



Participação dos cidadãos na gestão do saneamento básico no Pará

Citizens' participation in the basic sanitation management of Para

Cezarina Maria Nobre Souza - Doutora em Saúde Pública, área de Saúde Ambiental, pela Escola Nacional de Saúde Pública da Fundação Oswaldo Cruz (2007). Professora e pesquisadora do quadro permanente do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Pará; integra o Comitê do Programa Institucional de Iniciação Científica e Tecnológica do IFPA. E-mail: cezarina.souza@oi.com.br

Resumo

Este trabalho buscou identificar avanços e limitações sobre o princípio do controle social no âmbito da Política Estadual de Saneamento Básico do Estado do Pará. Para isso, foi realizada análise da referida Lei, dialogando-se com a literatura científica correlata ao tema controle social. O principal avanço identificado foi a própria criação da Política, que definiu o controle social como princípio, determinou a responsabilidade do Estado em apoiar os municípios a implementá-lo como prática no âmbito de suas intervenções. Contudo, a definição de controle social apresentada repete a que foi proposta pela Lei Federal n.º 11.445/2007, muito teórica e pouco prática, deixando abertas as mesmas lacunas nela existentes. Além disso, o legislador paraense, por um lado, cria uma instância colegiada deliberativa e insere no Sistema Estadual de Saneamento como órgão máximo e, por outro lado, se reporta à possibilidade de o controle social ser exercido por meio de uma instância colegiada consultiva.

Palavras-chave

Saneamento; Participação; Controle Social; Política de Saneamento; Estado do Pará.

Abstract

The aim of this paper is to identify advances achieved and limitations in the Basic Sanitation Policy of Para State. For this, it was performed the state law analysis, in comparison with other state sanitation policies. The main advance identified was the very creation of the Policy, which defined the social control as a principle, determined the state's responsibility to support municipalities to implement social control as practice within their interventions. However, the definition of social control presented repeats that proposed in the Federal Law 11,445/2007, highly theoretical and impractical, leaving open the same gaps in that area. Furthermore, the state law, on the one hand, creates an instance collegiate deliberative within the State Sanitation System and, on the other hand, refers to the possibility of social control is exercised by means of an advisory collegiate instance.

Keywords

Sanitation; Participation; Social Control; Sanitation Policy; Para State.

INTRODUÇÃO

Insero em um projeto de pesquisa de maior envergadura, este trabalho buscou identificar avanços e limitações a respeito da participação dos cidadãos na gestão do saneamento no Pará, instituída pela Política Estadual de Saneamento Básico, conforme a Lei Estadual n.º 7.731, de 20 de setembro de 2013.

No contexto dessa Lei, secundando a Lei Federal n.º 11.445/2007 (Art.3.º/VI) e o Decreto Federal n.º 7.217/2010 (Art.2.º/VI), tal participação é definida como um dos princípios da prestação dos serviços de saneamento na perspectiva do controle social, conceituado como sendo “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” (PARÁ, 2013).

Em outras palavras, pode-se dizer que a participação dos cidadãos em saneamento refere-se à capacidade de interferência da sociedade civil, perpassada pelos interesses antagônicos de usuários e não usuários, catadores de resíduos, prestadores, gestores, empresários e políticos, na condução das ações do Estado, como a formulação de políticas, o planejamento, a prestação e a avaliação dos serviços públicos que o compõem.

De modo geral, a participação dos cidadãos vem sendo ampliada no País desde a redemocratização, a partir da Constituição de 1988, com especial destaque para a criação dos conselhos gestores de políticas públicas. Estes passaram a viabilizar a participação de segmentos sociais na formulação dessas políticas e nas tomadas de decisões, o que contribui, em tese, para ajustar o foco dos tecnocratas formuladores destas e, ao mesmo tempo, reduzir a influência do setor privado, com seus interesses de reprodução do capital nesse processo (PUPO; BUENO, 2012).

A participação dos cidadãos na área de saneamento básico é destacada por diversos autores como algo que pode contribuir sobremaneira para o êxito das ações propostas em projetos e programas correlatos. A falta dela, por sua vez, ao contrário, pode ensejar dificuldades de vulto. Em estudo realizado sobre intervenções financiadas pelo Banco Mundial no Nordeste brasileiro, Dias e Lucena (2013) identificaram diversas falhas de execução dos procedimentos que envolveram a participação dos beneficiários, as quais geraram dificuldades para a conclusão das ações.

A despeito da importância assinalada, por conta de sua recém-instituição na área de saneamento, que ainda reflete a marca autoritária herdada do Plano Nacional de Saneamento proposto no período da ditadura militar (SANTOS, 2007), observa-se reduzido número de estudos a respeito na literatura científica

especializada (PITERMAN, 2008; MELO, 2009; MOISÉS et al., 2010), o que torna relevante contribuir para sua ampliação por meio do presente esforço.

Outro motivo que reforça e até dilata essa importância é o fato de tratar-se de estudo realizado em um Estado da Federação com as seguintes características: população atual estimada de 8.073.924 habitantes (BRASIL, 2014a), distribuída em 144 municípios, entre os quais apenas 49 contavam, em 2012, com algum conselho de política urbana ou similar (BRASIL, 2012), e que, como em toda a região Norte, apresenta graves déficits em saneamento a superar, decorrentes da utilização de práticas inadequadas ligadas ao abastecimento de água, esgotamento sanitário, manejo de resíduos sólidos domiciliares e drenagem pluvial (BRASIL, 2014b).

Em outras palavras, isto quer dizer: trata-se de um Estado que apresenta precárias condições de saneamento, onde apenas 34% dos seus municípios contam com alguma instância de controle das políticas públicas urbanas, nas quais, em alguma medida (caso não sejam cooptadas), a sociedade pode exercer algum nível de influência sobre estas.

Na seção seguinte, com o fim de discutir o objeto de estudo em si, é feita uma abordagem acerca de seu conceito, níveis, beneficiários, limites e mitos relacionados. Em seguida, são apresentadas as referências sobre a participação existentes na Lei em estudo. Na sequência, tais referências são analisadas, concluindo-se com as considerações finais.

A PARTICIPAÇÃO DOS CIDADÃOS

A palavra participação tem a ver com a palavra parte. Contudo, há grande diferença entre fazer parte e tomar parte de algo. Por exemplo: pode-se fazer parte de um grupo sem tomar parte no processo de decisões relativas a este. Isto significa que a segunda expressão representa um nível de participação mais intenso que a primeira, evidenciando a diferença entre participação ativa (cidadãos engajados) e participação passiva (cidadãos inertes).

A participação ativa, entendida como sendo o controle social do Estado pelos cidadãos (OLIVEIRA, 2008), pode apresentar diversas nuances marcadas pela maior ou menor dedicação das pessoas às organizações a que se associam, às causas e aos processos dinâmicos que constituem ou modificam a sociedade. Pode, também, configurar movimento de maior ou menor amplidão social, o que produz processos de micro e de macroparticipação.

A microparticipação é a associação voluntária de pessoas em torno de uma atividade comum, na qual não há a pretensão de obterem-se benefícios pessoais e imediatos. Isto consiste na participação ativa em associações, diferentemente

da participação ativa, também chamada participação social, que se dá por meio de intervenções nas lutas sociais, econômicas e políticas que conformam a história da sociedade e configuram a macroparticipação. Portanto, esse nível de participação é o processo em que as diversas camadas sociais tomam parte da produção, da gestão e do usufruto dos bens materiais e culturais de uma sociedade (BORDENAVE, 1994).

Nesse sentido, “se uma população apenas produz e não usufrui dessa produção, ou se ela produz e usufrui, mas não toma parte na gestão, não se pode afirmar que ela participe verdadeiramente” (BORDENAVE, 1994, p. 25).

Há na literatura científica diversas proposições de classificação da participação, segundo seus graus e níveis, as quais podem ser consideradas como ferramentas importantes na avaliação de políticas públicas, pois favorecem a compreensão do papel de cada um dos agentes sociais envolvidos e do grau com que são capazes de influenciar o processo. Por exemplo, têm-se as classificações propostas por Arnstein (1969); Bordenave (1994); Bernardes, Scárdua e Campana (2006), entre outras.

Analisando tais proposições, observa-se que essas partem de um patamar de participação que pode ser denominado, no caso da primeira, como sendo de “não participação” por conta da manipulação dos participantes e das concessões feitas exclusivamente àqueles insatisfeitos, com o objetivo de “curá-los”, como se essa insatisfação fosse uma doença, todavia apenas eliminando os sintomas sem atuar nas causas. Já no caso da segunda e da terceira, aparece como sendo mera informação, uma vez que os membros envolvidos são apenas comunicados das decisões já tomadas e avaliam os resultados das ações empreendidas.

Nas três abordagens, o estágio intermediário de participação é marcado pela participação inexpressiva, na qual há apenas a sensação de poder e a possibilidade – não mais que isso – de determinar alguma influência sobre as decisões tomadas pelo grupo dirigente, por meio da elaboração de planos, programas e projetos, bem como da definição de critérios para alocação de recursos e administração de operações.

Igualmente, nas três abordagens, o estágio mais avançado de participação é caracterizado pelo compartilhamento do poder entre todos os agentes sociais envolvidos no processo, ao que se pode chamar de poder cidadão ou autogestão, marcado pela determinação dos objetivos e estratégias da organização, bem como pela formulação de sua doutrina ou política.

Analisando algumas propostas de categorização da participação, entre as quais a de Arnstein (1969) e a de Bernardes, Scárdua e Campana (2006), os pesquisadores Heller, Rezende e Heller (2007), a despeito de reconhecerem seu

mérito, que classificam como didático, na medida em que facilitam a compreensão dos papéis exercidos pelos agentes sociais envolvidos, fazem uma análise que pode ser aplicada às abordagens aqui apresentadas: consideram-nas limitadas por apresentarem lógica hierárquica. Para os autores, não necessariamente essa é a melhor abordagem, uma vez que, para situar o nível de participação de uma dada sociedade, deve ser levado em conta, em cada caso, o modelo político vigente e a concepção de cidadania assumida. Nesse sentido, propõem que a classificação deva ser feita com enfoque qualitativo.

Ao se discutir graus e níveis de participação, fica evidente que há fatores que impõem limite ao seu exercício. Veiga (2007), ao citar o trabalho de Day (1997), indica um conjunto de condições desiguais que se fazem presentes no contexto do planejamento entre setores técnicos e indivíduos e coletividades envolvidas. Estas são ligadas: ao conhecimento técnico; às habilidades e aos recursos; ao tempo e ao dinheiro que são disponibilizados num processo participativo; às oportunidades de acesso ao processo participativo pelos diferentes agentes sociais; ao domínio dos agentes mais preparados; ao predomínio de particularismos prejudicando um planejamento global.

Também deve ser levado em conta que a participação, numa perspectiva de dualidade, pode servir tanto aos interesses de setores progressistas que almejam a construção de uma democracia autêntica, quanto aos setores conservadores, que não veem os avanços das forças populares como algo favorável para si. Nesse sentido, estes últimos, sob a influência das concepções neoliberais, situam a participação como meio para reduzir o tamanho do Estado, repassando para a sociedade atribuições que lhe cabem, sobretudo na área social (MORONI, 2009).

Por outro lado, quando os setores progressistas falam em participação, referem-se ao crescimento da consciência crítica da população, do fortalecimento de sua capacidade de reivindicação e da ampliação de seu poder na sociedade (BORDENAVE, 1994). Reportam-se à participação da sociedade civil organizada na definição das políticas de forma autônoma e independente (MORONI, 2009). Consideram que a participação é elemento indissociável da democracia, o que se pode conceber a partir das ideias de Touraine (1996), quando este afirma

que a democracia deve ajudar os indivíduos a serem sujeitos e conseguirem em si mesmos, através de suas práticas como de suas representações, a integração não só de sua racionalidade, isto é, sua capacidade para manipular técnicas e linguagens, mas também de sua identidade que se apoia em uma cultura e tradição, reinterpretadas constantemente por eles (...) (TOURAINÉ, 1996, p. 175).

Essa dualidade de perspectiva também pode ser percebida quando se associa a participação à ideia de *indivíduos sujeitos* e *indivíduos consumidores*. Para Touraine (1996), estes estariam à mercê das forças ou organizações que comandam o mercado; aqueles seriam o contraponto.

Assim, para o autor,

a passagem do indivíduo consumidor para o indivíduo sujeito não se opera pela simples reflexão ou pela difusão de ideias, mas apenas pela democracia, pelo debate institucional aberto e pelo espaço dado à palavra, em particular, à palavra dos grupos mais desfavorecidos, porque os detentores do poder e do dinheiro exprimem-se mais eficazmente através dos mecanismos econômicos, administrativos ou midiáticos que estão sob seu controle do que sob a forma do discurso ou protesto (TOURAINÉ, 1996, p. 206).

No Brasil, existem estudos que reportam a participação como fenômeno que assumiu diferentes naturezas ao longo da história política do País: de cooptação por governos populistas; de resistência aos governos militares; comunitária em prol de projetos de desenvolvimento localizados; popular pela democracia; cidadã em que os diferentes atores sociais competem entre si pelo acesso aos canais de participação para assegurar seus interesses diversos e complexos (GOHN, 2001).

Além disso, no País, a participação, em geral, é envolvida por um conjunto de mitos ou disfarces ideológicos criados por aqueles que detêm e não desejam compartilhar o poder político. Por exemplo, o mito de que a participação muda por si só a realidade despolitiza a participação, pois não considera a existência de sujeitos políticos contrários às mudanças nem a correlação de forças que se organizam em torno dos interesses diversos (MORONI, 2009).

Baseado na valorização do saber, o mito de que a sociedade não está preparada para participar como protagonista das políticas públicas justifica a tutela do Estado sobre a sociedade civil; a não disponibilização de informações, uma vez que “a sociedade não irá entender”; e a necessidade de capacitação, para a participação, exclusivamente da população, como se os agentes governamentais não demandassem, também, o devido preparo para entenderem e participarem (MORONI, 2009).

A PARTICIPAÇÃO DOS CIDADÃOS E A POLÍTICA ESTADUAL DE SANEAMENTO BÁSICO DO PARÁ

A leitura minuciosa da Lei n.º 7.731/2013, que estabeleceu a Política Estadual de Saneamento Básico no Pará, permite a identificação de seis referências

à participação dos cidadãos, na perspectiva, como já dito, do controle social, nos Artigos 1.º, 2.º, 4.º, 23, 43 e 54.

O Art. 1.º/caput estabelece que o controle social é uma das matérias disciplinadas pela Lei, respeitadas as atribuições e competências dos demais entes federados, conforme transcrito a seguir:

Art. 1.º. A Política de Saneamento do Estado do Pará reger-se-á pelas disposições desta Lei, de seus regulamentos e das normas administrativas dela decorrentes e tem por finalidade disciplinar o planejamento, os investimentos, a prestação dos serviços, a regulação e o controle social dos programas, ações, projetos, obras, atividades e serviços de saneamento básico no Estado do Pará, respeitadas as atribuições e competências constitucionais dos entes federados (PARÁ, 2013).

O Art. 2.º/inciso IV define o termo controle social, como segue:

Art. 2.º. Para os efeitos desta Lei, considera-se:

[...]

IV - controle social: 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 (PARÁ, 2013).

O Art. 4.º/inciso IX apresenta o controle social como um princípio da Lei, conforme indicado a seguir:

Art. 4.º. Os serviços de saneamento básico são de natureza essencial e serão prestados diretamente ou delegados pelo titular, com base nos seguintes princípios:

[...]

IX - controle social (PARÁ, 2013).

O Art. 23/caput determina que a implementação do controle social nos municípios é objeto de apoio do Estado, conforme transcrito a seguir:

Art. 23. A Secretaria de Estado de Integração Regional, Desenvolvimento Urbano e Metropolitano - SEIDURB desenvolverá e apoiará, técnica e financeiramente, programas para aperfeiçoamento do planejamento, da prestação dos serviços, da regulação e do controle social do saneamento básico nos Municípios, no âmbito da Política Estadual de Saneamento Básico (PARÁ, 2013).

O Art. 43/inciso V determina que os municípios devem adotar medidas de sua competência administrativa para o estabelecimento de mecanismos de participação e controle social, como segue

Art. 43. Os Municípios deverão adotar medidas de sua competência administrativa para o atendimento dos objetivos da Política Estadual de Saneamento Básico, devendo, para tanto:

[...]

V - estabelecer mecanismos de participação e controle social (PARÁ, 2013).

O Art. 54/*caput* e incisos de I a V determinam que o controle social poderá incluir a participação em órgãos colegiados de caráter consultivo com representação dos titulares dos serviços, dos prestadores e dos usuários, de órgãos governamentais entidades técnicas, organizações da sociedade civil e de defesa do consumidor que atuem na área, conforme indicado a seguir:

Art. 54. O controle social dos serviços públicos de saneamento poderá incluir a participação nos órgãos colegiados de caráter consultivo, assegurada a representação:

I - dos titulares dos serviços;

II - de órgãos governamentais relacionados ao setor de saneamento básico;

III - dos prestadores de serviços públicos de saneamento básico; IV - dos usuários de serviços de saneamento básico;

V - de entidades técnicas, organizações da sociedade civil e de defesa do consumidor relacionadas ao setor de saneamento básico (PARÁ, 2013).

Analisando as seis referências apresentadas, observa-se que o Art. 1.º aponta o controle social como matéria disciplinada pela Lei, respeitadas as atribuições e competências de outros entes federados. Neste caso, está sendo feita referência aos municípios, uma vez que são eles os titulares dos serviços, conforme decisão do Supremo Tribunal Federal, divulgada por meio do Acórdão de 16 de setembro de 2013. Nesse sentido, o Art. 43 também se reporta à competência administrativa municipal para o estabelecimento de mecanismos de participação e controle social.

Pode-se entender, então, que a Lei designa o controle social como atividade da qual o Estado não poderá descurar no âmbito de suas ações e investimentos em saneamento, a serem realizados de forma articulada com os municípios, levando em conta a responsabilidade destes como titulares. A menção a tal articulação pode ser também identificada no Art. 23, uma vez que este trata do apoio que o Estado deve prestar aos municípios para a implementação do controle social.

O Art. 2.º, ao definir controle social, limita-se a transcrever *ipsis litteris* o texto contido no Art. 3.º/inciso IV da Lei Federal n.º 11.445/2007 e não avança no sentido de tornar mais claro o entendimento prático do que vem a ser o controle social em saneamento. Contudo, ela não é a única, pois esse mesmo fato se repete no texto das políticas estaduais de saneamento básico de outros

estados, como Bahia (Lei n.º 11.172/2008), Espírito Santo (Lei n.º 9.096/2008); Maranhão (Lei n.º 8.923/2009) e Paraíba (Lei n.º 9.260/2010), por exemplo.

Mas, como se expressaria o avanço desejado? Uma definição mais clara e objetiva poderia ser, conforme já citado: controle social é a capacidade de interferência da sociedade civil, perpassada pelos interesses antagônicos de usuários e não usuários dos serviços, catadores de resíduos, prestadores, gestores, empresários e políticos, na condução das ações do Estado (o termo Estado aqui empregado não se refere ao ente federado, mas, sim, ao oposto de sociedade civil), como a formulação de políticas, o planejamento, a prestação e a avaliação dos serviços públicos que o compõem.

O Art. 4.º, atendendo o que determina a Lei Federal n.º 11.445/2007, ratifica o controle social como um princípio a ser seguido pela atividade de prestação dos serviços, sejam eles prestados de forma direta pelo titular ou por meio de delegação deste a terceiros. Insere-se neste último caso a prestação feita pela Companhia de Saneamento do Pará (COSANPA), uma sociedade de economia mista com gestão estadual que atende, por exemplo, municípios da região metropolitana de Belém.

O Art. 54, tanto quanto o Art. 2.º, reproduz um trecho da Lei n.º 11.445/2007. Neste caso, trata-se do conteúdo do Art. 47 daquela Lei. Assim sendo, está afirmado na Lei paraense que poderá ser exercido o controle social por meio de órgãos colegiados de caráter consultivo com participação de diversos segmentos da sociedade.

Nesse sentido, considerando que a área de saneamento é neófito no exercício dessa atividade (SANTOS, 2007; PITERMAN, 2008; MELO, 2009; MOISÉS et al., 2010), pode-se perguntar: qual o nível de participação esperado/permitido pela Lei federal e também pela estadual se os mecanismos designados para assegurar essa participação apresentam caráter meramente consultivo e não deliberativo?

Há aqui, portanto, um limite significativo à participação verdadeira descrita por Bordenave (1994). A natureza não deliberativa, apenas consultiva dos mecanismos criados, pode representar um exemplo de que, em ambos os casos, a participação não está a serviço da constituição de cidadãos sujeitos, como propõe Touraine (1996). No máximo, poderia ser avaliada como inexpressiva, como classificam Arnstein (1969), Bordenave (1994) e Bernardes, Scárdua e Campana (2006), para um nível intermediário de participação, na medida em que produz a sensação do poder, notadamente, entretanto, desprovido de efetividade prática.

Essa característica se soma às dificuldades que, de modo geral, já existem para o exercício da participação, as quais foram apontadas por Day (1997). Na

presente situação, as classes subalternas não terão a chance de deliberar a seu favor, mesmo que consigam, dentro do movimento de competição descrito por Gohn (2001), sobrepor-se ao domínio dos agentes mais preparados, marcado, por exemplo, pela superioridade de escolaridade que estes apresentam em relação às aquelas.

A discussão sobre a participação dos cidadãos definida pela Lei em estudo se encerraria aqui, caso não houvesse em outros dois de seus artigos, além dos seis já estudados, importante aspecto a considerar. Trata-se dos Art. 10 e 11, ambos incluídos na seção I do texto, relativa ao Sistema Estadual de Saneamento Básico, definido como

o conjunto de agentes institucionais que, no âmbito das respectivas competências, atribuições, prerrogativas e funções, interagem de modo articulado, integrado, cooperativo e em conformidade com os conceitos, os princípios, os objetivos e os instrumentos da Política Estadual de Saneamento (...) (PARÁ, 2013, Art. 9.º).

O Art.10 estabelece a composição do referido Sistema por uma gama de agentes, sendo um deles o Conselho Estadual de Saneamento. Na sequência, o Art. 11 traça o perfil desse Conselho:

Art. 11. O Conselho Estadual de Saneamento é o Órgão Superior de Deliberação Colegiada que tem por missão institucional decidir sobre a política e as ações de saneamento do Estado, e terá sua organização e funcionamento regulados em regimento interno, com as seguintes atribuições:

[...]

III - exercer funções consultiva, normativa e deliberativa relativas à formulação, implantação e acompanhamento da Política Estadual de Saneamento (PARÁ, 2013).

Assim, como se pode constatar, foi definido pelo Art. 11 que o Conselho Estadual é o órgão superior do Sistema Estadual e que seu caráter é deliberativo, mas também consultivo e normativo. Porém, como já visto, foi determinada pela mesma Lei, no Art. 54, que haverá um órgão colegiado estadual de caráter consultivo para o exercício do controle social.

Ora, são dois órgãos, um deliberativo e outro somente consultivo? Afinal, o Conselho Estadual não exercerá controle social? É verdade que ele terá 14 membros dos quais oito são representantes do Poder Público e não da sociedade civil (cinco serão do governo do Estado, dois das prestadoras dos serviços, que na maioria dos casos são públicas, além de um representante do governo federal), mas ele não terá a função de controlar a política do Estado? Ao ler o Art. 11, com

todas as atribuições desse órgão, parece evidente que terá, salvo melhor juízo. E, se assim é, o que fará o outro órgão colegiado a que se refere o Art. 54?

À primeira vista, talvez seja possível supor que o legislador não tenha atentado para o fato de que já havia criado tal instância no Art. 11. A justificativa para isto seria a preocupação de ratificar o conteúdo da Lei Federal citada, como também, especificamente, o do Art. 34/§ 6.º do Decreto Federal n.º 7.217/2010 que, com redação alterada pelo Decreto n.º 8.211/2014, estabelece o controle social por instância colegiada como condição para acesso a recursos financeiros federais.

Contudo, ao analisar o texto da Política Estadual de Saneamento Básico do Maranhão, observa-se, no Art. 14/incisos I a IV, que o Sistema Estadual de Saneamento Básico daquele Estado, além de ser constituído por um órgão coordenador (uma secretaria de Estado) e por órgãos executores (demais órgãos e entidades estaduais ligados ao saneamento), possui um órgão superior, que é o Conselho Estadual de Saneamento Básico, com competências normativas e de controle, e um órgão de controle social, que é o Conselho Estadual das Cidades, com competências de controle e integração da política de saneamento com outras políticas urbanas (MARANHÃO, 2009).

Nesse caso, parece evidente que o legislador maranhense entende que o Conselho Estadual não exerce controle social, apesar de ser esse Conselho composto por uma gama extensa e variada de agentes sociais ligados ao saneamento, conforme determina o Art. 19 da referida política estadual. Já o outro Conselho, que é o das Cidades, este, então, é que, para ele, exerce o papel de instância de controle social.

Diante do exposto, se o legislador paraense buscou seguir a proposta maranhense, limitou-se apenas a indicar o órgão superior do Sistema Estadual e não incluiu o órgão de controle social como integrante desse Sistema.

Isto não é isento de consequências. Poderá redundar em prejuízo à efetividade do controle pela sociedade, pois, além de não ser de caráter deliberativo, esse órgão não integra o Sistema de saneamento do Estado, existindo apenas para dar cumprimento às diretrizes nacionais, sem qualquer atuação concreta.

Diferentemente da proposta paraense e mesmo da maranhense, a Política Estadual de Saneamento Básico da Bahia vai mais longe, pois atribui ao Conselho Estadual das Cidades a responsabilidade de atuar como órgão superior do Sistema Estadual de Saneamento, com funções deliberativa, consultiva e fiscalizadora. Nesse caso, só há uma instância colegiada, que exerce o controle social e, ao mesmo tempo, atua como órgão máximo do Sistema.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pode-se considerar que o principal avanço identificado quanto ao controle social no âmbito da Política Estadual de Saneamento Básico do Pará é a própria criação dessa Política. Embora isto tenha ocorrido seis anos após a promulgação da Lei Federal n.º 11.445/2007, que estabeleceu as diretrizes nacionais para o saneamento básico, a política paraense definiu o controle social como princípio, determinou a responsabilidade do Estado em apoiar os titulares dos serviços – os municípios – a implementá-lo como prática no âmbito de suas intervenções.

Contudo, por outro lado, como limitação, a definição de controle social apresentada repete a que foi proposta na citada Lei Federal, muito teórica e pouco prática, deixando abertas as mesmas lacunas nela existentes. Além disso, o legislador paraense, por um lado, cria uma instância colegiada deliberativa e insere como órgão máximo no Sistema Estadual de Saneamento, mas que não exerce controle social e, por outro lado, se reporta à possibilidade de o controle social ser exercido por meio de outra instância colegiada, porém consultiva.

Ponderando avanço e limitações, estas pesam mais do que aquele, pois minimizam a efetividade da participação com riscos reais de que o órgão de controle social seja manobrado como mera peça no jogo político de interesses do governo e das elites.

Para que sejam realizados os ajustes requeridos nesse contexto, é inequívoca a necessidade de os setores sociais aliados desse jogo, do qual certamente devem fazer parte para nele inserirem seus próprios interesses, buscarem se mobilizar, por meio de seus núcleos, associações, sindicatos e instituições de pesquisa.

REFERÊNCIAS

ARNSTEIN, S.A. **Ladder of Participation**. Journal of the American Institute of Planners, vol. 35, n.º 4, p. 216-224. (1969). Resumo disponível em Partnerships online (www.partnerships.org.uk/part/arn.htm). Reino Unido, 1998. Acessado em: 04 jan. 2013.

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

BORDENAVE, J.E.D. **O que é participação**. 8.ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1994 (Coleção Primeiros Passos).

IBGE. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) 2012**. Disponível em: ftp://ftp.ibge.gov.br/Perfil_Municipios/2012/pdf/tab006.pdf. Acesso em: 28 de março de 2014.

_____. **Censo Demográfico**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/estadosat/perfil.php?sigla=pa>. Acesso em: 14 de outubro de 2014. 2014a.

_____. **Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. Plano Nacional de Saneamento Básico - Plansab**. Brasília. Disponível em: http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNSA/PlanSaB/plansab_texto_editado_para_download.pdf. Acesso em: 14 de outubro de 2014. 2014b

DAY, D. **Citizen participation in the planning process: an essentially contested concept?** Journal of Planning Literature. Vol. 11, n.3. p. 421-34. 1997.

DIAS, L.O; LUCENA, A.F. **Participação comunitária em projetos de desenvolvimento: um olhar sobre a execução do Prosanear I em Fortaleza - CE**. Novos Cadernos NAEA, v.16, n.2, p.319-339, dez. 2013.

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

HELLER, L; REZENDE, S.C.; HELLER, P.G.B. **Participação e controle social em saneamento básico: aspectos teórico-conceituais**. In: GALVÃO JUNIOR, A.C; XIMENES, MMF. **Regulação: controle social da prestação dos serviços de água e esgoto**. Fortaleza: Pouchain Ramos, 2007.

MARANHÃO. **Lei n.º 8.923/2009**. Institui a Política Estadual de Saneamento Básico - PESB, disciplina o convênio de cooperação entre entes federados para autorizar a gestão associada de serviços públicos de saneamento básico, e dá outras providências. 2009.

MELO, G.B. **Avaliação da política municipal de saneamento ambiental de Alagoinhas (BA) - contornos da participação e do controle social**. 211f. Dissertação (Mestrado em Tecnologia Ambiental e Recursos Hídricos) - Universidade de Brasília, Brasília: 2009. Disponível em: <http://repositorio.bce.unb.br/handle/10482/8961>. Acessado em: 05 jan. 2013.

MOISÉS, M.; KLIGERMAN, D. C.; COHEN, S. C.; MONTEIRO, S. C. F. **A política federal de saneamento básico e as iniciativas de participação, mobilização, controle social, educação em saúde e ambiental nos programas governamentais de saneamento**. Ciência e Saúde Coletiva. Rio de Janeiro: v.15, n.5, p.2581-2591. 2010.

MORONI, J.A. **O direito à participação no governo Lula**. In: AVRITZER, L. **Experiências nacionais de participação social**. São Paulo: Cortez, 2009, p. 107-141.

OLIVEIRA, M.T.C.S. **Aspectos conceituais e metodológicos da participação e do controle social**. In: Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (org). **Elaboração de Plano Municipal de Saneamento Básico. Guia do profissional em Treinamento: nível 2**. Salvador: ReCESA, 2008, P 40-51. Disponível em: http://www.nurene.com.br/transversais/elaboracao_de_plano_municipal_de_saneamento_basico.pdf. Acessado em: 5 jan. 2013.

PARÁ. **Lei n.º 7.731/2013**. Dispõe sobre a Política Estadual de Saneamento Básico e dá outras providências. 2013.

PITERMAN, A. **O controle social e as políticas públicas de saneamento: uma avaliação em municípios pertencentes à Bacia do Rio das Velhas – 2008.** 237 f. Dissertação (Mestrado em Saneamento, Meio Ambiente e Recursos Hídricos) - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte. 2008.

PUPO, S.; BUENO, L.M.M. **Entre avanços e retrocessos: as contradições ou armadilhas da participação no planejamento urbano participativo.** R. B. Estudos Urbanos e Regionais v. 14, n. 1/maio. 2012.

SANTOS, J.F. **Controle social no saneamento: perspectivas para uma cidade saudável à luz da lei 11.445 de 5 de janeiro de 2007.** In: ASSIS, JBL (ed.). Controle social no saneamento: perspectivas para uma cidade saudável. Natal: Agência Reguladora de Serviços de Saneamento Básico do Município de Natal (ARSBAN), 138 p., 2007.

TOURAINÉ, A. **O que é democracia.** Petrópolis: Vozes, 1996.

VEIGA, B.G.A. **Participação social e políticas públicas de gestão das águas: olhares sobre as experiências do Brasil, Portugal e França.** 2007. 320f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável) - Universidade de Brasília, Brasília: Disponível em: http://repositorio.bce.unb.br/bitstream/10482/2701/1/Tese_Bruno%20Veiga.pdf. Acessado em: 20 mar. 2013.

Texto submetido à Revista em 26.09.2014
Aceito para publicação em 02.05.2015