

Conjuntura dos conselhos municipais de saneamento do estado do Rio Grande do Sul sob a perspectiva da governança pública

Situation of the municipal sanitation councils of the state of Rio Grande do Sul from the perspective of public governance

Elenis Maria Bazácas Corrêa¹

RESUMO

Os conselhos gestores de políticas públicas se constituem como espaços de democratização e empoderamento, pois oportunizam a participação da sociedade na definição da agenda política e da destinação de recursos públicos. Para a construção de uma política pública eficaz, é necessária a criação de mecanismos institucionais de gestão participativa no processo de formulação e implantação das políticas públicas. Uma das formas de exercer esta participação é através dos conselhos municipais setoriais. Nesses conselhos, os cidadãos não só participam do processo de tomada de decisões, mas, também, do processo de fiscalização, de controle dos gastos públicos e da avaliação dos resultados alcançados na política pública. A relevância da existência dos conselhos municipais de saneamento e de seu estudo justifica-se justamente porque o saneamento básico é considerado indispensável para a saúde humana, a melhoria da qualidade de vida da população e visa à preservação do meio ambiente, proporcionando condições para o desenvolvimento sustentável. Este estudo constitui-se de uma investigação exploratória, com utilização da pesquisa bibliográfica e o estudo de caso, onde foi aplicado questionário semiestruturado e análise da legislação dos conselhos municipais de saneamento do estado do Rio Grande do Sul. Os conselhos municipais de saneamento básico são os titulares das funções de governança no sistema, com atribuições de direcionar, supervisionar, monitorar e avaliar a política pública em busca do atendimento às necessidades dos cidadãos. Os resultados apontam deficiências na legislação

¹ Mestra em Gestão e Regulação de Recursos Hídricos pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Instituto de Pesquisas Hidráulicas (Profâgua). Auditora pública externa (TCE/RS). Especialista em Gestão e Controle da Administração Pública pela Universidade Caxias do Sul (UCS). Especialista em Direito Ambiental Nacional e Internacional e em Direito do Estado pela UFRGS. Especialista em Gestão Pública pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Especialista em Elaboração e Gerenciamento de Projetos de Gestão Municipal de Recursos Hídricos pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará (IFCE). E-mail: elenis23033@gmail.com

quanto à regulamentação dos conselhos, o que impacta na atuação e dificulta a fiscalização por outros órgãos de controle.

Palavras-Chave: Democracia. Participação Social. Controle Social. Governança. Saneamento Básico. Conselho Municipal.

ABSTRACT

Municipal management councils are spaces of democratization and empowerment, as they allow for participation of society in decision-making regarding political agendas and allocation of public resources. In order to develop an effective public policy, it is necessary to create institutional mechanisms for participatory management in the process of formulation and implementation of public policies. One of the ways of exercising this participation is through municipal sector councils. Not only do these councils participate in the decision-making process, but also in the process of supervision and of public expenditure control, as well as the evaluation of the results achieved in the public policy of sanitation. The relevance of the municipal sanitation councils and their study is justified in that basic sanitation is considered indispensable for human health and the improvement of the population's quality of life, while seeking to preserve the environment and providing conditions for sustainable development. This study is an exploratory research that uses search in the literature and a case study where a semi-structured questionnaire was applied, as well as the legislation of the municipal sanitation councils of the state of Rio Grande do Sul. Municipal sanitation councils are the holders of the governance functions in the system, assigned to direct, supervise, monitor and evaluate public policies with the objective of meeting the needs of citizens. The results show shortcomings in the legislation concerning the regulation of councils, which impacts on performance and makes the supervision by other control organizations more complex.

Keywords: Democracy. Social Participation. Social Control. Governance. Basic Sanitation. Municipal Council.

Recebido: 16-12-2019

Aprovado: 24-01-2020

1 INTRODUÇÃO

A Organização das Nações Unidas (ONU), no dia 28 de julho de 2010, aprovou a Resolução nº A/RES/64/292, proposta pela Bolívia, declarando a água limpa e segura e o saneamento um direito essencial para o pleno gozo da vida e de todos os direitos humanos. A água e o saneamento são essenciais para a vida e indispensáveis para garantir um conjunto de direitos humanos, como o direito à vida, saúde, educação e trabalho. A ONU mostrou-se profundamente preocupada com o fato de que cerca de 884 milhões de pessoas carecem de acesso à água potável e que mais de 2,6 bilhões não têm acesso a saneamento básico. Destacou o fato de que cerca de 1,5 milhões de crianças menores de 5 anos de idade morrem a cada ano como resultado de doenças transmitidas pela água – e pela ausência de saneamento – ou a eles relacionados, além da perda de 443 milhões de dias letivos ao ano. Apesar de estes números contribuírem para se obter uma ideia relativa desta situação extremamente preocupante, a verdade é que a realidade é muito pior, uma vez que milhões de pessoas que vivem em habitações informais não são, pura e simplesmente, contabilizadas nas estatísticas. A crise em matéria de água e saneamento levam à pobreza, desigualdades e ao desequilíbrio das relações de poder, sendo agravada por outros desafios sociais e ambientais, urbanização acelerada, alterações climáticas e elevados índices de poluição.

O Comitê das Nações Unidas para os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, em novembro de 2002, formulou seu Comentário Geral nº 15, afirmando que o acesso universal ao saneamento é “não apenas fundamental para a dignidade humana e a privacidade, mas também um dos principais mecanismos de proteção da qualidade” dos recursos hídricos. Isso implica a obrigação de os governos criarem mecanismos através dos quais as pessoas podem cobrar do Estado e participar na definição e no controle de políticas públicas.

O Conselho de Direitos Humanos da ONU, em 30 de setembro de 2010, reafirmou a decisão da Assembleia Geral da ONU, antes referida, tendo ainda especificado que o direito humano à água potável e ao saneamento é derivado do direito a um padrão de vida adequado e intimamente relacionado com o direito ao mais alto nível possível de saúde física e mental, bem como o direito à vida e à dignidade humana. Colocou o direito à água e saneamento no mesmo nível de igualdade que um conjunto de outros direitos humanos já reconhecidos há dezenas de anos, como a educação, o trabalho, a segurança e a alimentação adequada, entre outros.

No Brasil, segundo o Instituto Trata Brasil², 82,5% dos brasileiros são atendidos com abastecimento de água tratada. Significa que mais de 35 milhões de brasileiros estão sem o acesso a este serviço básico. A cada 100 litros de água coletados e tratados, em média, apenas 63 litros são consumidos, ou seja, 37% da água tratada no Brasil é perdida, seja com vazamentos, furtos e ligações clandestinas, falta de medição ou medições incorretas no consumo de água, resultando no prejuízo de cerca de R\$ 8 bilhões. Sabe-se que apenas 48,6% da população têm acesso à coleta de esgoto, ou seja, mais de 100 milhões de brasileiros não tem acesso a este serviço. De acordo com o Trata Brasil, mais de 3,5 milhões de brasileiros, nas cem maiores cidades do país, despejam esgoto irregularmente, mesmo tendo redes coletoras disponíveis, e somente 40% dos esgotos do país são tratados. Das cem maiores cidades brasileiras, somente dez delas tratam mais de 80% de seus esgotos, e aproximadamente quatro milhões de habitantes ainda não têm acesso a banheiro.

Com a aprovação da Política Nacional de Saneamento Básico (PNSB) pela Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, e os Decretos nº 7.217, de 21 de junho de 2010, nº 8.211, de 21 de março de 2014 e nº 10.203, de 22 de janeiro de 2020, que regulamentam a política, diversos atores vem trabalhando para a sua implementação. As ações dos diferentes entes e instituições que envolvem a atual concepção do saneamento básico são geralmente promovidas de forma fragmentada no âmbito da estrutura governamental, gerando pulverização de recursos financeiros, materiais e humanos (BRASIL, 2007, 2010, 2014a, 2020).

Em razão dessa diversidade de atores envolvidos, o que gerou a fragmentação e desarticulação das normas e ações, os legisladores propuseram, em razão da nova configuração do ordenamento nacional, após a Constituição Federal de 1988, a articulação de um projeto nacional de saneamento fundado na unidade e na multiplicidade. A unidade foi assegurada por meio de políticas e diretrizes nacionais, com o intuito de formar um comando único nas esferas de governo. E a multiplicidade, pela descentralização com distribuição de poder de decisão e responsabilidades entre os diversos entes estatais. A organização e a gestão do projeto nacional de saneamento, com articulação da unidade com a multiplicidade, se assentaram na fórmula do tripé sistema, plano e conselho; a mesma fórmula utilizada com outras políticas públicas implantadas no Brasil.

2 O Instituto Trata Brasil é uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip), formado por empresas com interesse nos avanços do saneamento básico e na proteção dos recursos hídricos do país. Disponível em: <http://www.tratabrasil.org.br/>. Acesso em: 15 dez. 2019.

Além do sistema e do plano, o conselho é um importante componente das políticas públicas. O objetivo da criação dos conselhos é a participação e o controle social da gestão pública para a garantia de um melhor atendimento às expectativas e anseios da população.

A estrutura da administração pública no Brasil, em matéria ambiental, comporta, atualmente, uma variedade de tipos de conselhos, mas é interesse deste trabalho centrar a atenção nos conselhos de saneamento básico constituídos no âmbito dos municípios com competências e atribuições relativas à condução da política de saneamento.

Para garantir recursos federais na área de saneamento básico, os municípios que possuem a titularidade dos serviços deveriam ter criado o Conselho Municipal de Saneamento Básico até a data de 31 de dezembro de 2014, conforme previsto nos Decreto nº 7.217/2010, com redação alterada pelo Decreto nº 8.211, de 21 de março de 2014. Segundo o artigo 36, parágrafo 6º desse Decreto, depois de 31 de dezembro de 2014 seria vedado o acesso aos recursos federais ou aos geridos ou administrados por órgão ou entidade da União, destinados a serviços de saneamento básico, aos titulares de serviços públicos que não instituíram o conselho de saneamento no município.

Portanto, se foram criados, faz sentido indagar em que aspectos os conselhos municipais de saneamento básico atuam de forma efetiva na condução da respectiva política? Os conselhos municipais de saneamento básico assumem o papel de condutor das políticas públicas de saneamento? Têm esses conselhos constituídos espaços democráticos de participação? Estão eles em condições de contribuir para uma maior autonomia municipal na área do saneamento e para o avanço das políticas públicas nessa área? Essas são algumas das questões que surgem e que precisamos conhecer as respostas para saber se estão sendo criados somente para atender uma lei ou para seu efetivo objetivo.

Buscando elementos concretos para refletir sobre essas questões, pretende-se analisar a constituição dos conselhos de saneamento básico em alguns municípios do Rio Grande do Sul, com relação à forma de organização e atuação, visando auxiliar a compreensão dessa realidade e apresentar proposições para melhoria efetiva da atuação desses conselhos.

2 FUNDAMENTOS TEÓRICOS

A descentralização preconizada na Carta Federal fortaleceu o papel dos municípios na gestão das políticas públicas, cabendo ao gestor municipal adotar as mais adequadas aos anseios da população local. A Constituição Federal de 1988 estabelece que o município é o titular dos serviços de interesse local. O saneamento básico caracteriza-se, eminentemente, como matéria de interesse local e de titularidade municipal que visa atender o cidadão em seu local de residência. O município tem autonomia para organizar a prestação desse serviço essencial à vida e detém poderes políticos suficientes para estabelecer suas prioridades com a tríplice autonomia (política, administrativa e financeira).

A Lei nº 11.445/2007, regulamentada pelo Decreto nº 7.217/2010, estabelece que a responsabilidade pelo planejamento do saneamento básico é de competência do município.

Conforme essa lei, saneamento básico é o conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais de: (I) abastecimento de água potável; (II) esgotamento sanitário; (III) limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos; e (IV) drenagem e manejo de águas pluviais urbanas (art. 3º, inciso I, da Lei nº 11.445/2007). Os quatro serviços são de interesse local e, por isso, com fulcro no artigo 30, inciso I e V da Constituição Federal, são de titularidade municipal.

O Supremo Tribunal Federal já firmou posicionamento acerca da competência e titularidade municipal sobre os serviços de saneamento, inclusive no que diz respeito às regiões metropolitanas, onde a gestão deve ser compartilhada. Além disso, o município poderá delegar esta competência, mas sempre estará sob sua égide a titularidade originária do saneamento básico.

O processo de descentralização das políticas públicas iniciou-se no país com a retomada do processo de redemocratização proposto pela Constituição Federal de 1988. O município ganhou força e autonomia para poder administrar com menor interferência dos outros entes da Federação, ganhando mais recursos financeiros, repassados diretamente para seus cofres.

A Constituição Federal de 1988 introduziu no ordenamento brasileiro o princípio da participação, o qual é reafirmado em diversas legislações infraconstitucionais nas mais variadas políticas públicas surgidas a partir da reforma constitucional.

Na definição de Bordenave (1994), participação origina-se da palavra “parte”, ou seja, participação é fazer parte, tomar parte e ter parte. Para esse autor,

participação é um tema que pode ser observado em todos os níveis da sociedade civil. As pessoas participam de sua família, de sua comunidade, no trabalho, assim como nos sindicatos, nos movimentos e em outras organizações sociais.

Isto invoca, em alguma instância, a diferenciação entre democracia representativa e democracia participativa, ou seja, não somente nas eleições periódicas, mas também de fazer parte nos processos de tomada de decisão. Segundo Bordenave (1994), “a democracia participativa seria então aquela em que os cidadãos sentem que, por fazerem parte da nação, têm parte real na sua construção e por isso tomam parte – cada qual em seu ambiente – na construção de uma nova sociedade da qual se sentem parte”.

A Constituição Federal declara que o Brasil é um Estado democrático de direito que tem entre seus fundamentos a cidadania (art. 1º, II). É consabido que um dos aspectos mais inovador, do ponto de vista da democracia, introduzido pela Carta Magna, reside na participação direta e pessoal do cidadão nos atos de governo. Esta se fundamenta no art. 1º, parágrafo único, da Lei Maior: “*Todo poder emana do povo, que o exerce* indiretamente, por representantes eleitos, ou *diretamente, nos termos desta Constituição*” (grifo nosso).

Se o significado de democracia é governo do povo, sem a garantia de participação da população não existe democracia de fato. Sem a sociedade organizada participando nas políticas públicas, não há como subsistir o regime democrático de direito.

Com referência à participação direta, a Constituição destaca o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular. Com relação à democracia participativa, estabelece os conselhos gestores das políticas públicas, nos níveis municipal, estadual e federal, com representação do Estado e da sociedade civil.

A Constituição Federal contém vários dispositivos que fazem menção expressa à participação direta na gestão pública em vários campos de atuação da administração. No texto constitucional, outros mecanismos necessários ao exercício dessa cidadania foram instituídos, destacando-se, em relação à gestão pública, o chamado direito à participação, a ser regulamentado através de lei, conforme o disposto no art. 37, parágrafo 3º, que preconiza: “A lei disciplinará as formas de participação do usuário na Administração Pública direta e indireta”.

Com o direcionamento constitucional, foram criados espaços de participação sociopolítica, que passaram a integrar a concepção de gestão pública, são os chamados “conselhos gestores” (GOHN, 2001). Nesses espaços, deverão estar

presentes os representantes dos diversos setores da sociedade civil responsáveis pelas deliberações, consultas e direcionamentos das políticas públicas.

Importante ressaltar que a previsão de espaços de participação da sociedade no arranjo constitucional das políticas sociais brasileiras apostou no potencial das novas institucionalidades ao mudar a cultura política do país, introduzindo novos valores democráticos, maior transparência e controle social na atuação do Estado (ROCHA, 2008).

Atualmente, quase três décadas após as novas concepções introduzidas na Constituição, a grande maioria das políticas públicas – saúde, educação, assistência social, criança e adolescente, trabalho e renda, turismo, meio ambiente, pesca etc. – contam com espaços institucionalizados de participação social, que se configuram como órgãos administrativos colegiados com representantes da sociedade civil e do poder público (ROCHA, 2008). No ordenamento infraconstitucional, também encontramos o controle social, previsto na Lei nº 11.445/2007, como princípio fundamental para a prestação de serviços públicos de saneamento básico.

No rol de fiscalizadores dos entes governamentais, o cidadão é o que se encontra mais próximo das ações e serviços desenvolvidos pelos entes federativos (União, estados, Distrito Federal e municípios), sejam estes da administração direta ou indireta, sem contar que a população local é a beneficiária direta ou potencial de eventuais ações ou prejuízos proporcionados pelas políticas públicas. O controle social pressupõe a fiscalização das ações governamentais pelo cidadão e pelas entidades representativas da sociedade organizada.

A participação é apontada como um processo que se inicia quando várias pessoas decidem compartilhar suas necessidades, aspirações e experiências, com o objetivo de melhorar as condições de vida da comunidade em que estão inseridas. Para isso, se encontram, se organizam, identificam prioridades, dividem tarefas, estabelecem metas e estratégias de acordo com os recursos existentes (financeiros, técnicos e humanos), assim como através de outros que poderão ser obtidos através de parcerias que planejam as ações visando à otimização dos investimentos.

A Política Nacional de Saneamento Básico tem a atribuição de engajar pessoas, fomentar o desenvolvimento institucional e propiciar apoio técnico a todos os agentes que atuam no setor. Em seus artigos 2º e 3º, estabelece que os serviços públicos de saneamento básico sejam colocados de forma eficiente à disposição da comunidade, obedecido o princípio fundamental do controle social, definido

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 relacionadas aos serviços públicos de saneamento básico”. A referida lei, em matéria de saneamento básico, dá ênfase ao apoio à sociedade na participação e no exercício democrático do controle social.

Nesse sentido, os conselhos municipais aproximam-se do conceito do controle social, pois fazem parte do Estado democrático de direito. Constituem o controle do poder público por parte da sociedade, especialmente no âmbito local, onde os programas devem ser efetivados com o acompanhamento das suas metas, objetivos e planos (MAIA; VITAL; PERGENTINO, 2012).

A participação, a mobilização e o controle social funcionam como eixo transversal, na medida em que mobilizam os usuários para o exercício da cidadania, que inclui a participação no planejamento, no acompanhamento e na avaliação da gestão, evidenciando o comprometimento dos cidadãos para a qualificação do gasto público e a destinação eficiente dos recursos em saneamento, de forma a assegurar que sejam alocados e aplicados com eficácia e eficiência, revertendo em benefícios diretos à população, bem como na sua sustentabilidade.

Para a implantação da Política Nacional de Saneamento Básico, se faz necessário criar condições materiais para a participação e o controle (MAIA; VITAL; PERGENTINO, 2012).

Na Constituição Federal de 1988, no artigo 175, consta a incumbência do Estado na prestação do serviço público, aí incluída a de saneamento, bem como a instituição pela União das diretrizes que deverão ser seguidas pelos outros entes estatais.

As reformas político-constitucionais desencadeadas com o processo constituinte de 1988 colocaram para o setor de saneamento grandes desafios. Diferentemente das conquistas sociais auferidas pelo movimento sanitário para a política de saúde pública e pelo movimento da reforma urbana, o saneamento não inseriu na Constituição Federal sequer princípios, diretrizes e valores que levassem ao alinhamento deste setor ao ambiente democrático e inclusivo.

Com o crescimento acentuado das cidades brasileiras, torna-se cada vez mais importante e urgente a universalização do saneamento básico pelos benefícios que propiciam o desenvolvimento social, cultural e econômico. As ações de saneamento são consideradas preventivas para a saúde, quando garantem a qualidade da água de abastecimento, a coleta, o tratamento e a disposição adequada

de dejetos humanos e resíduos sólidos, atuando também nos casos de enchentes e inundações, com ações de drenagem urbana.

A Constituição Federal estabelece, em seu artigo 21, ser competência da União “elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social” e “instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos”.

A Lei nº 11.445/2007, denominada Lei de Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico (LDNSB), estabelece, por sua vez, no artigo 52, que a União deverá elaborar, sob a coordenação do Ministério das Cidades, o Plano Nacional de Saneamento Básico, instrumento de implementação da Política Federal de Saneamento Básico. Estabelece, ainda, que os planos devam ser elaborados com horizonte de vinte anos, avaliados anualmente e revisados a cada quatro anos, preferencialmente em períodos coincidentes com os de vigência dos planos plurianuais.

A Lei nº 11.445/2007, no âmbito municipal, reforça a necessidade de planejamento para o saneamento, através da obrigatoriedade de planos municipais que tratam de abastecimento de água, coleta e tratamento de esgotos, drenagem e manejo de águas pluviais, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos. Os planos são obrigatórios para que possam ser estabelecidos contratos de delegação da prestação de serviços e para que possam ser acessados recursos do governo federal, sendo que o prazo final para sua elaboração terminará em dezembro de 2022 (Decreto nº 10.203/2020). A Lei reforça também a participação e o controle social, através de diferentes mecanismos, como audiências públicas e definição de conselho municipal responsável pelo acompanhamento e fiscalização da política de saneamento, sendo que a definição desse conselho também é condição para que possam ser acessados recursos do governo federal.

Se o saneamento é um direito da cidadania, não há como modificar o modelo de gestão pública sem o debate com a sociedade, considerando a participação e controle social, o caráter monopolístico dos serviços e seus impactos na qualidade de vida dos cidadãos, na saúde pública e na qualidade do meio ambiente. Da mesma forma, precisa adotar modos de gestão transparentes, cujas informações relativas à prestação dos serviços estejam disponíveis para consulta pública na internet.

Como já mencionado antes, a Constituição enfatizou a participação e a democracia, por meio da instituição de colegiados, estimulando, assim, a cidadania a uma participação mais ativa na gestão da coisa pública. Esta relação da

comunidade com o poder público vem tomando novos rumos, com o incentivo à participação da comunidade nas decisões do governo, no direcionamento das políticas públicas para melhor atender as necessidades da sociedade, na transparência das ações dos gestores públicos e na prestação de contas da aplicação dos recursos públicos.

De forma semelhante, está sendo introduzida a noção de governança, de espaços públicos organizados para facilitar o alcance de objetivos públicos e o envolvimento de cidadãos na construção de políticas, fazendo uso de mecanismos de democracia participativa e controle social. Dito de outra forma, a governança compreende a interação entre o Estado e os vários agentes não governamentais para atingir resultados de interesse público (GHANEM, 2007); constitui a ampliação da participação da sociedade civil na elaboração das políticas públicas como uma das dimensões do Estado democrático de direito. Segundo Matias-Pereira (2010):

a boa governança no setor público requer, entre outras ações, uma gestão estratégica, gestão política e gestão da eficiência, eficácia e efetividade. É por meio de uma gestão estratégica que se torna viável criar valor público. Isso diz respeito à capacidade da administração pública de atender de forma efetiva e tempestiva as demandas ou carências da população que sejam politicamente desejadas (legitimidade); sua propriedade seja coletiva; e requeiram a geração de mudanças sociais (resultados) que modifiquem aspectos da sociedade.

Embora o conceito de governança não seja unívoco, há consenso na literatura de que uma de suas premissas propõe uma alteração sensível na gestão pública, justamente para reconhecer a necessidade de articulação entre o Estado, o mercado e a sociedade civil nas políticas públicas, em especial no que se refere ao aumento da participação popular em todo o ciclo das políticas públicas (RONCONI, 2011). Considera que a governança pública desponta como um importante arranjo institucional para a operacionalização dos princípios democráticos, pois se refere a um tipo de gestão do Estado que favorece e reforça a participação de atores sociais nos processos de decisão e de formulação das políticas públicas.

É neste contexto que se insere a publicação do Referencial básico de governança, do Tribunal de Contas da União (TCU) (BRASIL, 2014b), que define governança no setor público como um “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão,

com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade”. Para o TCU, governança envolve “o que fazer”, “direção”, “avaliação, direção e monitoramento” e “alta administração”. E gestão envolve “o que fazer”, “processo de trabalho”, “PDCA” e “gestores”.

Governança é um termo amplamente utilizado em diversos setores da sociedade, com diferentes significados dependendo da perspectiva de análise. O Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC, 2015) publicou o Código das melhores práticas de governança corporativa, que adota uma abordagem que estimula o uso consciente e efetivo dos instrumentos de governança, focando a essência das boas práticas. Nesse documento, são definidos quatro princípios básicos de governança aplicáveis ao contexto nacional: transparência, equidade, prestação de contas e responsabilidade corporativa.

Segundo o IBGC (2015), apesar de o código ter sido desenvolvido, primariamente, com foco em organizações empresariais, ao longo desse documento foi utilizado o termo “organizações”, a fim de torná-lo o mais abrangente possível e adaptável a outros tipos de organizações, como terceiro setor, cooperativas, esta-tais, fundações e órgãos governamentais, entre outros.

A Constituição Federal de 1988 estabelece, no caput do art. 1º, que “a República Federativa do Brasil [...] constitui-se em Estado democrático de direito”. Em termos de governança, isso significa dizer que o cidadão tem poder para escolher seus representantes e que o poder não está concentrado no governo, mas emana do povo.

Apesar do avanço das estruturas organizacionais para a melhoria da capacidade de governança e gestão, cabe reconhecer que para atender as demandas sociais é fundamental fortalecer e aprimorar cada vez mais os mecanismos de governança como forma de aumentar a integração entre Estado e sociedade.

A sociedade deve exercer seu papel de principal interessada nos resultados do Estado e demandar dele novas estruturas de governança que possibilitem a ela o desempenho de funções de avaliação, direcionamento e monitoramento de ações. Por isso, espera-se da liderança governamental um comportamento mais ético, profissional e focado no alcance de resultados alinhados com as expectativas da sociedade.

A governança pode ser descrita, na concepção do Banco Mundial, como um sistema pelo qual um conjunto eficiente de mecanismos é utilizado para o fim de assegurar que as ações executadas pelos gestores públicos estejam sempre alinhadas

ao interesse da sociedade. Sob esta perspectiva, a governança engloba, portanto, “as tradições e as instituições mediante as quais a autoridade é exercida em um país” (WORLD BANK, 2006).

Baseado nesses fundamentos, podemos afirmar que a definição do direcionamento estratégico; a supervisão da gestão; o envolvimento das partes interessadas; o gerenciamento dos riscos estratégicos e dos conflitos internos; a avaliação do sistema de gestão e controle; a promoção da *accountability* (prestação de contas e responsabilidade) e a transparência são funções da governança.

A governança define direcionamento, monitora, supervisiona e avalia a atuação da gestão pública, com vistas ao atendimento das necessidades e expectativas dos cidadãos e demais partes interessadas. Dentro dessa perspectiva, podemos afirmar que os conselhos municipais de saneamento básico exercem a função de governança, uma vez que possuem a atribuição de formular políticas, planejar e avaliar os serviços públicos relacionados com o saneamento básico.

Após a Constituição Federal, os conselhos estão de fato dentro de uma nova relação Estado/sociedade civil, em que passam a ser instância de poder, espaços coletivos do processo de gestão participativa no que se refere às políticas públicas. Os conselhos assumiram um papel importante na consolidação da democracia no país.

A participação social é necessária e indispensável para que a consolidação da política de saneamento torne-se mais democrática e eficaz. A institucionalização da participação social no Brasil, principalmente através dos conselhos gestores, representa um avanço na democratização, não somente em relação aos serviços, mas também nas práticas políticas, ampliando o poder de intervenção da população nos rumos da coisa pública, impondo maior responsabilidade pública aos governos e à sociedade. Através de canais públicos e plurais, os conselhos oportunizam aos cidadãos a integração e participação no processo de planejamento, formulação e controle das políticas públicas, propiciando dessa forma uma alocação mais justa e eficiente dos recursos públicos.

Os conselhos municipais constituem instâncias de reivindicações da sociedade e de espaços de resolução de conflitos, podendo ter caráter consultivo, deliberativo, fiscalizador, a depender da forma como foram concebidos em lei. O caráter consultivo refere-se à emissão de pareceres para dirimir dúvidas, meramente opinativas e indicativas da vontade do conselho quanto às questões de ações e serviços de saneamento básico, no âmbito municipal. O caráter delibera-

tivo refere-se à tomada de decisões relativas às diretrizes e linhas gerais das ações e serviços de saneamento básico, quanto ao direcionamento da política pública, desenvolvida no âmbito municipal. O caráter regulador diz respeito à harmonização dos interesses da sociedade e do poder público, com controle da qualidade da prestação dos serviços de saneamento. O caráter estratégico refere-se ao direcionamento dos rumos da política de saneamento básico. Por sua vez, o caráter avaliativo refere-se ao acompanhamento sistemático das ações e serviços de saneamento básico, objetivando a identificação de problemas e alternativas para melhoria do desempenho, garantindo o cumprimento das normas, bem como a avaliação da qualidade dos serviços colocados à disposição da sociedade. E, por fim, o caráter fiscalizador refere-se ao acompanhamento e fiscalização das ações e serviços de saneamento básico do município, garantindo o atendimento prestado à população.

Os conselhos de gestão são definidos como órgãos colegiados de composição e natureza paritária, destinados às atividades de controle, planejamento e gestão. Constituem espaços públicos que sinalizam a possibilidade de representação de interesses coletivos na cena política e na definição da agenda pública, apresentando um caráter híbrido, uma vez que fazem parte ao mesmo tempo do Estado e da sociedade. A ideia de conselho combina o conceito de democracia direta e representativa, agregando mecanismos de representação política em que os indivíduos se comportam como cidadãos políticos ativos, aptos a atingirem consensos durante os processos de participação e de elaboração de políticas públicas (GOHN, 2004).

Os conselhos municipais de saneamento não eram obrigatórios segundo as leis nacionais até o ano de 2014, quando o Decreto nº 8.211, de 21 de março de 2014, foi regulamentado. Este decreto alterou o Decreto nº 7.217, de 21 de junho de 2010, que tinha como objetivo regulamentar a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, e trouxe a determinação de que

após 31 de dezembro de 2014, será vedado o acesso aos recursos federais ou aos geridos ou administrados por órgão ou entidade da União, quando destinados a serviços de saneamento básico, àqueles titulares de serviços públicos de saneamento básico que não instituírem, por meio de legislação específica, o controle social realizado por órgão colegiado, nos termos do inciso IV do caput (BRASIL, 2014a).

Os conselhos, como espaços de formação das vontades e da opinião, são mecanismos de ação, que inserem na agenda governamental as demandas e os temas de interesse público, para que sejam absorvidos, articulados politicamente e implementados sob a forma de políticas públicas. São canais de participação política, de controle público sobre a ação governamental, de deliberação legalmente institucionalizada e de publicização das ações do governo, com o poder de interferir, de forma significativa, nas ações e metas dos governos e em seus sistemas administrativos.

3 MÉTODO DE PESQUISA

Um papel clássico e em ascensão da participação social é a função de vigilância sobre o Estado, onde a expressão controle social se faz mais percebida, no acompanhamento diuturno da gestão, da atuação dos administradores, velando pelo cumprimento do disposto nas leis e nos princípios fundamentais previstos na Constituição Federal. A dimensão do controle se relaciona com a execução das políticas e os mecanismos de garantia de que os direitos sociais se materializem em serviços públicos de qualidade.

A Lei nº 11.445/2001, define no art. 3º, inciso IV, o controle social como o 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. O controle social poderia ser traduzido como a capacidade que os cidadãos têm de interferir na gestão pública, colocando as ações do Estado, quanto à prestação dos serviços, na direção dos interesses da comunidade.

A Constituição Federal de 1988 assegurou a participação popular nas políticas públicas, bem como outras formas de participação política. Garantiu o direito de a sociedade exercer o controle social sobre as ações do governo. Em geral, a participação engloba todas as formas de engajamento da população em processos de tomada de decisão e ação, que permitem aos cidadãos influenciar a elaboração de políticas públicas e exercer controle sobre as ações do governo. Estes mecanismos de participação direta nos processos de tomada de decisão são fortemente enfatizados na Constituição Federal, assim como em várias leis federais, na forma de conselhos gestores de políticas públicas.

Entretanto, não basta apenas a constituição dos conselhos municipais de saneamento básico com o fim de, tão somente, obter financiamento federal. A questão que surge é se os conselhos municipais efetivamente cumprem com seu papel de governança no sistema de saneamento básico.

No processo de implementação da Lei de Saneamento Básico, torna-se fundamental a construção participativa, para que se promova a adoção de novos valores e o controle social na gestão da política de saneamento. O apoio à qualificação da gestão e da participação da sociedade é fundamental para o sucesso no planejamento e na execução de políticas de saneamento, na medida em que melhor orientam a definição de estratégias e o controle dos serviços públicos.

Este estudo constituiu-se de uma investigação exploratória que tem como principal finalidade desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e ideias, com vistas à formulação de problemas mais precisos ou hipóteses pesquisáveis para estudos posteriores, demonstrando necessário o estudo mais aprofundado da constituição, das atribuições e da atuação dos conselhos municipais de saneamento básico.

A primeira etapa do trabalho consistiu na pesquisa legislativa, considerando a Constituição Federal e leis federais, e na bibliográfica, com consulta a trabalhos que abordassem a matéria. Para estudo de caso, foi aplicado questionário eletrônico semiestruturado (*survey*), contendo dez questões mistas, dirigido aos controles internos dos 497 executivos municipais do estado do Rio Grande do Sul, elaborado para verificar a existência de órgão colegiado para o exercício do controle social em matéria de saneamento, a especificação de que tipo de colegiado realiza o controle, qual a forma de constituição, qual a sua composição, entre outras. Foram obtidas respostas de 490 municípios. Determinada a linha de corte com a seleção dos municípios com até 10 mil habitantes (maioria dos municípios gaúchos, correspondente a 66,7%) e que possuíam a regulamentação do Conselho Municipal de Saneamento Básico. A última etapa consistiu na análise das respostas obtidas no questionário com o cotejamento da legislação dos municípios integrantes da amostra, correspondentes a 5% do total de municípios situados no estado do Rio Grande do Sul.

4 RESULTADO E ANÁLISE DA PESQUISA

Os conselhos municipais de saneamento básico constituem espaços de governança pública, onde é assegurada a participação da sociedade na definição das diretrizes principais das ações que deverão ser implantadas pelo gestor municipal no âmbito local. Entretanto, para que os conselhos municipais de saneamento básico cumpram o seu papel, é necessária a existência de alguns pressupostos fundamentais, iniciando-se pela legislação de criação ou instituição desses espaços públicos. A importância da institucionalização dos conselhos, estudada por Carneiro (2006) e Teixeira (2000), revela o grau de comprometimento da entidade estatal, conforme comentário de Lima (2014, p. 11):

O reconhecimento dos próprios órgãos estatais de que o conselho é parte integrante do processo de tomada de decisões revela bastante sobre a institucionalização do conselho. As características formais relacionadas à institucionalização dos conselhos estão sob responsabilidade do Estado, visto que é ele quem reconhece, em última instância, o poder de fala dos atores nestes espaços.

Com o fito de verificar a estrutura e o funcionamento dos conselhos municipais de saneamento básico, foi encaminhado um questionário semiestruturado ao controle interno do Poder Executivo dos 497 municípios do estado do Rio Grande do Sul, através do método de pesquisa *survey*, enviado por meio eletrônico no início de agosto/2018, com prazo de trinta dias para respostas. Retornaram 490 questionários respondidos.

Realizada a análise das respostas, verificou-se que em matéria de saneamento básico, em cerca de 56% dos municípios não foi criado conselho municipal específico de saneamento básico. No questionamento “O município possui órgão colegiado para controle social dos serviços de saneamento básico, instituído por legislação específica?”, foram 274 respostas “não” (56%) e 216 respostas “sim” (44%).

Dos municípios que possuem um colegiado (216), verificou-se que a maioria confere o controle social dos serviços de saneamento básico ao Conselho de Meio Ambiente (49%), e em apenas 33% dos municípios existem conselhos municipais de saneamento básico. No questionamento “Qual o órgão colegiado que atua na área de serviços de saneamento básico?”, foram 105 respostas “Conselho de

Meio Ambiente”, 72 respostas “Conselho de Saneamento” e 39 respostas “Outros”.

Destaca-se que dentre os outros (18% dos municípios), as atribuições na área de saneamento básico foram conferidas aos conselhos municipais já existentes de diversas áreas. Em resposta ao questionamento, surgiram os seguintes colegiados: Colegiado da Secretaria da Agricultura, Colegiado do Executivo Municipal, Comissão Municipal de Saneamento Básico, Conselho de Agência Reguladora, Conselho Deliberativo do Fundo de Gestão Compartilhada e Comitê do Plano Municipal de Saneamento, e conforme leis de instituição, com atribuições específicas para tratar de saneamento. Note-se que tais estruturas não são as mais indicadas para a efetivação da participação da sociedade.

Sabe-se que tanto na Lei nº 11.445/2007 (art. 47, § 1º) como no Decreto nº 7.217/2010 (art. 34, § 4º) há permissão para a atribuição das funções e competências do controle social dos serviços públicos de saneamento básico a outro colegiado já existente; entretanto, faz-se uma crítica quanto a esse aspecto pela falta de especialização na matéria, prejudicando o estabelecimento das diretrizes e formulação da política pública de saneamento básico adequado às condições do município e ao interesse da população local. Outro aspecto prejudicial, afetando a qualidade nas deliberações, prende-se ao fato de que muitas vezes não é assegurada a representação de áreas com influência no saneamento na composição do colegiado.

De acordo com a Lei nº 11.445/07 (art. 47), deve ser assegurada a representação de cinco segmentos no conselho:

dos titulares dos serviços de saneamento; dos órgãos governamentais relacionados ao setor de saneamento básico; dos prestadores de serviços públicos de saneamento básico; dos usuários de serviços de saneamento básico; e das entidades técnicas, organizações da sociedade civil e de defesa do consumidor relacionados ao setor de saneamento básico.

Compreende-se que os municípios são os titulares dos serviços de saneamento básico. Desta forma, deverá estar prevista a participação de representante do Poder Executivo, podendo ser essa representação por intermédio da secretaria que cuida da área de saneamento. Assim, deve ser também assegurada a participação de outros órgãos governamentais ligados ao tema.

Na pesquisa realizada, dos 216 municípios que possuem conselho municipal de saneamento básico, verificou-se, pelas respostas enviadas, que 43% dos conselhos não possuem representante do titular dos serviços, contrariando o

prescrito na legislação. Cabe observar que o entendimento com relação à participação de representante do titular dos serviços de saneamento pode ter a concepção equivocada de que seria secretaria municipal a encarregada do saneamento municipal. A titularidade do serviço é de quem presta efetivamente os serviços de saneamento.

Com relação à representação no conselho de saneamento básico de órgãos governamentais, observou-se que dos 216 conselhos existentes, apenas 28% respondeu que não há participação de representantes de órgãos governamentais na composição do conselho de saneamento.

A Lei nº 11.445/2007 confere ao município a titularidade para a prestação dos serviços de saneamento básico, embora também determine as responsabilidades aos demais entes federativos. Estabelece, ainda, os requisitos para a celebração de contratos por meio dos quais o município delegue a outros, sejam pessoas de direito público ou privado, a prestação dos serviços de saneamento básico. Nesse contexto, a prestação dos serviços de saneamento básico pode ser realizada de forma direta ou indireta (contratada) ou nos termos da lei pelo próprio titular.

No questionamento realizado para os municípios, verificou-se que em praticamente metade dos 216 respondentes (51%), há a participação de representantes de prestadores de serviços públicos de saneamento nos conselhos municipais; nos outros (49%), não há representantes dos prestadores de serviço de saneamento básico.

A importância dos conselhos está no seu papel de fortalecimento da participação democrática da população na formulação e implantação de políticas públicas. A crítica neste aspecto refere-se à constatação de que, nos espaços de participação, os membros envolvidos exercem função de representação sem a autorização formal da sociedade como um todo (LAVALLE, 2011). A legitimidade da representação nesses espaços, na verdade, está apoiada no conhecimento e envolvimento dos participantes, constituindo quase que um voluntariado (LÜCHMANN, 2007).

Os conselhos são espaços públicos de composição plural e paritária entre Estado e sociedade civil, cuja função é formular e controlar a execução das políticas públicas setoriais. Os conselhos devem ser compostos por um número par de conselheiros, sendo que para cada conselheiro representante do Estado, haverá, pelo menos, um representante da sociedade civil.

Não há participação de usuários em 66 conselhos (30%), dos 216 municípios onde há conselho. Isso denota a deficiência na atuação da sociedade civil na

gestão das políticas públicas, visando controlá-las para que atendam mais adequadamente às demandas sociais e aos interesses da coletividade.

Verifica-se grande heterogeneidade na composição dos conselhos no tocante aos representantes de entidades técnicas e organizações da sociedade civil e de defesa do consumidor relacionadas ao setor de saneamento básico, uma vez que é previamente determinada pela legislação de criação dos conselhos. A crítica que se faz é que muitas vezes estas entidades não são vinculadas ao setor de saneamento. Registre-se que em alguns casos há interesses distintos dos objetivos do conselho e, muitas vezes, até mesmo conflitantes. Na grande maioria dos conselhos, cerca de 67% (144), constata-se a participação destes segmentos da sociedade na sua composição. Destaca-se que 33% (72) dos participantes não possuem vinculação com a área de saneamento.

Após a análise das respostas dos 490 municípios, delimitou-se a pesquisa aos municípios que possuem até 10 mil habitantes e que editaram lei criando e/ou instituindo o conselho municipal de saneamento básico. Selecionou-se 24 municípios, correspondente a 5% do total de municípios que responderam ao questionário. Da análise da legislação desses municípios, foram classificadas e tabeladas as informações acerca dos conselhos de saneamento básico dos 24 municípios. A Tabela 1 apresenta os dados obtidos:

Tabela 1: Características dos 24 municípios selecionados na amostra

Município	Habitantes	Lei nº	Mês criação	Nº membros	Especificação/ atribuições
Caraá	7.312	1.528/2014	dez/14	6	sim (7)
Eral Seco	7.878	2.636/2015	dez/15	8	não
Doutor Ricardo	2.030	1.413/2012	jun/12	11	sim (13)
Relvado	2.155	1.194/2012	ago/12	10	sim (13)
Ibirapuitã	4.061	2.078/2015	nov/15	X	não
Vespasiano Corrêa	1.974	1.088/2012	jul/12	10	sim (13)
Três Forquilhas	2.914	1.313/2013	abr/13	X	não
Lagoa dos Três Cantos	1.598	1.095/2014	ago/14	X	não
Palmitinho	6.920	2.557/2015	dez/15	7	sim (7)
Ibiacá	4.710	1.097/2011	nov/11	9	sim (8)

Tabela 1: Características dos 24 municípios selecionados na amostra (continuação)

Município	Habitantes	Lei nº	Mês criação	Nº membros	Especificação/ atribuições
Caçara	5.071	1.602/2015	dez/15	6	sim (8)
Cristal	7.280	1.222/2011	jun/11	9	não
Coronel Barros	2.459	1.757/2014	abr/14	X	não
Boa Vista do Cadeado	2.441	752/2014	mai/14	X	não
Santa Bárbara do Sul	8.829	4.321/2015	jan/15	8	sim (16)
Mampituba	3.003	720/2013	ago/13	X	não
Forquethinha (MA e SAN)	2.479	1.043/2015	mar/15	6	sim (24)
Canudos do Vale	1.807	800/2015	abr/15	10	sim (25)
Marcelino Ramos	5.134	43/2011	out/11	8	não
Boa Vista das Missões	2.114	1.445/2015	dez/15	8	sim (22)
Porto Lucena	5.413	1.927/2014	out/14	X	sim (14)
Santana da Boa Vista	8.242	2.649/2014	nov/14	10	sim (13)
Entre Rios do Sul	3.080	1.728/2015	dez/15	11	sim (13)

Fonte: Elaborada pela autora (2020).

Salienta-se novamente que o Decreto nº 7.217/2010, alterado pelo Decreto nº 8.211/2014, determinou que

após 31 de dezembro de 2014, será vedado o acesso aos recursos federais ou aos geridos ou administrados por órgão ou entidade da União, quando destinados a serviços de saneamento básico, àqueles titulares de serviços públicos de saneamento básico que não instituírem, por meio de legislação específica, o controle social realizado por órgão colegiado (BRASIL, 2010).

Dos 24 municípios estudados, apenas oito já tinham conselho de saneamento antes da publicação do Decreto nº 8.211/2014; ou seja, a grande maioria instituiu o conselho após a edição da regra inscrita no parágrafo 6º do artigo 34

do Decreto nº 7.217/2010. Desta forma, muitos municípios editaram leis com o único objetivo de cumprir a determinação, sem efetivar a implementação adequada do conselho.

A importância do ato normativo que cria o conselho tem a ver com a visão de uma nova institucionalidade participativa e com o estabelecimento do tipo de vinculação desta instância ao aparelho do Estado (TEIXEIRA, 2000). Os conselhos poderão ser criados através de lei, decreto ou portaria; no entanto, cada forma sinaliza como o Estado reconhece sua importância. Os conselhos criados por lei possuem maior grau de institucionalização, na medida em que a lei é um ato normativo que cria direito novo e precisa de procedimentos próprios, como votação e aprovação pelo Poder Legislativo, conferindo, conseqüentemente, maior estabilidade e potencial de continuidade ao conselho. O decreto é semelhante à lei no que se refere aos efeitos e ao conteúdo, entretanto acaba dependendo somente de decisão do chefe do Poder Executivo. Por fim, com a portaria o conselho pode ser extinto a qualquer momento, mais facilmente que as leis e os decretos.

O instrumento jurídico adequado para a criação dos conselhos é a lei. Os conselhos criados por iniciativa do Executivo, através de projeto de lei, que passa pelo crivo da Câmara Municipal, possibilitam a participação e discussão de diversos atores sociais em todas as fases de atuação para a implantação da política pública. A criação através de decreto e/ou portarias possibilitaria a mudança do regulamento do conselho a critério de cada novo gestor público, gerando instabilidade política e de direcionamento das ações segundo critérios do chefe do executivo.

Os conselhos não apresentam funcionamento homogêneo. Suas atribuições e composição variam de município a município, mas para que colegiado possa cumprir seus objetivos é necessário que seja representativo e que possua uma composição paritária, com igualdade numérica entre o poder público e a sociedade. A composição paritária significa que 50% dos membros do conselho devem representar o poder público e 50% devem ser de representantes da sociedade civil. Quanto mais representatividade tiver a população de um município perante o conselho, mais justas e apropriadas serão as ações e as diretrizes estabelecidas por ele em matéria de saneamento, em atenção às necessidades da população.

A paridade entre o poder público e a sociedade civil não está sendo respeitada na composição dos conselhos municipais de saneamento em 58% dos municípios, conforme exemplo nos treze municípios selecionados na Tabela 2.

Tabela 2: Demonstrativo da composição dos colegiados

Município	Total de membros	Poder público	Sociedade
Doutor Ricardo	11	9	2
Relvado	10	7	3
Vespasiano Corrêa	10	7	3
Palmitinho	7	5	2
Ibiaciá	9	6	3
Caiçara	6	4	2
Santa Bárbara do Sul	8	5	3
Forquetinha	6	4	2
Canudos do Vale	10	8	2
Marcelino Ramos	8	5	3
Boa Vista das Missões	8	6	2
Santana da Boa Vista	10	7	3
Entre Rios do Sul	11	9	2

Fonte: Elaborada pela autora (2020).

Cabe mencionar que em três leis de criação não existe regra da composição dos conselhos municipais, e em quatro municípios há de forma genérica a composição, mas não consta a quantidade dos membros. Nas leis que criam os conselhos de saneamento, constam impropriedades que contrariam o disposto no texto legal, como exemplo, temos a previsão genérica que a composição será de conselhos municipais afins. Verifica-se, pela análise realizada nas legislações dos conselhos municipais de saneamento básico, que há um desvirtuamento na composição de alguns conselhos, com a participação da Brigada Militar, do Conselho Paroquial, do Poder Legislativo e de outros conselhos municipais, como o da educação e da segurança. Cada entidade referida possui canais apropriados de participação, gerando a elitização dos espaços de participação e direcionando o processo decisório a favor de segmentos da sociedade, principalmente o governamental. Diante disso, faz-se necessário maior orientação aos Executivos municipais para o ajuste na composição dos conselhos, a fim de oportunizar mais participação e maior representatividade dos segmentos da sociedade. Além disso, para evitar o coronelismo, a imparcialidade nas decisões e a imposição da vontade do poder público, é recomendável que a escolha do presidente do conselho seja realizada através de eleição e com fixação de período de mandato.

Verifica-se que na amostra, analisando a legislação dos municípios, em cerca de 29% dos conselhos há disposição de que a presidência seja titulada pelo representante do poder executivo, sendo que na maioria dos conselhos (54%) não há a previsão da realização de eleições para a presidência. Em 17% das respostas não há previsão da forma de escolha da presidência do conselho.

O Poder Executivo deve oportunizar todas as condições para o funcionamento dos conselhos, permitindo a participação da sociedade na definição de prioridades para a agenda política, bem como na formulação, no acompanhamento e no controle das políticas públicas. O caráter decisório atribuído aos conselhos permite verificar o indicador do potencial de assegurar que as decisões se tornem parte do processo burocrático, pois podem decidir sobre a implantação e as formas de gestão de determinadas políticas públicas, porque existe uma prerrogativa formal de que estas decisões sejam observadas. Nesta perspectiva, os conselhos deliberativos são mais fortes institucionalmente do que os conselhos consultivos.

O perfil dos conselhos criados através das leis analisadas indicam que a sua grande maioria possui o caráter consultivo e deliberativo. Se instituídos de forma consultiva, seus poderes serão mais limitados, circunscritos somente a acompanhar e fiscalizar os serviços na área de saneamento. Porém, se constituídos de forma deliberativa, há uma ampliação destes poderes, não sendo excluídas outras competências, como a de regulador, fiscalizador e estratégico.

A Resolução Recomendada n° 75/2009, do Conselho das Cidades, prevê o caráter deliberativo para os conselhos que realizem as atividades de planejamento, regulação e fiscalização dos serviços de gestão da política de saneamento básico. Desta forma, a previsão legal definindo o poder decisório implica diretamente no tipo de atuação do órgão colegiado; ou seja, se instituído de natureza deliberativa, o órgão possuirá poder de decisão sobre as questões envolvendo a gestão de sua competência; porém, se for instituído somente como órgão consultivo, sua atuação fica mais restrita, limitada a dar opiniões e pareceres, podendo o gestor público acatá-las ou não.

Para garantir a legitimidade de representação paritária dos usuários, não é recomendada a escolha de representante dos usuários que tenha vínculo ou dependência econômica com quaisquer dos representantes dos demais segmentos do conselho. Não podem participar, na condição de usuários: as pessoas vinculadas ao governo, como prefeito, secretários, cargos em comissão, funcionários públicos e seus parentes; as pessoas vinculadas aos prestadores de serviço público de

saneamento, como o presidente, os membros da diretoria e conselhos ou qualquer representante ou indicado e seus parentes de toda e qualquer entidade conveniada/contratada com a prefeitura e seus empregados, pessoas pertencentes a outros poderes (Legislativo e Judiciário) e seus assessores e também do Executivo de outro ente federado.

No âmbito dos conselhos municipais de saneamento, desigualdades situadas nas relações de poder locais podem contaminar e direcionar instâncias participativas, pois o exercício formal da participação faz com que as decisões sejam tomadas por aqueles que, tradicionalmente, controlam o processo político local. A participação restrita a segmentos da sociedade pode gerar um processo de elitização desses espaços, bem como tem o potencial de reforçar e reproduzir desigualdades se essas instituições somente promovem os interesses e valores daqueles que representam, são mais articulados e detém o poder.

A presença de desigualdades tem o potencial de gerar graves distorções no funcionamento efetivo dos conselhos, desequilibrando a relação das instituições participativas e ocasionando o controle das elites locais sobre o processo decisório (TATAGIBA, 2005).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise dos conselhos municipais de saneamento básico existentes permitiu visualizar as diferenças nas formas de institucionalização nos 24 municípios estudados, contribuindo para a redução ou reprodução de desigualdades em relação à representação e o aprimoramento destas instâncias. Nesse sentido, nos parece útil observar as especificidades, mas também conhecer semelhanças e diferenças entre conselhos de saneamento instituídos no âmbito dos municípios.

Os dados e análises aqui apresentadas constituem uma etapa inicial de investigações sobre o perfil dos conselhos municipais de saneamento básico e sobre o potencial de inclusão dessa instância. A metodologia utilizada poderá constituir a base de uma primeira fase em futuras auditorias no âmbito dos tribunais de contas, a fim de verificar a efetividade dessas instâncias de governança em saneamento. A análise dos dados descritivos precisa ser sucedida de uma associação a outras variáveis de interesse.

É possível perceber que muitos dos problemas de funcionamento apontados são os mesmos presentes em conselhos de diferentes setores existentes por todo o Brasil. Essas instâncias de representação frequentemente encontram pro-

blemas relacionados à sua composição, paridade e representação. E ao se analisar os conselhos municipais, tem-se um cenário desalentador, revelando o caráter marginal que ocupam no âmbito municipal, as falhas na representação da sociedade civil, entre outras.

A criação dos conselhos tampouco revelou rupturas radicais na forma conservadora e tradicional de governar e nem trouxe o exercício da plena gestão democrática, pois a maioria dos municípios não soube se adequar à normativa. Ainda que a sociedade civil tenha avançado na sua representação, continua reduzido seu universo de efetiva participação na condução da política de saneamento básico.

O funcionamento dos conselhos depende de suas condições físicas, materiais e, principalmente, institucionais. A realidade na maioria dos municípios pesquisados mostra que nem sempre os conselhos apresentam as condições mínimas de subsistir, espelhando um baixo grau de institucionalização e uma fraca representatividade da sociedade civil e a dependência excessiva do Executivo municipal.

Tais questões corroboram as tensões entre a dimensão formal legal e a atuação de fato dos conselhos. Ainda que a autonomia em relação ao Estado seja necessária para viabilizar o exercício do controle, a eficiência desses espaços democráticos depende, e muito, da atuação do Estado. Esta questão tem a ver com a autonomia necessária para que os conselhos possam efetivar o controle da sociedade sobre o governo e com o grau de abertura deste para uma prática efetivamente democrática. Sem esta permeabilidade nos municípios, fica difícil os conselhos constituírem-se como expressão da esfera pública e como canal de comunicação entre Estado e sociedade.

A questão da autonomia remete, portanto, à dimensão da efetividade do poder de decisão. A perspectiva dos conselhos como espaços de poder implica alterações no desenho institucional e na estrutura do poder estatal. Constitui-se uma quebra de paradigma. Para que o conselho seja efetivamente um espaço de condução, de direcionamento e de controle social das ações do Estado, é necessário que o sistema público considere-os em sua agenda, que apresente uma efetiva disposição para partilhar o poder de decisão e o controle da implementação das políticas, que altere sua lógica de funcionamento e sua racionalidade, incorporando na formulação e gestão de políticas públicas as demandas sociais canalizadas a partir da participação de diversos atores da sociedade civil.

Para implementar tais mudanças é necessário que se explicite um arranjo político que considere os conselhos como canais efetivos de participação, garantindo uma presença mais qualificada de organizações e da sociedade comprometidas com a consolidação de mecanismos de participação e deliberação suficientemente adaptados e abertos para viabilizar uma comunicação efetiva entre Estado e sociedade.

A participação ativa do cidadão no controle social pressupõe a transparência das ações governamentais. A transparência da gestão pública e das ações do governo depende do funcionamento dos conselhos, órgãos coletivos do poder público e da sociedade civil com o papel de participar da elaboração, execução e fiscalização das políticas públicas. Para que o controle social possa ser efetivamente exercido, é preciso, portanto, que os cidadãos tenham acesso às informações públicas. Quanto mais bem informado o cidadão, melhores condições ele tem de participar dos processos decisórios e de apontar falhas. Isso possibilita a eficiência da gestão pública e contribui para o combate à corrupção.

A partir de indicadores formais sobre a existência de conselhos, percebemos, inicialmente, que, se há formalmente a presença de esferas públicas dessa natureza, possuímos ainda poucos elementos para uma avaliação mais qualitativa de suas formas de funcionamento e graus de efetividade e de influência na gestão dessa política setorial. Ou seja, carecemos de elementos qualitativos e quantitativos que nos permitam monitoramento dessas esferas, assim como problematizações e avaliações mais profundas que possam embasar mudanças de rumos e/ou aprimoramento da democracia.

A criação de conselhos ou instâncias de controle social, por si só, não reveste em efetiva fiscalização de gastos públicos. A situação verificada é de que o governo federal transfere recursos aos municípios sem verificar se os conselhos locais possuem condições mínimas para fiscalizá-los, haja vista que não há estrutura de controle que possa fazer frente e verificar se a aplicação da totalidade dos recursos repassados está condizente com a destinação preestabelecida. Sobre a atuação dos conselhos gestores na condição de representações fiscalizadoras da sociedade, a literatura demonstra que ainda há um longo caminho a ser percorrido para que tais instâncias se transformem em instrumentos efetivos do exercício do controle social.

Dentre as razões de ineficácia dos conselhos, podem ser mencionados fatores como a falta de definição precisa das suas competências e atribuições, a au-

sência de instrumentos jurídicos legalmente definidos de apoio às suas decisões, falta de publicidade das informações necessárias para efetivar uma mobilização social para acompanhamento e participação dos conselhos e o reduzido nível de consciência política da grande massa da população com relação à importância e o poder dos conselhos municipais para a conquista do bem-estar da sociedade com condições adequadas de saneamento básico.

Para aprimorar a criação e o fortalecimento dos conselhos municipais de saneamento básico, é necessária a disposição do governo de conduzir a institucionalização desses espaços de democracia, com o regramento das condições de funcionamento e o aperfeiçoamento da legislação, com regras mais específicas, para que não permaneçam espaços criados somente para atender à exigência normativa para o acesso aos recursos federais. Na pesquisa realizada, verificou-se a lacuna legislativa referente à delimitação da competência dos conselhos. Uma definição legal clara e específica nesse sentido poderia dar mais efetividade à atuação dos conselhos municipais de saneamento básico.

O controle social sobre políticas públicas é um caminho que vem sendo trilhado com a ajuda dos Tribunais de Contas. Cabe aos Tribunais de Contas a fiscalização da correta aplicação de recursos públicos, garantindo a eficiência, eficácia e efetividade na gestão pública. O controle social exercido pela participação social e o controle externo exercido pelos Tribunais de Contas passam a ser auxiliares e complementares entre si no efetivo controle das práticas contrárias ao interesse público. A existência de uma sinergia entre o controle externo exercido pelo Tribunal de Contas e o controle social pode tornar mais efetiva a ação dos controles da administração no combate às práticas contrárias ao interesse público, que favorecem a má gestão, a corrupção, a ineficiência e o desperdício do dinheiro público. Com esta nova visão, o cidadão é apoiado a dar sua colaboração na fiscalização do correto uso dos recursos públicos, como forma de exercer a cidadania e o controle social. Os Tribunais de Contas, ao fiscalizar o estrito cumprimento da legislação que regulamentam a atuação dos conselhos municipais de saneamento básico, fomenta o controle social, colocando os cidadãos, por serem os destinatários das políticas públicas, em espaços que podem acompanhar a aplicação desses recursos zelando pela destinação correta.

As informações sistematizadas neste estudo permitem uma leitura inicial sobre como ainda é bastante tímida a existência dos conselhos municipais de sa-

neamento básico, e, quando existem, incapazes de abrigar reflexões, proposições e ações de participação e de controle social, considerando as dificuldades históricas para construção de uma instância de governança no direcionamento, acompanhamento e fiscalização da política pública de saneamento básico. O estudo não se encerra aqui, muito pelo contrário, esses espaços públicos de democracia são muito novos na concepção da administração pública; em razão disso, muito ainda poderá ser estudado para o seu aperfeiçoamento.

REFERÊNCIAS

BIZERRA, A. L. V. **Governança no setor público**: a aderência dos relatórios de gestão do Poder Executivo municipal aos princípios e padrões de boas práticas de governança. 2011. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – Faculdade de Administração e Finanças, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <https://bit.ly/2RDPKPT>. Acesso em: 15 dez. 2019.

BORDENAVE, J. E. D. **O que é participação**. 8. ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nº 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**: seção 1, Brasília, DF, p. 3, 8 jan. 2007.

BRASIL. Decreto nº 7.217/2010, de 21 de junho de 2010. Regulamenta a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico, e dá outras providências. Poder Executivo. **Diário Oficial da União**: seção 1, ed. extra, p. 1, 22 jun. 2010.

BRASIL. Decreto, nº 8.211, de 21 de março de 2014. Altera o Decreto nº 7.217, de 21 de junho de 2010, que regulamenta a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007,

que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico. **Diário Oficial da União**: seção 1, p. 1, 24 mar. 2014a.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança**: aplicável a órgãos e entidades da administração pública. Brasília, DF: TCU, 2014b. Disponível em: <https://bit.ly/2vABPSj>. Acesso em: 15 dez. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial para avaliação de governança em políticas públicas**. Brasília, DF: TCU, 2014c. Disponível em: <https://bit.ly/2RIq19j>. Acesso: em 15 dez. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **10 passos para a boa governança**. Brasília, DF: TCU, 2014d. Disponível em: <https://bit.ly/2S1MWez>. Acesso em: 14 dez. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial para avaliação da governança do centro de governo**. Brasília, DF: TCU, 2016. Disponível em: <https://bit.ly/37JrC40>. Acesso em: 14 dez. 2019.

BRASIL. Decreto nº 10.203, de 22 de janeiro de 2020. Altera o Decreto nº 7.217, de 21 de junho de 2010, que regulamenta a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico. **Diário Oficial da União**: seção 1, ed. 16, p. 1, 23 jan. 2020.

CARNEIRO, C. B. L. Conselhos de políticas públicas: desafios para sua institucionalização. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (org.). **Políticas públicas**. Brasília, DF: Enap, 2006. p. 149-166. v. 2. (Coletânea). Disponível em: <https://bit.ly/31KM1DV>. Acesso em: 13 dez. 2019.

GHANEM, E. (org.). **Influir em políticas públicas e provocar mudanças sociais**: experiências a partir da sociedade civil brasileira. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2007.

GOHN, M. G. M. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2001.

GOHN, M. G. M. Empoderamento e participação da comunidade em políticas sociais. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 13, n. 2, p. 20-31, 2004. Disponível em: <https://bit.ly/3aUBIBg>. Acesso em: 15 dez. 2019.

IBGC – INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. **Código das melhores práticas de governança corporativa**. 5. ed. São Paulo: IBGC, 2015. Disponível em: <https://bit.ly/2SfmbDJ>. Acesso em: 15 dez. 2019.

IFAC – INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS. **Marco internacional: buen gobierno de la entidad en el sector público**. Buenos Aires: FA-CPCE, 2013. Disponível em: <https://bit.ly/2RGgrUe>. Acesso em: 15 dez. 2019.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Conselhos nacionais: perfil e atuação dos conselheiros: relatório de pesquisa. Brasília, DF: Ipea, 2013. Disponível em: <https://bit.ly/2Udlr4n>. Acesso em: 15 dez. 2019.

LAVALLE, A. G. Após a participação: nota introdutória. **Lua Nova**, São Paulo, n. 84, p. 13-23, 2011. Disponível em: <https://bit.ly/2GDxSDC>. Acesso em: 15 dez. 2019.

LIMA, P. P. F. et al. **Conselhos Nacionais: elementos constitutivos para sua institucionalização**. Brasília, DF: Ipea, 2014. (Texto para Discussão, n. 1951). Disponível em: <https://bit.ly/2U7rGXk>. Acesso em: 15 dez. 2019.

LÜCHMANN, L. H. H. A representação no interior das experiências de participação. **Lua Nova**, São Paulo, n. 70, p. 139-170, 2007.

LÜCHMANN, L. H. H. Participação e representação nos conselhos gestores e no orçamento participativo. **Caderno CRH**, v. 21, n. 52, p. 87-97, 2008.

MAIA, C. V. A.; VITAL, J. W. R.; PERGENTINO, A. L. O. **Saneamento e saúde: intersectorização e controle social**. In: CONGRESSO VIRTUAL BRASILEIRO: GESTÃO, EDUCAÇÃO E PROMOÇÃO DE SAÚDE. [S. l.: s. n.], 2012. Disponível em: <https://bit.ly/2Ugw32i>. Acesso em: 15 dez. 2019.

MATIAS-PEREIRA, J. A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro. **APGS**, Viçosa, v. 2, n. 1, p. 109-134, 2010. Disponível em: <https://bit.ly/2OfGmjE>. Acesso em: 15 dez. 2019.

NALINI, J. R. **Ética ambiental**. 3. ed. Campinas: Millennium, 2010.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Conselho Econômico e Social. Comitê para os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. **Comentário Geral nº 12/2002**. un Doc E/C.12/2002/11. Genebra, 29 nov. 2002. Disponível em: <https://bit.ly/38Wtirj>. Acesso em: 15 dez. 2019.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral. **Resolução nº 64/292**. The human right to water and sanitation, un Doc. A/RES/64/292. Nova Iorque, 28 jul. 2010a. Disponível em: <https://bit.ly/2OaoM08>. Acesso em: 15 dez. 2019.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Conselho de Direitos Humanos. **Resolução nº 15/9**. Human rights and access to safe drinking water and sanitation. un Doc. A/HRC/RES/15/9. Genebra, 30 set. 2010b. Disponível em: <https://bit.ly/2RHu8SI>. Acesso em: 15 dez. 2019.

PAIM, J. S. **O que é o SUS**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2009.

ROCHA, E. A Constituição cidadã e a institucionalização dos espaços de participação social: avanços e desafios. *In*: VAZ, F. T.; MUSSE, J. S.; SANTOS, R. F. (org.). **20 anos da Constituição cidadã: avaliação e desafios da seguridade social**. Brasília, DF: Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil, 2008.

ROCHA, R. A gestão descentralizada e participativa das políticas públicas no Brasil. **Pós: Ciências Sociais**, São Luís, v. 6, n. 11, p. 41-57, 2009.

ROMÃO, W. M. Reflexões sobre as dificuldades da implementação da participação institucional no Brasil. **Ideias**, Campinas, v. 6, n. 2, p. 35-58, 2015.

RONCONI, L. Governança pública: um desafio à democracia. **Emancipação**, Ponta Grossa, v. 11, n. 1, p. 21-34, 2011. Disponível em: <https://bit.ly/3aYDSj9>. Acesso em: 15 dez. 2019.

TATAGIBA, L. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. (org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

TATAGIBA, L. Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate. **Sociologia Política**, Curitiba, v. 25, p. 209-213, 2005.

TEIXEIRA, E. C. Conselhos de políticas públicas: efetivamente uma nova institucionalidade participativa? **Pólis**, São Paulo, n. 37, p. 97-120, 2000. Disponível em: <https://bit.ly/3aUKgbh>. Acesso em: 15 dez. 2019.

TEIXEIRA, L. H. G. Conselhos municipais de educação: autonomia e democratização do ensino. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 34, n. 123, p. 692-708, 2004. Disponível em: <https://bit.ly/31iIaOd>. Acesso em: 15 dez. 2019.

WORLD BANK. **A decade of measuring the quality of governance**. Washington, DC: World Bank, 2006. Disponível em: <https://bit.ly/37Frgvf>. Acesso em: 15 dez. 2019.

WORLD BANK. **The Worldwide Governance Indicators (WGI)**. Washington, DC: World Bank, 2013. Disponível em: <https://bit.ly/2GzXPif>. Acesso em: 15 dez. 2019.