos no Estado de Goiás, e fornece, em seus artigos 44 e 45, as diretrizes relativas ao credenciamento de todo cidadão goiano maior de idade como fiscal voluntário.

O Programa Fiscal Voluntário foi lançado oficialmente em todo o Estado em 1º de dezembro de 2004, e beneficiou inicialmente 40 cidades para, após três meses, atender 70 e, a partir de 30 de janeiro de 2006, abranger 140 municípios goianos, dos 246 existentes, incluindo a capital. Esse número de cidades representa 4 milhões e 600 mil consumidores/usuários beneficiados.

Desde sua implantação, o Programa Fiscal Voluntário já respondeu e apresentou soluções em mais de 50% das reivindicações e/ou reclamações encaminhadas pelos usuários cadastrados, sempre no âmbito estadual. Um bom exemplo está na área de saneamento, onde inúmeras questões foram atendidas, envolvendo esgoto entupido, poços de visita (PVs) sem tampa, serviços inacabados em calçadas, bueiros e ruas asfaltadas, solicitação de serviços para extensões de rede de água e esgoto, ligações clandestinas e vazamentos. De 1º de dezembro de 2004 até março de 2007 existem 519 cidadãos e cidadãs cadastrados na ouvidoria da AGR e treinados também pela Organização das Voluntárias de Goiás (OVG), por meio de convênio de mútua cooperação com a AGR.

A partir de 2007, a AGR criará postos de atendimento ao consumidor/usuário nas prefeituras do interior e nelas implantará o Programa Fiscal Voluntário. O grande objetivo dessa proposta é oferecer mais um serviço à população de Goiás, despertando junto às prefeituras e à comunidade a cultura de ouvidoria, na medida em que estabelece um canal adequado de comunicação entre o prefeito e seus municípios, e elimina o desconforto das reclamações e denúncias vazias feitas em rádios e jornais. É a valorização da cidadania, privilegiando o cidadão e facilitando o serviço público.

Para a efetivação destes postos de atendimento aos usuários, deverá ser firmada parceria entre o Estado de Goiás, por meio da AGR, e as prefeituras municipais. Nesta parceria competirá ao município:

- Fornecer o espaço físico (sala e computador conectado à Internet) e designar um servidor para atender e registrar as

solicitaões/reclamaões;

- encaminhar à ouvidoria da AGR as solicitaões/reclamaões e retornar ao usuário a resposta e/ou os encaminhamentos adequados.

Já a AGR, por meio de sua ouvidoria, deverá:

- Capacitar o servidor;
- tratar as solicitaões de ouvidoria recebidas das prefeituras e retornar a solução referente à solicitaão;
- agilizar junto às autoridades competentes o retorno das soluções para as solicitaões a elas encaminhadas;
- desenvolver campanhas de divulgação das atividades de sua competência.

Operacionalização do programa

- Ao ser cadastrado, o fiscal voluntário recebe o seguinte material:
 - Manual de Fiscal Voluntário, onde constam direitos, deveres, objetivos e orientações sobre o desempenho de suas atividades;
 - carteira de identificação;
 - formulários de “Boletim de Ocorrência” (cinco unidades/porte pago);
 - legislação sobre os serviços do fiscal voluntário;
 - orientação de encaminhamento de ocorrências (e-mail, nº do fax, nº do telefone da coordenação, nº do telefone geral da ouvidoria da AGR e o telefone 0800 da ouvidoria da AGR ou via Internet pelo sítio da AGR, em formulário específico).
- Recebido o relato da ocorrência (denúncia), a coordenação faz um estudo superficial do caso (verificando a veracidade), e o encaminha imediatamente, por ofício, às autoridades responsáveis pela fiscalização e solução do problema

com prazo estabelecido por lei para o retorno da solução.

- A resposta é encaminhada ao fiscal voluntário, pela ouvidoria, com as informações e soluções devidas.

Considerações Finais

Como se pode verificar, o controle social nos serviços públicos de saneamento básico no Estado de Goiás é exercido de duas formas, uma indireta, por meio do Cesan, constituído por representantes dos governos e da sociedade civil, e outra direta, constituída pelo Programa Fiscal Voluntário, onde o usuário participa efetivamente da melhoria dos serviços, informando à agência reguladora qualquer problema decorrente de má atuação das entidades prestadoras de serviços públicos.

Com o fiscal voluntário, a população passa a ser a extensão das equipes de fiscalização da AGR que, por mais estruturadas que possam ser, jamais conseguem fiscalizar plenamente todos os serviços prestados aos usuários em todos os municípios do Estado.

Em relação ao Cesan, seu principal destaque se deve à melhor distribuição dos investimentos a serem feitos nos municípios goianos, seja em expansão dos sistemas ou em realização de melhorias estruturais e operacionais. Com ele a população do Estado, por meio dos seus representantes, poderá ser ouvida sobre suas necessidades e o quanto está disposta a pagar para obtê-las, uma vez que as tarifas são aprovadas pelo Cesan.

Apesar da inegável importância do Cesan, conforme descrito neste capítulo, em seu primeiro ano de funcionamento pouco se avançou, pois apenas se promoveu uma reunião extraordinária, na qual foram empossados os conselheiros, repassada a minuta de regimento interno e aprovado o reajuste tarifário de 2006, após parecer da AGR, não sendo ainda aprovado nenhum PGP. Tal fato se deve ao início das atividades do conselho em véspera de eleições governamentais, o que tornou impossível a convocação de todos os

conselheiros titulares, uma vez que dois terços destes participam diretamente da vida política do Estado. Já a aprovação do PGP depende ainda da definição das regras para sua elaboração, nas quais serão estipulados os conteúdos mínimos e os indicadores de gestão. Tais regras estão em fase de elaboração pelos técnicos da AGR.

Além dos atrasos políticos e eleitorais, o Cesan enfrenta outras dificuldades para se afirmar como conselho forte e perene. A principal delas é a possibilidade do conselho perder uma de suas características essenciais, comum também a outros conselhos, seu caráter deliberativo. Este fato se deve à Lei Federal nº 11.445 (BRASIL, 2007) que define as diretrizes para o setor de saneamento básico. Tal lei permite a existência de conselhos consultivos (art. 47), porém não fala nada sobre um possível papel deliberativo, sobretudo em relação à aprovação de tarifas. Como o Marco Regulatório Estadual deve-se adequar ao Marco Federal, deve se proceder a uma revisão na Lei nº 14.939 (GOIÁS, 2004) e se o papel deliberativo do Cesan for considerado contrário à legislação federal, este perderá uma das suas principais atribuições, qual seja: aprovar os PGPs e as tarifas a eles associadas.

Referências

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico e para a política federal de saneamento básico. **Diário Oficial da União**. Brasília, 8 de janeiro de 2007.

ESTADO DE GOIÁS. Lei nº 14.249, em 29 de julho de 2002. Estabelece indicadores de desempenho relativos à qualidade dos serviços públicos no Estado de Goiás e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**. Goiânia-GO, 5 de agosto de 2002.

ESTADO DE GOIÁS. Lei nº 14.939, de 15 de setembro de 2004. Institui o Marco Regulatório da Prestação dos Serviços de Abastecimento de água e Esgotamento Sanitário e cria o Conselho Estadual de Saneamento (Cesan). **Diário Oficial do Estado**. Goiânia-GO, 23 de setembro de 2004.

ESTADO DE GOIÁS. Decreto nº 6.276, de 17 de outubro de 2005. Regulamenta a Lei nº 14.939, de 15 de setembro de 2004, que dispõe sobre a criação do Marco Regulatório da Prestação de Serviços de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário e cria o Conselho Estadual de Saneamento (Cesan). **Diário Oficial do Estado**. Goiânia-GO, 20 de outubro de 2005.

10 Participação do comitê de usuários no Etoss – ente regulador dos serviços de água e esgoto de Buenos Aires e Grande Buenos Aires

Mariza Mamede Correa

Engenheira Civil formada pela Universidade Federal do Paraná (UFP). Pós-Graduada em Engenharia de Saneamento e em Recurso Físico para a Saúde Pública, ambos na Universidade de Buenos Aires (UBA). Atualmente ocupa o cargo de Gerente de Atenção aos Usuários dos Serviços de Água e Esgotos no Etoss – Buenos Aires.

Alejo Molinari

Engenheiro Civil, Mestre em Administração de Empresas (MBA) pela Universidade Austral de Buenos Aires (Argentina), Gerente da Qualidade dos Serviços do Ente Tripartite de Obras e Serviços Sanitários (Etoss) de Buenos Aires, Diretor do programa de Teleformação da Associação de Entidades Reguladoras de Água Potável e Saneamento das Américas (Aderasa), Professor Universitário e Consultor Internacional.

O Ente Tripartite de Obras e Serviços Sanitários (Etoss) é o Ente Regulador dos Serviços de Água e Esgoto da Região Metropolitana e da cidade de Buenos Aires. Criado pela Lei n° 23.696/91 e regulamentado pelo Decreto do Poder Executivo n° 999/92, o Etoss funciona com uma diretoria composta por dois representantes de cada uma das três jurisdições políticas que compreende a concessão dos serviços: a Capital Federal (Buenos Aires), o Estado de Buenos Aires e a Nação.

Comitê de Usuários do Etoss

Criação

O Comitê de Usuários foi criado no âmbito do Etoss, no ano 1999, depois de seis anos de funcionamento do organismo e nasce da observação da necessidade crescente da comunidade de opinar sobre os serviços que lhe eram prestados.

Como resposta a essa necessidade, se concebe o comitê, por iniciativa compartilhada entre o ente regulador e as associações de

usuários, como um espaço organizado para a participação e o interesse dos usuários nos temas de saneamento.

O comitê representa um bom exemplo do trabalho que podem realizar as associações de defesa dos usuários e dos consumidores, no papel de representantes dos usuários, mediante diversas formas de participação nos processos que envolvem os serviços oferecidos ao público consumidor.

Estrutura e composição

O Comitê de Usuários está formado por treze organizações de defesa do consumidor, todas reconhecidas oficialmente, de acordo com a legislação vigente.

Para participar do comitê, cada organização deve designar um titular e um suplente, os quais terão direito a voz e voto.

O comitê é presidido por um coordenador e por um secretário de atas, que atuará durante dois meses.

A eleição do coordenador e do secretário de atas ocorre de maneira rotativa, sucedendo-se correlativamente e de forma decrescente de acordo com o número de registro nacional de cada associação.

No caso de ausência do coordenador, este pode ser substituído pelo secretário de atas ou por qualquer outro membro do comitê.

O coordenador deve presidir as deliberações, convocar as reuniões extraordinárias, votar duplamente em caso de empate e assinar as decisões ou solicitações encaminhadas.

Ele também é a ponte de relação com a diretoria do Etoss e o representante do Comitê de Usuários perante a concessionária, os usuários, as pessoas físicas ou jurídicas no direito público ou privado e a opinião pública em geral. Quando necessário, esta função pode ser delegada a qualquer outro integrante do comitê.

Entre as atribuições do secretário de atas está a responsabilidade de elaborar as atas e efetuar o registro das reuniões, substituir o coordenador se for necessário, assim como assinar conjuntamente com o coordenador as decisões ou solicitações deliberadas.

Funções

As funções do Comitê de Usuários foram definidas pelo Ente Regulador, que o incentivou a realizar propostas de revisão de faturamento, de revisão dos planos de investimento, de ampliação dos serviços, da qualidade dos serviços, etc., outorgando-lhe, ademais, acesso a toda documentação existente no âmbito do Ente Regulador, embora sem a possibilidade de citar diretamente a concessionária, de pedir-lhe informação ou de solicitar qualquer resposta.

As propostas do comitê são recebidas e analisadas pelo Ente Regulador, mas podem não ser consideradas pela diretoria deste ente nas suas decisões.

O comitê também analisa e seleciona o ingresso de novos participantes ao mesmo.

Funcionamento

Para o funcionamento interno do comitê elaborou-se, de comum acordo, um regulamento que contempla as atividades e obrigações dos representantes das Associações de Usuários que constituem o comitê, e a forma de participação tanto das ONGs como de qualquer interessado que queira opinar ou contribuir sobre os temas relacionados com os serviços de água e esgoto.

O Comitê de Usuários promove reuniões semanais ordinárias entre seus membros e mensais com a diretoria do Etoss, com o objetivo de tratar os assuntos de interesse para os usuários atuais e futuros e dar continuidade a esses assuntos.

A pedido de pelo menos três dos membros permanentes do comitê, serão realizadas reuniões em caráter extraordinário. Para que as reuniões sejam convocadas precisa-se de um quórum mínimo, formado pela metade dos membros do comitê mais um.

Para serem válidas, as decisões e opiniões do comitê necessitam do voto favorável de 75% do total dos membros.

Caso determinada decisão não possa ser aprovada por falta de quórum, é adiada para a reunião seguinte, mas sua aprovação está

condicionada ao mesmo percentual de votos.

Nas reuniões ordinárias e extraordinárias, a presença dos membros é obrigatória. O não comparecimento de algum dos membros permanentes a três reuniões consecutivas ou alternadas no lapso de três meses ocasiona automaticamente a suspensão do direito a votar e a receber o subsídio outorgado pelo Etoss por um período de três meses e o subsídio correspondente é distribuído entre as outras associações. Por outra parte, enquanto durar a suspensão, o membro suspenso não será contabilizado no cálculo do quórum para votação.

As deliberações do comitê são registradas nas atas de reunião.

O comitê anuncia no quadro de avisos do Etoss, pelo menos com uma semana de antecipação, os temas a serem tratados nas reuniões quando participem convidados, ou no caso de reuniões nas quais serão abordadas questões individuais ou coletivas postas pelos usuários.

Quanto à atuação do comitê, além das reuniões de rotina, ele participou de reuniões, particularmente em 2005, com o Presidente da nação e com representantes de outros Organismos da Administração Nacional, tais como o Ministério de Planejamento e Infra-Estrutura, a Subsecretaria de Recursos Hídricos, a Unidade de Revisão e Negociação dos Contratos de Serviços Públicos (Uniren), etc.

Nesses encontros, o Comitê de Usuários não somente expressou sua opinião sobre cada um dos temas discutidos pela diretoria do Etoss, mas também se pronunciou sobre todos os tópicos que direta ou indiretamente se relacionavam com a defesa dos interesses dos usuários dos serviços da concessão.

Financiamento

Desde sua formação, o desempenho do Comitê de Usuários foi, *ad honorem*, não remunerado. Entretanto, em 2000, a diretoria do Etoss, ao reconhecer o valioso trabalho desempenhado pelo comitê na defesa e resguardo dos interesses dos usuários, decidiu estabelecer um subsídio mensal fixo para ser distribuído em partes iguais

entre todas as associações integrantes do comitê, destinado a fomentar seu melhor funcionamento administrativo.

Deve-se destacar que o comitê demonstrou amplamente sua capacidade de representação do universo de usuários em inúmeras oportunidades, agindo de maneira justa e imparcial. Desde as reuniões de rotina com a diretoria do Ente Regulador, já mencionadas, até as medidas de intervenção direta sobre as ações de controle e regulação do Ente Regulador – solicitando informação e expressando sua opinião; manifestando sua posição em relação a determinados assuntos de interesse público mediante publicações nos jornais; realizando apresentações judiciais; e contratando pesquisas de opinião pública elaboradas por especialistas próprios e contratados.

A seguir se descrevem algumas das medidas efetuadas pelo comitê, mencionadas anteriormente.

Medidas Executadas Pelo Comitê

Entre as medidas executadas pelo comitê sobressai sua participação no papel de “Defensor do Usuário”, durante a audiência pública realizada na Primeira Revisão Quinquenal. Com a investidura de “Defensor do Usuário”, o comitê apresentou um crítico e pormenorizado relatório, descrevendo como se encontrava a concessão dos serviços de água e esgoto naquele momento.

Ao mesmo tempo, em virtude da consulta pública autorizada pelo Ministério de Economia da Nação para tratar a proposta de modificação do contrato de concessão apresentado pela concessionária, o comitê decidiu-se pela organização de um evento público, a fim de que todos os interessados pudessem expressar sua opinião a viva voz. Esta atitude do comitê foi motivada pelos mecanismos habilitados pelo Estado – que entendia ser suficiente dar a oportunidade de os interessados se manifestarem apenas por escrito – o que limitava a possibilidade de participação.

Assim, no dia 11 de fevereiro de 2003, realizou-se a “Convo-

cação Pública para debater o contrato de Águas Argentinas S.A.", denominação escolhida unanimemente pelos membros do Comitê de Usuários. Como corolário do debate realizado, e na condição de "Defensor dos Usuários", o Comitê de Usuários apresentou perante a Unidade de Revisão e Negociação dos Contratos, um extenso e detalhado informe elaborado sob a ótica e os interesses dos usuários, chegando a sustentar que, conforme os reiterados descumprimentos da concessionária, estava aberto o caminho para que o Poder Executivo Nacional ordenasse a rescisão do contrato de concessão, por descumprimento da concessionária.

Tal evento mobilizou inúmeros usuários, que puderam manifestar sua opinião e fazer as críticas ao desenvolvimento da concessão dos serviços. Também significou um importante acontecimento de participação dos usuários por meio de suas organizações, pelo qual puderam-se adicionar novas considerações às observações apresentadas por meio do procedimento proposto pelo Ministério de Economia. Embora estas considerações não tenham sido vinculativas, o Estado, no seu papel de regulador, não pode ignorá-las no momento de decidir.

No exercício de suas funções e respeitando o marco de suas faculdades, o Comitê de Usuários questionou pronunciamentos do Ente Regulador e do próprio Poder Executivo, analisou-os e fez públicas suas próprias conclusões, baseadas em estudos planejados e realizados com esta finalidade.

Por exemplo, o Comitê de Usuários do Etoss solicitou anulação de decretos e resoluções do Poder Executivo, mediante os quais se concretizaram sucessivas negociações do contrato de concessão, efetuadas entre a Empresa e o Poder Executivo nos anos 1997 e 1999, em aberta violação dos direitos e princípios consagrados em leis, tais como a Lei nº 13.064, a Lei nº 17.520, a Lei nº 23.696 e a própria Constituição Nacional Argentina.

Referidas ações permitiram aos usuários contar com elementos para compreender e avaliar as circunstâncias que levaram a determinadas decisões sobre a gestão dos serviços de água e esgotos.

Da mesma maneira, o Comitê de Usuários manifestou-se por meio de diversas interpelações judiciais como consequência da reticente atitude da concessionária, enfrentou a realização de trabalhos orientados a investigar sobre temas estratégicos e intercedeu em relatórios desenvolvidos pelo Etoss, elaborando pareceres e opinando em questões atinentes ao eficaz e correto desenvolvimento da concessão.

Intervenções do Comitê nas Atividades de Controle e Regulação do Etoss

Mediante intervenções, o Comitê de Usuários solicitou os mais diversos tipos de informação e expôs ao acionar o Ente Regulador, sua opinião, não vinculante, em temas tais como:

1. Regulamento do usuário

O Comitê de Usuários participou ativamente na revisão dos artigos do Regulamento do Usuário. Uma das proposições, entre outras modificações, foi a eliminação do termo “cliente” usado pela concessionária para se referir aos “usuários”.

Ademais, recomendou a aplicação da Lei de Defesa do Consumidor (Lei nº 24.240) para todos os casos não previstos no Regulamento do Usuário e reclamando especial consideração aos princípios invocados na mencionada lei, no sentido de sempre resolver, no caso de dúvida, da maneira mais favorável para o usuário.

Também solicitou que constasse no regulamento a responsabilidade da concessionária perante todos os danos que ela pudesse causar aos usuários dos serviços ou a terceiros, como consequência da realização de inadequados processos no desenvolvimento de suas atividades.

Ao mesmo tempo solicitou, ainda, incluir no regulamento um artigo proibindo efetuar o corte total do serviço de água e propôs a implementação de uma “tarifa social” para as famílias carentes e para casos particulares de extrema pobreza. Esta proposta foi aceita pela Entidade Reguladora e incorporada ao Regulamento do Usuário.

2. Tarifa social

O Comitê de Usuários participou na gestão do Programa da Tarifa Social para os usuários afetados pela crise social e econômica acelerada no ano 2001. De forma atuante, o comitê contribuiu no desenho e na implementação do mencionado programa e atualmente participa da “Comissão Diretiva do Programa da Tarifa Social”, coordenando questões de caráter técnico, avaliando o cumprimento dos processos e mecanismos do programa e informando regularmente à diretoria do Ente Regulador sobre seu desenvolvimento.

As associações que integram o Comitê de Usuários também recebem e analisam as petições para ingressar no Programa da Tarifa Social.

Como observado, o Comitê de Usuários teve papel relevante e ampla participação no desenvolvimento do Programa da Tarifa Social, ao investigar e consolidar a experiência obtida, retificando os erros, aperfeiçoando o programa para integrá-lo num contexto político social, com o objetivo de garantir às famílias mais pobres satisfazer uma necessidade básica por um preço razoável, protegendo assim os estratos mais vulneráveis da população.

À medida que o programa foi avançando, o Comitê de Usuários sugeriu uma nova revisão no intuito de dirigir os benefícios deste aos setores realmente mais carentes. Tal revisão permitiu simplificar o procedimento mediante maior informalidade, incentivando a participação de toda a comunidade. Deste modo, possibilitou profundo conhecimento da situação e por conseguinte maior transparência dos atos públicos.

Outra iniciativa do comitê foi a sugestão de uma pesquisa pú-

blica a fim de conhecer a opinião das instituições e organismos interessados na questão, e, fundamentalmente, conhecer, também, a opinião e sentimento dos destinatários finais do Programa da Tarifa Social. Dessa forma se facilitou ainda mais o acesso à informação sobre o programa e houve maior divulgação sobre o procedimento a seguir para participar deste programa.

3. Regime de faturamento. Revisão dos instrumentos de regulação e controle

O Comitê de Usuários deu a conhecer publicamente sua opinião sobre a necessidade de modificar o regime de faturamento para incentivar o consumo responsável da água. A proposta foi a de substituir o regime atual – baseado no valor presumido da propriedade – pela micromedição geral, acompanhada da eliminação de elementos fixos da tarifa. Também se manifestou em desacordo com a aplicação de outros coeficientes utilizados no atual regime tarifário.

Em relação ao regime de multas e juros, o Comitê de Usuários propôs ao Etoss e à Uniren suspender a cobrança de todas as dívidas cujos valores foram incrementados desproporcionalmente como consequência da aplicação de um regime que, por motivo da grave crise econômica acontecida na Argentina no final de 2001, se tornou abusivo. O comitê solicitou à concessionária que emitisse uma nova fatura adotando para o cálculo da dívida o sistema atualizado de juros.

Em outros temas relacionados com o regime de faturamento, o Comitê de Usuários insistiu na definição metodológica para determinar uma adequada taxa de desconto, na necessidade de conformar uma “Empresa Modelo” de referência e na constituição de um Fundo Fiduciário para as aplicações de capital, considerando que são ferramentas sumamente úteis para um melhor controle econômico e financeiro da concessão.

4. Problema de elevação dos lençóis freáticos

A extensão dos serviços de água potável, não acompanhada pela extensão dos serviços de esgoto, contribuiu para a elevação do nível freático em algumas zonas baixas da área metropolitana. Este fenômeno causou inúmeros transtornos à população, chegando a haver risco de saúde pública. Ante essa situação, o Comitê de Usuários insistiu na formação de uma Comissão Técnica de Seguimento do Nível dos Lençóis Freáticos, que finalmente foi criada pela Subsecretaria de Recursos Hídricos da Nação, como autoridade máxima da gestão de recursos hídricos. O comitê faz parte da mencionada comissão técnica, e por meio de diferentes apresentações, insistiu constantemente na busca de uma solução urgente para o problema em discussão e na identificação dos responsáveis pelo desequilíbrio hidráulico ocasionado. Na opinião do Comitê de Usuários, a responsabilidade da concessionária é indiscutível, pois se trata de uma empresa de envergadura e experiência internacional que devia ter previsto o impacto de suas ações.

5. Cortes de serviço

Como previsto no contrato de concessão, a concessionária podia cortar o serviço se o usuário não o tivesse pago. Quando se definiu o Plano Diretor para o Terceiro Quinquênio da Concessão, assinou-se um convênio entre o Ente Regulador e a Concessionária, conhecido como "*Acta Acuerdo del 9 de enero de 2.001*". Entre outras condições, no mencionado convênio estabeleceu-se que a concessionária não realizaria o corte de serviço quando se tratasse de casos sociais a definir, e que para a determinação de tais casos sociais e das conseqüências dessa ação, se formaria uma comissão *ad hoc*, integrada pelo Etoss e pela concessionária, para estabelecer os critérios e a metodologia de implementação. Nesse momento, o Comitê de Usuários solicitou à diretoria do Etoss que formasse imediatamente a referida comissão e que determinasse à concessionária não efetuar mais cortes de serviço até a comissão definir a metodologia requeri-

da. O pedido baseou-se em considerações relacionadas com o papel dos serviços de água e esgoto; com sua estreita vinculação com a saúde pública; com a obrigação da Nação de estender tais serviços a todos os habitantes, independentemente da condição social e econômica; como também na necessidade de estabelecer o conceito de “caso social”, em harmonia com os demais direitos humanos.

6. Deficiente prestação do serviço de água potável. Problemas de pressão

Um dos principais problemas da concessão, em relação à qualidade do serviço de água potável na área servida, é a baixa pressão, que gera interrupções de fornecimento e risco de poluição da água. Conforme especifica o contrato de concessão, a concessionária deve prover o serviço com uma pressão de 10 metros de coluna de água de pressão na entrada dos domicílios. Diante da reiterada falta desta condição, o Ente Regulador puniu a concessionária por meio da Resolução n° 29/99, que determinava uma redução tarifária gradual na fatura dos usuários que não tivessem a pressão mínima estipulada no contrato. O objetivo da mencionada resolução era forçar a concessionária a acelerar os investimentos necessários para atingir a pressão adequada nas áreas problemáticas. A concessionária não recorreu à justiça sobre o assunto, mas não cumpriu a determinação legal.

Em face do ocorrido, o Comitê de Usuários pressionou a concessionária exigindo a imediata aplicação da Resolução EtoSS n° 29/99, ou sua revisão baseada em novos parâmetros de redução tarifária. Contudo, como mais uma vez a concessionária ignorou totalmente tal disposição, o comitê solicitou, caso ela insistisse nessa atitude, a execução das garantias por descumprimento do contrato de concessão. Esta situação persistiu e o Comitê de Usuários acabou acionando juridicamente a concessionária.

7. Atenção aos usuários

A atenção de consultas dos usuários, o recebimento de reclamações e a busca da solução correspondente são funções específicas do Etoss. No entanto, o Comitê de Usuários recebe todas as reclamações individuais ou coletivas relacionadas com os serviços públicos de água e esgotos, quer sejam formuladas pelos usuários atuais quer pelos usuários potenciais que residam na área concessionada.

Estas reclamações são recebidas pelo Comitê de Usuários, desde que o usuário, previamente, tenha feito todas as reclamações perante a concessionária e o Etoss, mas sem resposta satisfatória.

Ainda como está previsto no regulamento de funcionamento interno do Comitê de Usuários, tanto os usuários como qualquer outra pessoa interessada podem assistir às reuniões do comitê nas quais sejam tratadas suas reclamações.

Da mesma forma, como estabelecido no regulamento, o Comitê de Usuários poderá convidar, quando julgar conveniente, de acordo com a temática a ser discutida, ou quando as circunstâncias assim justificarem, qualquer pessoa que possa contribuir com sua experiência e conhecimento na matéria em discussão, ou que simplesmente manifeste interesse em participar.

No referente a reclamações individuais formuladas pelos usuários, o comitê busca orientar e acatar soluções concretas conforme cada caso, assim como procura encontrar soluções definitivas, quando as irregularidades detectadas têm incidência coletiva e afetam um grupo de usuários. Desta forma o comitê descobriu e denunciou diversas irregularidades, tais como: no faturamento, na aplicação do regime de multas e juros, nos cortes de serviço, ou na cobrança irregular de taxas tarifárias específicas, na qualidade do serviço prestado, na colocação de medidores domiciliários, etc. Em cada caso manifestou sua opinião e formalizou propostas de solução para cada problema.

Ante a existência de inúmeros casos de controvérsia entre os usuários e a concessionária, o Etoss decidiu criar um espaço de ne-

gociação entre as partes, que recebeu o nome de “Mesa de Resolução de Controvérsias”, com a finalidade de simplificar a tramitação das reclamações, adotando o princípio de informalidade em benefício dos usuários afetados. A princípio, o mecanismo funcionou adequadamente, porém, com o passar do tempo, o procedimento foi desvirtuado por causa do comportamento da concessionária, que sistematicamente levava todas as negociações para o terreno legal. Diante disso, o Etoss considerou que esse sistema já não cumpria sua função e decidiu extingui-lo. Mas enquanto funcionou a “Mesa de Resolução de Controvérsias”, o comitê participou ativamente, representando e defendendo os usuários.

8. Negociação do contrato de concessão

Em virtude do agravamento das condições macroeconômicas da Argentina, gerado pela crise do ano 2001, o Parlamento sancionou a Lei nº 25.561, habilitando novas negociações dos contratos dos serviços públicos concedidos, sob a responsabilidade da Unidade de Revisão e Negociação que foi criada no âmbito do Poder Executivo.

Em face dessa nova realidade econômica e social imposta pela referida crise, o Comitê de Usuários do Etoss manifestou-se em reiteradas oportunidades sobre a necessidade de abordar a revisão das disposições legais vigentes, em busca do fortalecimento das instituições responsáveis pela regulação e controle dos serviços. Com esta finalidade, propôs a reformulação do Marco Regulatório para a agilização e o aperfeiçoamento dos mecanismos e ferramentas necessárias, no intuito de conseguir o efetivo cumprimento das metas fixadas. Simultaneamente, indicando que urgia a definição de um novo contrato de concessão, o comitê ressaltou a existência de motivos suficientes para proceder à rescisão contratual por descumprimento da concessionária.

Como já mencionado, quando se realizou a consulta pública para discutir a proposta de modificação do contrato de concessão, destinada a conhecer a opinião de todos os interessados, o Comitê de

Usuários elaborou um extenso documento fundamentando sua posição crítica quanto à continuidade da concessionária. Mencionado documento foi parte das inúmeras reclamações perante a Uniren, e deixou claramente estabelecida a posição do comitê sobre os temas relacionados com a negociação. Além disso, indicava todos os tópicos que considerava importante incluir no novo contrato de concessão.

9. Despesas em publicidade efetuadas pela concessionária

O Comitê de Usuários pronunciou-se reiteradas vezes e denunciou algumas campanhas publicitárias realizadas pela concessionária nos meios de comunicação, questionando a veracidade de algumas afirmações difundidas pela empresa.

Também analisou os assuntos autorizados para publicidade, a fim de determinar se essas despesas orientavam-se ao cumprimento das obrigações da concessionária, como a de disponibilizar aos usuários os relatórios anuais, ou se estavam destinadas exclusivamente a melhorar a imagem da empresa, com vistas a programas pela televisão e pelo rádio, mediante publicação de avisos na imprensa escrita e divulgação de publicidade institucional por meio de painéis na via pública. O Comitê de Usuários manifestou-se sempre no sentido de que tal publicidade, numa exploração monopólica e de uso oportunista para a população, era absolutamente desnecessária, sobretudo quando o usuário não poderia escolher outro prestador. Portanto, denunciou a concessionária publicamente por utilizar indevidamente os fundos provenientes da tarifa paga pelos usuários para financiar campanhas publicitárias caríssimas, usando, indiretamente, os meios de comunicação em benefício próprio.

Diante da situação, o Comitê de Usuários sugeriu que se determinassem claramente os parâmetros para regular a repercussão das despesas com publicidade, limitando-os à informação dos usuários sobre a gestão da concessão e à educação deles no referente ao uso racional de um recurso tão escasso.

Comunicação do Comitê de Usuários com a População

Por meio de avisos nos principais jornais, o Comitê de Usuários comunicou à população sua posição quanto a diferentes temas que considerou importantes.

Por exemplo, em relação ao problema da elevação do lençol freático, o comitê denunciou que a concessionária aumentava injustificadamente a compra de bombas depressoras necessárias para solucionar parcialmente este delicado problema. Também, em outra oportunidade, solicitou a realização de obras complementares para atenuar este problema e evitar mais prejuízos para os usuários.

Em corroboração a estas iniciativas, no dia 19 de fevereiro de 2005, o Comitê de Usuários publicou, num dos jornais de maior difusão nacional, uma “Carta Aberta ao Presidente da República”, com o objetivo de fazer pública sua posição com respeito à renegociação da concessão dos serviços públicos de água e esgoto, empreendidos pelo Poder Executivo.

Reclamações Judiciais efetuadas pelo Comitê de Usuários

Quando necessário, conforme a seriedade ou repercussão de um tema ou se esse afetava inúmeros usuários, o comitê apresentou reclamações perante o Poder Judiciário, para garantir-lhes os interesses. As reclamações mais destacadas são as seguintes:

1. Descumprimento pela concessionária das disposições da Resolução Etoss n° 56/01, relacionadas com a cobrança dos serviços com suspensão de fornecimento de água.

O regime de faturamento do contrato de concessão estipulava uma série de valores que a concessionária podia cobrar dos usuários cujo serviço estava desligado. Estes valores, contudo, variavam de acordo com as características técnicas do tipo de suspensão do serviço. Posteriormente, o Etoss modificou essa regulamentação e determinou novos valores, devidamente justificados segundo critérios técnicos.

No entanto, a concessionária descumpria reiteradamente essas disposições do Ente Regulador, e cobrava dos usuários com serviços desligados valores superiores aos regulados. Diante desse comportamento, o Etoss determinou à concessionária não faturar valores indevidos. Ao mesmo tempo, o Comitê de Usuários decidiu entrar com uma ação judicial para impedir o faturamento de valores diferentes dos permitidos pela regulamentação vigente, e aprovados pelo Ente Regulador, para a suspensão do serviço.

Somente após iniciada a ação judicial, a concessionária começou a cobrar adequadamente, cumprindo a norma vigente.

2. Medida Cautelar Autônoma. Modificação do regime de multas e juros

O Comitê de Usuários entrou com uma Medida Cautelar Autônoma contra o Estado Nacional (Poder Executivo – Ministério de Economia e Subsecretaria de Recursos Hídricos da Nação), solicitando a suspensão da aplicação do regime de multas e juros previsto no contrato de concessão e requerendo a implementação de um regime transitório enquanto se estava analisando e renegociando o mencionado contrato. Esta reclamação fundamentava-se na grave crise econômica e social então vivida pela Argentina, desencadeadora do abusivo regime vigente, na medida em que os juros haviam se elevado consideravelmente, em contraposição a uma notável diminuição de entrada de usuários.

Portanto, como os serviços de água e esgotos são essenciais para a vida e para a saúde pública, o comitê não podia permitir que uma grande quantidade de usuários visse aumentar de maneira ilógica suas dívidas com o risco da suspensão do serviço, em decorrência de um regime inequitativo.

Depois de iniciada a demanda cautelar, o Etoss emitiu uma nova regulamentação, modificando o regime de multas e juros questionado. Ou seja, a ação judicial promovida pelo Comitê de Usuários logrou seu objetivo, isto é, a redução das taxas de juros por mora ou pelo não pagamento.

3. Descumprimento pela concessionária da Resolução Etoss n° 29/99

A Resolução Etoss n° 29/99 regulamenta os casos nos quais o abastecimento de água se realiza com pressões inferiores à mínima exigida no contrato de concessão (10 m.c.a.).

Em virtude do reticente descumprimento pela concessionária da mencionada resolução, sobretudo as intimações e sanções do Etoss, algumas associações membros do Comitê de Usuários participaram de um processo judicial com vistas a obrigar a concessionária a cumprir integralmente o determinado. A ação exigia que a empresa aplicasse as porcentagens de redução do faturamento estabelecidas na resolução, devolvendo aos usuários os valores indevidamente cobrados. Esta demanda segue seu curso legal, mesmo depois da rescisão do contrato de concessão, e conta com uma medida cautelar, confirmada na sede de apelação, que obriga a concessionária a fazer pelo menos um ressarcimento simbólico aos usuários afetados.

Trabalhos Elaborados pelo Comitê de Usuários

O comitê encomendou diversos trabalhos referentes a questões que considerou de interesse para os usuários, com o objetivo de contribuir para uma eficiente defesa dos seus direitos. A saber:

1. Análise do Regime de Faturamento da Concessão e Diretrizes para uma Proposta. Elaborado pela Lic. Gloria Breslin

O objetivo do trabalho foi proceder a uma análise do quadro de faturamento vigente para os usuários de categoria residencial, desde o início da concessão, e sua evolução histórica mediante sucessivas modificações, mencionando os efeitos de redistribuição e/ou subsídios que o regime produz dentro desse grupo de usuários. Além disso, o trabalho analisa as propostas de faturamento feitas pela concessionária na Revisão Ordinária de Tarifas, e indica as pautas para um novo regime tarifário, apontando para a universalidade dos serviços e o consumo responsável, por meio da instalação generalizada de medidores domiciliários.

2. Informe – Questionário Técnico. Elaborado pelo Instituto de Engenharia Sanitária e Ambiental da UBA – Eng. Augusto Pescuma e Arq. Maria Helena Guaresti

Este relatório foi feito baseado nos termos de referência elaborados pelo Comitê de Usuários e constitui uma análise preliminar de alguns aspectos relacionados com a gestão dos serviços e das obras de saneamento básico, em especial os destinados a conseguir a universalização dos serviços, chegando a todos os setores da população de menores recursos, deslocados no âmbito da Área Metropolitana de Buenos Aires.

Neste trabalho se expõem alguns conceitos básicos e critérios técnicos, visando estabelecer os cursos de ação na gestão dos serviços de água e esgotos, respondendo a preocupações apresentadas pelo Comitê de Usuários. São feitas também recomendações para evitar que propostas bem intencionadas acabem por ocasionar mais prejuízos que benefícios à população.

Destacam-se questões como: sistemas de baixo custo para zonas carentes ou bairros críticos, redes não convencionais, micromedição, serviço universal e meio ambiente e serviço prestado por pequenas empresas.

3. Análise de Aspectos essenciais do Marco Regulatorio da Concessão. Formulação de Propostas. Elaborado pelo Dr. Clemente Etchegaray

O objetivo deste trabalho foi prover informação geral e resumida ao Comitê de Usuários sobre questões vinculadas com a relação serviço-usuário, com base na análise pormenorizada de casos concretos que surgiram durante os anos de existência do comitê.

O consultor analisa várias situações formuladas à luz das normas que definem as atividades, avaliando a solução adotada para cada caso, procurando estabelecer procedimentos para a resolução de casos análogos futuros.

No trabalho abordaram-se assuntos como a Revisão Tarifária Quinquenal, o Regulamento do Usuário, o Fundo Fiduciário, informa-

ção aos usuários, cumprimento pela concessionária das resoluções ditas pelo Ente Regulador, modificação da taxa de renovação de conexão, universalidade dos serviços de água e esgotos, obrigação da conexão, corte dos serviços, tarifa social, faturamento nos prédios, etc.

4. Documento Preparado para a Primeira Revisão Quinquenal e Planos de Melhoramento e Expansão dos Serviços. Elaborado pelo Dr. Bersano

Neste documento se abordaram temas como: tratamento de esgotos domiciliários, contaminação ambiental, Plano de Saneamento Integral da Concessão (PSI), normas de qualidade, faturamento e planejamento para melhoramento e expansão dos serviços, programa de investimentos, bairros críticos, etc.

5. Aspectos Econômicos e Financeiros da Concessão. Elaborado pelo Consultor Rafael Ianover

Neste trabalho analisaram-se as Memórias e Balanços Gerais da concessionária e os seus correspondentes Quadros de Resultados, Custos Operacionais e Orçamentos. O consultor emite sua opinião em relação aos investimentos realizados, índices de rentabilidade, índices de liquidez, índices de endividamento, morosidade dos usuários, previsões financeiras, etc.

O trabalho destina-se a estabelecer bases e projeções para um modelo econômico-financeiro da concessão, complementando com a análise de uma adequada Taxa de Retorno e uma pormenorizada análise do Fundo Fiduciário para a execução de obras de extensão e suas projeções.

6. Relatório elaborado pelo Sr. Miguel Solanes, assessor regional da Divisão de Recursos Naturais e Infra-Estrutura da Cepal

Entre as questões mais relevantes abordadas neste informe, devem-se ressaltar a regulação *ex post*, o conceito de faturamento justo e lucro razoável e o problema da inclusão dos setores menos favorecidos. O informe analisa a doutrina e a legislação comparada, aportando enfoques provenientes de outros serviços públicos.

Rescisão do Contrato de Concessão

A reiterada falta dos investimentos da concessionária, exigidos no contrato original e nas sucessivas renegociações realizadas com o Estado, e o persistente descumprimento das metas de serviço, tanto na expansão como na qualidade, levou o Poder Executivo a decretar a rescisão do contrato de concessão, por descumprimento da concessionária, em março de 2006, depois de quase treze anos de concessão e quatro anos de negociações.

Nesta rescisão, o Comitê de Usuários do Etoss teve um papel protagonista, pois desde a sua criação esteve denunciando e ressaltando, mediante suas representações, os sucessivos descumprimentos das obrigações contratuais de parte da concessionária, indicando as irregularidades que afetaram diferentes grupos de usuários, tal como se descreveu nos exemplos mostrados.

Durante todo o período de renegociação, iniciado em 2002, que redundou na rescisão contratual, o Comitê de Usuários assessorou a Unidade de Renegociação criada no âmbito do Poder Executivo. Em relação à citada renegociação do contrato, entre as questões de maior importância enfrentadas pelo Comitê de Usuários, merece ressaltar as seguintes: a falta de investimentos na expansão dos serviços, a má qualidade da água em algumas zonas servidas, a falta de pressão do abastecimento de água potável e o inadequado serviço resultante e a elevação dos lençóis freáticos nas áreas baixas por assimetria na expansão dos serviços de água e esgoto, etc.

Como consequência da rescisão do contrato, constituiu-se uma nova empresa para a gestão dos serviços e aprovou-se um novo Marco Regulatório. A nova empresa, Agua e Saneamientos Argentinos S.A. (AySA S.A.) constituiu-se sob o regime legal de sociedade anônima. Os seus funcionários são proprietários de 10% das ações e o Estado Nacional é proprietário dos 90% restantes. Para o controle e a regulação dos serviços se criaram duas novas agências: uma dedicada ao controle da qualidade dos serviços e atenção dos

usuários (ERAS), e outra destinada ao planejamento e controle dos investimentos (APLA). A experiência amadurecida pelo Comitê de Usuários do Etoss serviu para desenhar os novos conselhos de usuários que operam no âmbito destas duas novas agências, com funções similares às exercidas pelo renomado comitê.

Considerações Finais

As diferentes ações enfrentadas pelo Comitê de Usuários do Ente Tripartite de Obras e Serviços Sanitários na cidade de Buenos Aires e na sua área metropolitana, já descritas, se bem não tiveram um caráter vincular para o Ente Regulador, contribuíram de forma relevante para delinear e reforçar as decisões da diretoria do Etoss, protegendo os interesses dos usuários.

A experiência amadurecida e acumulada em todos estes anos aportou valor ao sistema regulatório, porquanto o Comitê de Usuários, mediante suas ações cotidianas, funcionou como contrapeso à pretensão hegemônica do operador monopólico e proporcionou à regulação elementos altamente valiosos para manter o equilíbrio.

O caminho percorrido não foi livre de obstáculos. Por isso o excessivo cuidado na defesa dos interesses dos usuários de hoje, muitas vezes, levou alguns integrantes do comitê a comprometer os interesses dos usuários futuros, representados pela necessidade de aplicar recursos para a manutenção e o desenvolvimento da infra-estrutura. Foi necessário realizar um longo e paciente trabalho de docência para que os representantes das associações de usuários pudessem entender os processos e assimilar a normativa vigente.

Porém, o esforço valeu a pena e o resultado final é altamente positivo. Ao mesmo tempo, estimula outros sistemas regulatórios à criação e formação de comitês de características similares, como uma forma prática de propiciar aos usuários um espaço de poder, convidando-os a ocupar um lugar no sistema de contrapesos e balanços necessários para uma adequada regulação dos interesses em jogo.

Referências

ARGENTINA. Lei nº 23.696/91. Dispõe sobre a reforma de Estado.

ARGENTINA. Decreto do Poder Executivo nº 999/92. Dispõe sobre o marco regulatório da concessão.

BRESLIN, G. **Análise do Regime de Faturamento da Concessão e Lineamentos para uma Proposta**. Argentina: [s.n.], [s.d.].

GUARESTI, M. H.; PESCUA, A. Informe Questionário Técnico. Instituto de Engenharia Sanitária e Ambiental da UBA. Argentina: [s.n.], [s.d.].

ETCHEGARAY, C. **Análise de Aspectos Essenciais do Marco Regulatório da Concessão**. Formulação de Propostas. Argentina: [s.n.], [s.d.].

BERSANO. **Documento Preparado para a Primeira Revisão Quinquenal e Planos de Melhoramento e Expansão dos Serviços para a Concessão de Bs.As**. Argentina: [s.n.], [s.d.].

IANOVER, R. **Aspectos Econômicos e Financeiros da Concessão**. Argentina: [s.n.], [s.d.].

SOLANES, M. **Relatório sobre a Concessão de Buenos Aires**. Argentina: [s.n.], [s.d.].

Coleção Regulação



A coleção regulação, coordenada pela câmara técnica de saneamento da ABAR, tem como objetivo o fortalecimento institucional das agências reguladoras e a capacitação técnica dos reguladores, prestadores de serviço e poderes concedentes. A coleção teve início com a publicação “Regulação Procedimentos de Fiscalização em Sistemas de Abastecimento de Água”, em março de 2006, e posteriormente, foi lançado o livro “Regulação, indicadores para a prestação dos serviços de água e esgoto”, em dezembro de 2006.

Nestas publicações a câmara técnica pretende reunir experiências nacionais e internacionais na regulação do setor de saneamento básico, estudos técnicos e científicos da área, no sentido de difundir a cultura da regulação do país, tão necessária para se alcançar a universalização da prestação dos serviços no país.