



MINISTÉRIO DAS CIDADES
Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental
Departamento de Planejamento e Regulação
Programa de Desenvolvimento do Setor Águas - INTERÁGUAS

INTERÁGUAS
Programa de Desenvolvimento do
SE TOR Á G U A

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

Ministério das Cidades



Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura - IICA

**Produto III.1 – Adequação e
Formulação de Modelo e
Instrumentos de Participação e
Controle Social – Diagnóstico e
proposta de modelo e
instrumentos de participação e
controle social.**

**CONSULTORIA PARA AÇÕES DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA,
ELABORAÇÃO DE ESTUDOS E CAPACITAÇÃO TÉCNICA
EM REGULAÇÃO E FISCALIZAÇÃO DE SERVIÇOS
DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA E ESGOTAMENTO SANITÁRIO**

SDP N°: 168/2015

Brasília, 18 de fevereiro de 2018





RESUMO

Este relatório é o Produto III.1 da consultoria do projeto “Assistência técnica, elaboração de estudos e capacitação técnica em regulação e fiscalização de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário”, no âmbito do Programa Interáguas, em seu Componente 3 – Saneamento Básico, contratado pelo IICA - Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura no âmbito do PCT BRA/IICA/13/005. Este relatório contém a análise para AGEPAN de adequação e formulação de modelo e instrumentos de participação e controle social – Diagnóstico e proposta de modelo e instrumentos de participação e controle social.

ABSTRACT

This report is the Product III.1 of the consulting project "Technical assistance, preparation of studies and technical training in regulation and supervision of water supply and sewage services" under the Interaguas program in its Component 3 - Basic Sanitation, commissioned by IICA - Inter-American Institute for Cooperation on Agriculture under the PCT BRA / IICA / 13/005. This report contains the analysis for AGEPAN of adaptation and formulation of model and instruments of participation and social control – Diagnostic and proposal of model and instruments of participation and social control.

RESUMEN

Este informe es el Producto III.1 del proyecto de consultoría "Asistencia técnica, estudios de desarrollo y formación técnica en la regulación y supervisión de los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento" en el marco del programa de INTERÁGUAS en su Componente 3 - Saneamiento Básico, contratado por IICA - Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura bajo el BRA PCT / IICA / 13/005. Este informe contiene una Documentación Técnica para AGEPAN de adecuación y formulación de modelo e instrumentos de participación y control social – Diagnóstico y propuesta de modelo e instrumentos de participación y control social.



SUMÁRIO

LISTA DE FIGURAS	5
LISTA DE GRÁFICOS	6
LISTA DE QUADROS.....	7
LISTA DE TABELAS	8
1. INTRODUÇÃO	9
2. METODOLOGIA	11
2.1. Levantamento e análise de informações sobre participação e controle social no âmbito das agências beneficiadas	13
2.2. Realização das oficinas de trabalho e aplicação dos questionários	14
3. BASES CONCEITUAIS E NORMATIVAS ACERCA DA PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL.....	18
I) Democracia, Cidadania e Participação.	18
II) Administração Pública e Políticas Públicas: breves aspectos conceituais.....	26
III) Governança e Transparência na Administração Pública	32
IV) Controle Social: aspectos teóricos e bases legais da participação e do controle social.....	39
V) Escalas de Participação e Controle Social.....	53
VI) Instâncias e Mecanismos de Participação e Controle Social.....	67
VII) Participação e Controle Social em Políticas Públicas Setoriais: experiências e desafios.....	76
VIII) Aspectos Legais: Participação e Controle Social no Saneamento Básico	83
IX) Desafios para a participação e o controle social na regulação do saneamento básico	90
4. PANORAMA DOS DISTINTOS MODELOS E INSTRUMENTOS DE PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL NO PAÍS.....	96
4.1. Participação e controle social na regulação do País	96
Experiências nacionais de controle social na regulação do saneamento básico	105
4.2. Transparência na divulgação dos Relatórios de Fiscalização	118
5. DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO ATUAL DO MODELO E DOS INSTRUMENTOS DE PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL NA AGEPAN	123
6. PROPOSTAS DE MODELOS E INSTRUMENTOS DE PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL PARA AGEPAN	156
6.1. Propostas comuns para todas as agências	156



6.2. Propostas específicas para AGEPAN	184
REFERÊNCIAS	198
ANEXO 1	203



LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Cronograma das oficinas de trabalho nas agências beneficiadas.	14
Figura 2 – Oficina de trabalho – AGEPAN.	15
Figura 3 – Tipo de informações analisadas em cada uma das dimensões do questionário.	16
Figura 4 – Capacitação em Participação e Controle Social realizada em fevereiro de 2017, em Campo Grande – MS.	17
Figura 5 – Fases de formulação das políticas públicas.	28
Figura 6 – Formas de controle sobre a Administração Pública.	40
Figura 7 – Definição de Participação e Controle Social.	45
Figura 8 – Análise histórico-teórica das formas de representatividade da participação popular na gestão pública (Rocha, 2011).	48
Figura 9 – Escala de participação e controle social de Arnstein (1969).	54
Figura 10 – Escala de participação da sociedade (BOZA, 2006).	56
Figura 11 – Escala do Guia para a elaboração de planos municipais de saneamento (BERNARDES; SCÁRDUA; CAMPANA, 2006).	59
Figura 12 – Escala de Heyd e Neef (2006).	60
Figura 13 – Solicitações e Processos na Ouvidoria da ARCE referente ao mês de janeiro de 2017.	111
Figura 14 – Demandas de manifestações pontuais para a Ouvidoria da AGR no setor de saneamento em março de 2017.	117
Figura 15 – Modelo de formulário de solicitação ou reclamação da Ouvidoria da AGEPAN.	127
Figura 16 – Organograma da AGEPAN.	142
Figura 17 – Relevância da Participação de Entidade por Categoria no setor de Ouvidoria.	161
Figura 18 – Relevância da participação de entidades por categoria no setor de Regulação Econômica.	163
Figura 19 – Relevância da participação de entidades por categoria no setor de Fiscalização.	164
Figura 20 – Relevância da participação de entidades por categoria no setor de Normativo Jurídico.	166
Figura 21 – Rede de Precedências das Propostas a todas às agências.	180



LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Agências Reguladoras participantes da pesquisa da ABAR (2008-2015). 97	
Gráfico 2 – Quantidade de solicitações atendidas na Ouvidoria das agências reguladoras integrantes da pesquisa (2009-2014).	100
Gráfico 3 – Total de Audiências e Consultas Públicas realizadas pelas agências reguladoras (2009-2015).	101
Gráfico 4 – Conteúdo dos normativos e procedimentos atuais de consultas e reclamações dos usuários na Ouvidoria são suficientes para atender a demanda. ...	129
Gráfico 5 – As solicitações da Ouvidoria fundamentam a edição de resoluções e auxiliam na fiscalização e regulação dos serviços.	130
Gráfico 6 – Dificuldades da Ouvidoria para implementar outras formas de captar a percepção dos usuários sobre a qualidade dos serviços.	131
Gráfico 7 – Quem pode encaminhar solicitações à Ouvidoria?	131
Gráfico 8 – Realidade da agência quanto à qualidade da participação e do controle social nas audiências e consultas públicas.	137
Gráfico 9 – Principais dificuldades pela baixa ou não participação e controle social nas audiências e consultas públicas.	138
Gráfico 10 – Atendimento das demandas de regulação pelo atual formato de indicação dos membros do conselho de regulação.	146
Gráfico 11 – Atuais competências do conselho atendem as demandas regulatórias.	146
Gráfico 12 – Suficiência da frequência e duração das reuniões do conselho são satisfatórias para o desenvolvimento das atividades do Conselho.	147
Gráfico 13 – Existência de participação do Conselho Municipal de Saneamento Básico no controle social.	151
Gráfico 14 – Existência de pesquisas de satisfação com os usuários realizadas pelos prestadores de serviços.	153



LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Etapas da Ação III - Adequação e Formulação de Modelo e Instrumentos de Participação e Controle Social.....	12
Quadro 2 – Princípios básicos da Administração Pública.	30
Quadro 3 – Formas de classificação da Participação Popular na gestão pública.	46
Quadro 4 – Escalas de Participação e Controle Social.....	65
Quadro 5 – Agências Reguladoras e a Transparência na Divulgação dos Relatórios de Fiscalização.....	119
Quadro 6 – Índices de publicidade e transparência regulatória.....	135
Quadro 7 – Interesse e forma de participação do ator na regulação.....	158
Quadro 8 – Propostas comuns para as agências beneficiadas.....	183
Quadro 9 – Propostas para Melhoria (PM) dos mecanismos de participação e controle social existentes na AGEPAN.	188
Quadro 10 – Propostas específicas para AGEPAN.....	197



LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Participantes e questionários preenchidos por cada agência beneficiada.	15
Tabela 2 – Percentual de parcerias institucionais firmadas entre as agências reguladoras (AR) e demais entidades (2009-2015).....	98
Tabela 3 – Ocorrência de sessões públicas, publicação de decisões e relatórios de fiscalização (2013-2015).	103
Tabela 4 – Existência e tipo de conselhos nas agências reguladoras participantes da pesquisa (2009-2015).....	104
Tabela 5 – Dificuldades para efetiva participação e controle social nos Conselhos Municipais de Saneamento Básico.	151
Tabela 6 – Propostas de Temas para Capacitação.....	168



1. INTRODUÇÃO

O presente relatório técnico integra a **AÇÃO III: ADEQUAÇÃO E FORMULAÇÃO DE MODELO E INSTRUMENTOS DE PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL**, conforme descrito no Termo de Referência, de acordo com a Proposta SDP N° 168/2015 lançada pelo Ministério das Cidades, Banco Mundial e Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura – IICA, para a realização de “Ações de Assistência Técnica, Elaboração de Estudos e Capacitação Técnica em Regulação e Fiscalização de Serviços de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário”, através do Consórcio INECON – FEY PROBST&BRUSTOLIN – REINFRA – PEZCO - MACROCONSULTING.

No que se refere à Ação III, tem por objetivos apresentar e discutir, os seguintes aspectos:

- Bases conceituais e normativas acerca da participação e controle social no País, com destaque para o âmbito da regulação dos serviços de saneamento básico;
- Diagnóstico da situação atual do modelo e dos instrumentos de participação e controle social nas agências beneficiadas da Ação III;
- Panorama dos distintos modelos e instrumentos de participação e controle social na regulação dos serviços de água e esgotos no País;
- Proposta de modelo de participação e controle social para as agências reguladoras beneficiárias da Ação III.

As agências beneficiadas no âmbito da Ação III - Adequação e Formulação de Modelo e Instrumentos de Participação e Controle Social, parte integrante do trabalho, foram:

- AGEPAN – Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Mato Grosso do Sul;
- AGERSA – Agência Municipal de Regulação dos Serviços Públicos Delegados de Cachoeiro de Itapemirim;



- ARES-PCJ – Agência Reguladora dos Serviços de Saneamento das Bacias dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiá;
- ARIS – Agência Reguladora Intermunicipal de Saneamento.

O presente relatório técnico é específico para a Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Mato Grosso do Sul – AGEPAN. Nos relatórios técnicos específicos por agência beneficiada da Ação III, são descritas as metodologias detalhadas dos diagnósticos e os resultados específicos por agência. No geral, foram realizadas as seguintes atividades por agência: levantamento e análise de informações acerca da participação e controle social de cada agência; realização de oficinas e aplicação de questionários e realização de capacitação acerca de participação e controle social.



2. METODOLOGIA

É objetivo da Ação III ampliar as possibilidades de participação e controle social junto às entidades reguladoras, sobretudo de cidadãos e entidades para além do próprio setor saneamento, devendo ser considerada a participação de usuários e não usuários dos serviços de saneamento, em uma visão integrada do controle social com a regulação e com os demais eixos da gestão, como planejamento e prestação dos serviços, levando em conta o processo de tomada de decisão sobre políticas e programas.

A Ação III é composta de quatro etapas, e suas respectivas atividades, conforme demonstrado no **Quadro 1**.



Quadro 1 – Etapas da Ação III - Adequação e Formulação de Modelo e Instrumentos de Participação e Controle Social.

Etapas	Descrição
1ª Etapa – Realização de oficinas de trabalho com as equipes de cada entidade reguladora beneficiária da ação e elaboração de diagnóstico.	Nesta etapa, a consultoria coletou informações e discutiu com os técnicos e dirigentes das agências as formas de controle social adotadas pela agência no processo regulatório e no âmbito do saneamento básico como um todo. Pretendeu-se avaliar o entendimento da agência sobre o tema, a forma e a efetividade do controle social dentro do processo regulatório, as inter-relações com os diversos atores deste processo, a interface entre controle social sobre o processo regulatório, instrumentos de aferição da participação da sociedade no processo regulatório, as expectativas quanto ao controle social, entre outros. A partir das percepções coletadas e da análise da documentação, foi elaborado diagnóstico da situação atual do controle social no processo regulatório da AGEPAN, AGERSA, ARES/PCJ e ARIS.
2ª Etapa – Panorama dos distintos modelos e instrumentos de participação e controle social no País, em especial relativos ao setor de saneamento.	A partir das diversas experiências existentes e à luz do marco regulatório, notadamente as do setor de saneamento, buscou-se conhecer as práticas de controle social sobre o processo regulatório. Este levantamento foi realizado com base em pesquisa documental. Neste contexto, foram analisados os mecanismos de audiências e consultas públicas, os conselhos de saneamento e de regulação, além da ouvidoria e demais mecanismos de comunicação da agência com a sociedade, sejam usuários e não usuários.
3ª Etapa – Propostas de modelo e instrumentos de participação e controle social nos serviços de água e esgotos para os municípios regulados pela AGEPAN, AGERSA, ARES-PCJ e ARIS.	Com base na análise crítica dos mecanismos existentes de cada agência, na discussão com as agências e nas experiências existentes foram propostas ações para melhoria, ampliação e transparência dos instrumentos de participação e controle social. As propostas contemplam todos os mecanismos, principalmente os conselhos de regulação e de controle social, as audiências e as consultas públicas, a ouvidoria, bem como os instrumentos de comunicação como os <i>sites</i> das agências.
4ª Etapa - Elaboração de publicação e realização de capacitação¹ sobre controle social dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário.	Por fim, na 4ª etapa foi elaborada publicação que representou a <i>expertise</i> acumulada ao longo desta ação, apresentando as bases conceituais sobre participação e controle social, panorama dos distintos modelos de participação e controle social, formas de organização do controle social, discussões específicas sobre cada instrumento de controle social (conselhos, ouvidoria, audiências e consultas públicas), diagnóstico e propostas de melhorias, ampliação e de transparência.

¹ A referida capacitação, denominado Curso VIII.1 – Normativos e Instrumentos Regulatórios, Governança e Transparência, Participação e Controle Social, apesar de constar dentre as atividades da 4ª etapa, foi realizada entre os dias 14/02 a 16/02/2017, no município de Campo Grande – MS.



A seguir, são detalhadas as atividades que compuseram o diagnóstico: levantamento e análise das informações, realização das oficinas de trabalho e aplicação dos questionários, bem como da capacitação realizada.

2.1. Levantamento e análise de informações sobre participação e controle social no âmbito das agências beneficiadas

Para cada agência beneficiada foram analisadas informações de duas naturezas, de acordo com o tipo de levantamento: informações secundárias coletadas nos *sites* de cada agência beneficiada e informações recebidas pelas agências. No primeiro caso, para cada agência, consultaram-se os dados, documentos e demais informações disponíveis nas páginas da *internet* sobre participação e controle social. Cabe ressaltar que a referida coleta de dados secundários ocorreu entre julho/2016 e junho/2017.

De posse de informações secundárias, e com a necessidade de complementar a base de dados para elaboração do diagnóstico, foram solicitadas informações complementares para cada agência, seja durante a realização das oficinas, seja via correio eletrônico durante a elaboração do diagnóstico.

Os tipos de informação analisados foram:

- Instâncias e mecanismos de participação e controle social em seu âmbito de atuação: audiências, consultas públicas, conselhos de regulação, conselhos municipais, ouvidorias e outras formas existentes;
- Normativos e demais instrumentos legais: leis, resoluções, portarias, atas, entre outros;
- Relatórios de ouvidoria.

De posse das informações secundárias, foi elaborado um panorama preliminar da situação da participação e do controle social, complementado com os resultados das discussões realizadas durante as oficinas e dos questionários aplicados, cuja descrição da metodologia utilizada encontra-se a seguir.



2.2. Realização das oficinas de trabalho e aplicação dos questionários

As oficinas de trabalho foram realizadas em cada uma das agências beneficiadas, conforme cronograma mostrado a **Figura 1**, quando, na oportunidade, foram apresentados e discutidos os temas participação e controle social, bases teóricas e legais, bem como a situação investigada em cada uma das agências, com base nas informações coletadas.

Figura 1 – Cronograma das oficinas de trabalho nas agências beneficiadas.

09/09/2016	12/09/2016	14/09/2016	14/09/2016

Durante as oficinas de trabalho sobre Participação e Controle Social realizadas nas agências beneficiadas foram abordados e discutidos os seguintes aspectos:

- Descrição das etapas de trabalho, atividades, produtos e cronograma previsto;
- Requisição de informações preliminares;
- Participação e controle social: aspectos conceituais;
- Instrumentos de controle social mais utilizados no setor;
- Participação e Controle social no marco regulatório;
- Práticas de participação e controle social em agências reguladoras; e
- Participação e Controle social no âmbito de cada agência: audiências e consultas públicas, Conselhos de Regulação, Conselhos Municipais de Saneamento e Ouvidoria.

Após os debates, houve a aplicação dos questionários de investigação sobre a participação e o controle social no âmbito de cada agência beneficiada. A **Tabela 1** mostra o total de participantes nas oficinas e os questionários

preenchidos por cada agência. O total de questionários respondidos (36) foi praticamente igual ao total de participantes das oficinas (38). Para a AGEPAN, apenas dois participantes não responderam os questionários.

Tabela 1 – Participantes e questionários preenchidos por cada agência beneficiada.

Público	Data de realização da Oficina	Participantes da agência	Participantes do Consórcio	Questionários respondidos
AGEPAN	14/09/2016	17	3	15
AGERSA	14/09/2016	9	2	10
ARES/PCJ*	12/09/2016	4	2	3
ARIS	09/09/2016	8	2	8

*Participaram da Oficina na ARES/PCJ, além de representantes da agência e do consórcio, cinco representantes dos prestadores de serviço.

A **Figura 2** mostra o registro da oficina realizada na AGEPAN.

Figura 2 – Oficina de trabalho – AGEPAN.



O **Anexo 1** apresenta a lista de presença da oficina de trabalho realizada na AGEPAN.

Para a elaboração dos questionários, foram consideradas três dimensões gerais, cada qual com o objetivo de conhecer a situação das agências no tocante ao tema. Ademais, cada dimensão conteve um grupo de perguntas específicas, de acordo com o objetivo que se procurou conhecer. As dimensões analisadas foram as seguintes:

Participação e controle social no âmbito da Agência: nesse bloco, os entrevistados trataram da participação e controle social por meio dos seguintes mecanismos: Ouvidoria, Audiências e Consultas públicas e Conselho de Regulação da Agência;

Participação e controle social no âmbito da prestação dos serviços: nesse bloco, os entrevistados responderam questões sobre a participação e controle social nos Conselhos Municipais de Saneamento Básico; e

Participação e controle social no âmbito do planejamento da prestação dos serviços: nesse bloco, os entrevistados abordaram a participação e o controle social na etapa de planejamento dos serviços.

A **Figura 3** resume as informações analisadas nas diferentes dimensões dos questionários.

Figura 3 – Tipo de informações analisadas em cada umas das dimensões do questionário.



O questionário foi estruturado em quatro tipos de perguntas:

I) perguntas do tipo escala de *Likert*, onde os entrevistados especificaram seu nível de concordância com uma afirmação, escolhendo apenas uma das alternativas de uma escala predeterminada. No caso, foi adotada escala de 1 a 5, onde 1, o respondente discorda totalmente e 5, quando concorda totalmente;

II) perguntas abertas, onde os entrevistados responderam de acordo com seus conhecimentos acerca do tema proposto, sem haver qualquer alternativa para escolha;

III) perguntas do tipo caixas de seleção, onde os entrevistados poderiam marcar mais de uma alternativa; e

IV) perguntas do tipo múltipla escolha, onde o entrevistado poderia escolher apenas uma alternativa entre as propostas.

Além das oficinas, foi realizada a atividade de capacitação da Ação III realizada em Campo Grande - MS entre os dias 14 a 16 de fevereiro de 2017. A **Figura 4** mostra o registro da atividade de capacitação.

Figura 4 – Capacitação em Participação e Controle Social realizada em fevereiro de 2017, em Campo Grande – MS.





3. BASES CONCEITUAIS E NORMATIVAS ACERCA DA PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL

Neste item são apresentados e discutidos os principais conceitos e normativos referentes aos seguintes aspectos: I) **Democracia, cidadania e participação**: formas de democracia, o tipo de democracia exercida no País, os mecanismos de democracia direta elencados na CF/88 e as definições acerca de cidadania e participação; II) **Administração Pública e Políticas Públicas**: breves aspectos conceituais, fases de elaboração de políticas públicas e os princípios básicos da administração pública; III) **Governança e Transparência na Administração Pública**: conceitos e princípios de governança corporativa, governança corporativa aplicada ao setor público e mecanismos de transparência na administração pública; IV) **Controle Social - Aspectos Teóricos e Bases Legais da Participação e do Controle Social**: principais aspectos relativos aos conceitos e referências normativo-legais; V) **Escalas de Participação e Controle Social**: diferentes escalas de participação e controle social; VI) **Instâncias e Mecanismos de Participação e Controle Social** conceitos de cada uma das instâncias e mecanismos de participação estudados; VII) **Participação e Controle Social em Políticas Públicas Setoriais**: experiências e desafios contemporâneos desses mecanismos em setores de saúde, educação e política urbana; VIII) **Aspectos legais - Participação e Controle Social na Regulação do Saneamento Básico**: análise à luz do marco regulatório do saneamento básico do País; e, por fim, IX) **Desafios para a Participação e o Controle Social na Regulação do Saneamento Básico**: desafios enfrentados pelas entidades reguladoras no País, bem como para o setor de saneamento básico, no que se refere à participação e o controle social na regulação dos serviços.

I) **Democracia, Cidadania e Participação.**

O conceito de democracia, cuja origem histórica remonta à Grécia Antiga, pode ser entendido como o governo de muitos, uma vez que é formado pela união dos vocábulos gregos “demos”, que significa povo ou muitos, e “kracia” que



significa governo. De acordo com TSE (2013)², a democracia pode ser classificada didaticamente em direta, representativa ou indireta e semidireta ou mista (também denominada plebiscitária):

- **Democracia direta** é aquela em que o povo exerce, por si, os poderes governamentais. Não há outorga de mandato do povo aos parlamentares e representantes políticos, e as funções políticas são geridas e desenvolvidas pelos próprios detentores do direito de votar;
- **Democracia indireta ou representativa** é o tipo mais utilizado e é entendida como aquela em que o povo escolhe os seus representantes para gerir as funções de governo e decidir em seu nome; e
- **Democracia semidireta ou mista ou participativa** é a junção da democracia representativa com alguns institutos de participação direta do povo.

De maneira geral, pode se caracterizar um regime como democrático quando há a soberania da vontade do povo, em contraposição aos regimes autoritários. O exercício da soberania do povo pode ser de forma direta ou através dos seus representantes, o que diferencia, dessa forma, os tipos de democracia.

No Brasil, o parágrafo único do art. 1º da CF/88 diz que todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos (democracia representativa) ou diretamente (democracia participativa). Destarte, é adotado, de acordo com a classificação apresentada, o regime democrático misto, que engloba ao mesmo tempo formas de democracia representativa e participativa. Cabe ressaltar que os mecanismos de democracia representativa estão mais consolidados que os mecanismos de democracia direta.

Para o IPEA (2010, p. 230):

² TSE/2013. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/arquivos/instrumentos-de-democracia-participativa-roteiros-eje/view> Acesso em 23 de janeiro de 2017.



Os instrumentos de democracia representativa, cujo maior indicador é o direito ao voto para eleger representantes, já se consolidaram no Brasil. Os avanços no sistema representativo vão desde a introdução das urnas eletrônicas nas eleições e ampliação de zonas eleitorais, até as reformas no sistema de partidos. Entretanto, os mecanismos de democracia direta não se desenvolveram com o mesmo vigor ou não receberam a mesma atenção dedicada aos instrumentos representativos.

Outros aspectos que demonstram maior legitimidade dos mecanismos de democracia representativa citados são: *“a rotinização das eleições em ambiente de competição partidária; o fortalecimento dos mecanismos de seleção – mas não de promoção – meritocrática no processo de formação dos quadros administrativos; a ampliação da transparência nas informações sobre as decisões realizadas por gestores públicos e políticos; a disseminação de instituições participativas e sua gradual institucionalização nos processos de formulação e acompanhamento das políticas públicas; e o fortalecimento do sistema de controles internos e externos da burocracia pública”* (IPEA, 2010. P. 345).

O Brasil instituiu, na década de 1980, seu processo de redemocratização, cujo apogeu se deu com a promulgação da Constituição Federal em 1988, conhecida como Constituição Cidadã, por ter absorvido grande parte das reivindicações do movimento de “Participação Popular na Constituinte”, institucionalizando várias formas de participação da sociedade na vida do Estado, e, entre outros avanços, ter incluído em seu âmbito mecanismos de participação no processo decisório federal e local (Rocha, 2008, p. 136).

Ciconello (2008) explica que *“os movimentos da sociedade que forjaram a abertura política no Brasil tinham clareza quanto às limitações do regime democrático representativo e, portanto, buscavam referenciais teóricos da chamada “democracia participativa” ou da “democracia deliberativa” que pudessem contribuir para a construção de novas institucionalidades no Estado brasileiro”*. As características da participação da sociedade que se buscou



garantir no processo de redemocratização, para além da democracia representativa, segundo o autor, eram:

- Ser um processo educativo voltado para o exercício da cidadania, levando ao estabelecimento de conexões e influências mútuas entre as esferas pública e privada;
- Permitir que as decisões coletivas sejam aceitas mais facilmente pelos indivíduos, uma vez que os mesmos tomam parte do processo de decisão; e
- Produzir maior integração social, na medida em que provoca um sentimento de pertencimento de cada cidadão isolado à sua comunidade ou grupo organizado (associação, sindicato, movimento social).

De acordo com AVRITZER (2011) *“com a promulgação da Constituição de 1988 foi dada a partida para a formação de uma vasta institucionalidade participativa que inclui conselhos, orçamentos participativos (OPs) e planos diretores municipais, entre outras formas de participação”*.

No entanto, conforme apontado por IPEA (2010), cabe frisar que os mecanismos de democracia direta expressos no art. 14 da CF/88³ oportunizam ao povo o exercício direto da soberania, apesar da existência de outros mecanismos no texto constitucional:

É importante notar que, apesar de a Constituição Federal de 1988 ter criado, ou ampliado, os mecanismos de participação popular, tais como conselhos gestores de políticas públicas, conferências e comissões etc., apenas aqueles especificados no art. 14 oportunizam ao povo o exercício direto da soberania, podendo, com isso, serem considerados MDDs (Mecanismos de Democracia Direta), quais sejam: plebiscito, referendo e iniciativa popular (IPEA, 2010, p. 230)

³ CF/88 - Art. 14: A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I - plebiscito; II - referendo; III - iniciativa popular. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 26 de janeiro de 2017.



Os referidos mecanismos de democracia direta, expressos no art. 14 da CF/88, podem ser classificados em mecanismos de consulta ou mecanismos de proposição (IPEA, 2010, p. 230). O plebiscito e o referendo são mecanismos de consulta, uma vez que ambos permitem aos cidadãos decidir diretamente sobre algum tema relevante, seja ele de cunho legislativo, administrativo ou constitucional, antes, para o caso de plebiscito, ou depois do ato legislativo ou administrativo, quando referendo. Já a iniciativa popular é um mecanismo de proposição, uma vez que os cidadãos podem apresentar um projeto de lei ao Congresso Nacional, mediante a obtenção de um número mínimo de assinaturas. Neste contexto, a *internet* tem possibilitado avanços significativos para o desenvolvimento de ferramentas de mecanismos de proposição. Por exemplo, no sítio eletrônico do senado federal, foi criado “e-cidadania”⁴, onde é possível propor ou votar em propostas legislativas.

Outro exemplo característico foi a consulta pública disponível em 2015 na plataforma digital Pensando Direito do Ministério da Justiça⁵, na qual os cidadãos poderiam sugerir medidas relacionadas à eficiência e eficácia de processos judiciais e administrativos, visando melhoria do combate à corrupção. Em 2016, o referido Ministério prosseguiu com suas ações lançando um concurso para o desenvolvimento de softwares para dispositivos móveis (*notebooks* e *smartphones*) que amplie a transparência da gestão pública e a participação popular no acompanhamento e na fiscalização da execução de políticas públicas.

Além da ampliação da corresponsabilidade da população e confiança nos governos, IPEA (2010, p.248) destaca como pontos positivos dos mecanismos de democracia direta a eficácia às decisões tomadas e maior alinhamento à vontade popular. Apesar disso, os autores afirmam que “*no caso brasileiro, mesmo após mais de vinte anos da promulgação da atual Constituição, percebe-se que a utilização de mecanismos de democracia direta permanece*

⁴ Página do E-Cidadania. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ecidadania/> Acesso em 18 fev. 2018.

⁵ Disponível em: <http://www.justica.gov.br/noticias/ministerio-da-justica-amplia-controle-social-sobre-a-classificacao-indicativa-1>



pouco explorada, não tendo recebido a mesma atenção dedicada ao aprimoramento dos instrumentos representativos”.

Conforme observado por IPEA (2010, p. 213), o processo de redemocratização, que culminou com a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88), instituiu um novo paradigma democrático, tendo como fundamentos: a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político; e como objetivos: a construção de uma sociedade livre, justa e solidária (art. 3º, inciso I) e a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer formas de discriminação (artigo 3º, inciso IV).

Do latim *civitas*, que significa *conjunto de direitos atribuídos ao cidadão* ou “*cidade*”, o conceito de cidadania, um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito (CF, 88, art. 1º), pode ser entendido como um “*atributo que faz do indivíduo um sujeito de direitos e deveres frente a toda a comunidade em que vive, de tal modo a patentear verdadeira reciprocidade entre o interesse coletivo e o particular* (Livianu, 2009, p. 18).

Já para Vilela (2010, p. 8), ao analisar as origens e evolução histórica do conceito de cidadania, diferencia o conceito de nacionalidade, vínculo histórico-cultural caracterizador da nação, do conceito de cidadania, e salienta que este último engloba além de sua dimensão política, sendo na verdade “*tratada como atributo de todos os indivíduos para o gozo de direitos fundamentais*, numa perspectiva de exercício de direitos fundamentais” tal como estampado na Carta dos Direitos do Homem e do “Cidadão” de 1789.

Na visão de Rocha (2011), no exercício da cidadania, o cidadão deixa de ser passivo, ou seja, deixa de receber apenas os benefícios do progresso, e passa a tomar parte nas decisões e no esforço para sua realização:

Ser cidadão não se trata apenas de receber os benefícios do progresso, mas de tomar parte nas decisões e no esforço para sua realização. Em lugar de ser tratado como objeto das atenções paternalistas dos donos



do poder, o cidadão passa a ser reconhecido como sujeito histórico e protagonista no processo de desenvolvimento. (Rocha, 2011)

A cidadania pressupõe uma relação de via dupla entre o cidadão e o Estado, de acordo com Pozzi (2015, p. 27). A autora explica essa relação com a seguinte reflexão:

Os cidadãos devem contribuir com o Estado e exigir que este lhes retribua com os benefícios fundamentais para toda a comunidade e também para seu desenvolvimento. O Estado recebendo essa contribuição, que não é estrita a impostos, deverá dar a todos os seus cidadãos boas condições de vida, com boa saúde e uma educação que lhes permita uma atividade que propicie um aprimoramento do Estado. Ele deve inclusive desenvolver os meios que permitam aos cidadãos incrementar os recursos do Estado, para um melhor atendimento de toda a sociedade que o constitui.

Ratifica-se que a contribuição a que se refere o autor ultrapassa o entendimento pecuniário, mas se consolida também nas atitudes do cotidiano. Um exemplo ilustrativo é a questão dos resíduos sólidos, pois em muitos lugares a população dispõe de forma inadequada seus resíduos, considerando que é função do estado recolhê-los independentemente de onde esteja, não se reconhecendo como cidadão ativo e sem colaborar com o Estado.

Heller et al. (2016) lembra que a conceituação moderna de cidadania “se refere ao conjunto de direitos e obrigações que delimitam as relações entre os indivíduos de uma comunidade política”. No bojo desses direitos, o autor elenca os civis, políticos e sociais, este último, incluindo o “direito ao acesso universal aos serviços públicos essenciais para uma vida digna, como cuidado da saúde, da educação básica, dos serviços de água e esgotamento sanitário etc.”

Para Jacobi (2007), o processo de redemocratização do Brasil e da América Latina, a partir da década de 1980, contribuiu para fortalecer uma visão sobre construção de cidadania e participação, sendo que estas assumem um papel estratégico na compreensão da formação de novas identidades, assim como



da emergência de novas formas de ação coletiva. Para o autor, a participação da sociedade civil na gestão pública contribuiu para uma cidadania qualificada:

A participação da sociedade civil na gestão pública introduz uma mudança qualitativa na medida em que incorpora outros níveis de poder além do Estado; e isto se configura como um direito ao auto-desenvolvimento que pode ser alcançado numa sociedade participativa que contribui para a formação de uma cidadania qualificada (Jacobi, 2007, p. 103).

A partir disso, é possível compreender que a gestão participativa é amplamente vantajosa, pois promove a qualificação dos cidadãos, estimula a cidadania e aprimora a gestão pública ao diminuir a distância entre o Poder Público e a sociedade civil e possibilitar melhor hierarquização das demandas sociais.

Ainda segundo Jacobi (2007), a participação pode ser entendida como um processo continuado de democratização da vida dos cidadãos, cujos objetivos são:

- Promover iniciativas a partir de programas e campanhas especiais visando o desenvolvimento de objetivos de interesse coletivo;
- Reforçar o tecido associativo e ampliar a capacidade técnica e administrativa das associações; e
- Estimular a participação na definição de programas e projetos de interesse coletivo, nas suas diversas possibilidades.

Segundo Rocha (2011), a participação cidadã é vista como um processo capaz de gerar uma nova dinâmica de organização social, fomentando a intervenção da população nas políticas públicas. Não se esgota dentro do projeto, mas relaciona-se diretamente com questões amplas, tais como democratização, equidade social, cidadania e defesa dos direitos humanos. Neste sentido, requer a democratização do poder sobre o uso de recursos financeiros e sobre a definição e implementação de políticas públicas.



Em suma, em regimes democráticos, representativos, participativos ou mistos, deve-se buscar a soberania da vontade do povo. No Brasil, o povo exerce sua vontade por meio de seus representantes ou de forma direta, através de mecanismos de democracia direta e de participação popular elencados na CF/88, caracterizando, portanto, um regime democrático misto.

A soberania e a cidadania são dois importantes fundamentos do Estado Democrático de Direito, estabelecidos no art. 1º da Carta Magna. O povo exerce sua cidadania através de direitos e deveres a ele resguardado. A participação cidadã é, portanto, antes de tudo, um exercício de cidadania e de consolidação da democracia.

II) Administração Pública e Políticas Públicas: breves aspectos conceituais

A Administração Pública pode ser entendida em sentido amplo e em sentido estrito. Alexandrino e Paulo (2008) explicam que a Administração Pública em sentido amplo abrange os órgãos de governo que exercem função política, e também os órgãos e pessoas jurídicas que exercem função meramente administrativa.

Sobre as funções políticas e meramente administrativas da administração pública em sentido amplo, os autores assinalam que:

Deve-se entender por função política, neste contexto, o estabelecimento das diretrizes e programas de ação governamental, dos planos de atuação do Governo, a fixação das denominadas políticas públicas. De outra parte, função meramente administrativa resume-se à execução das políticas públicas formuladas no exercício da referida atividade política (Alexandrino e Paulo, 2008, p. 18).

Ainda segundo esses autores, a Administração Pública em sentido estrito só inclui órgãos e pessoas jurídicas que exercem função meramente administrativa, de execução dos programas de governo, excluídos, portanto, os órgãos e funções políticas de elaboração das políticas públicas.



A Constituição Federal de 1988, conforme observado por Vasconcelos et al. (2015), traz algumas inovações, como “organiza a Administração Pública em relação à sua estrutura governamental e funcional, determinando as atribuições dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal (DF) e dos Municípios.”

Na visão de Di Pietro (2001, p. 85, apud Vasconcelos et al., p. 20), o conceito de Administração Pública divide-se em dois sentidos:

Em sentido objetivo, material ou funcional, a Administração Pública pode ser definida como a atividade concreta e imediata que o Estado desenvolve, sob regime jurídico de direito público, para a consecução dos interesses coletivos. Em sentido subjetivo, formal ou orgânico, pode-se definir Administração Pública como sendo o conjunto de órgãos e de pessoas jurídicas aos quais a lei atribui o exercício da função administrativa do Estado.

Sob o aspecto operacional, Vasconcelos et al. (2015, p. 19) define que “a Administração Pública é o desempenho perene, sistemático, legal e técnico dos serviços próprios do Estado, em benefício da coletividade”. Explicam os autores, a Administração Pública pode ser direta, quando composta pelas entidades estatais (União, Estados, Municípios e DF), que não possuem personalidade jurídica própria, ou indireta, quando composta por entidades autárquicas, fundacionais e paraestatais.

Por política pública, SOUZA (2006, p. 26, apud FIALHO et al, 2015, p. 126) a conceitua como o “campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, colocar o governo em ação e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente) (...)”.

As políticas públicas são construídas com o intuito de prover as soluções dos problemas sociais existentes de maneira organizada, mediante planos e programas do Poder Público. São basicamente os seguintes atores participantes desse processo de construção das políticas públicas, de acordo com FIALHO et al. (2015): os pertencentes à esfera estatal e os ligados ao setor privado e integrantes da sociedade civil organizada.

Para a formulação das políticas públicas, divide-se o processo, didaticamente, em cinco fases, no entanto, cabe ressaltar, que todas as fases se comunicam e estão interligadas (**Figura 5**).

Figura 5 – Fases de formulação das políticas públicas.



Fonte: Elaborado pelos autores com base em FIALHO et al. (2015).

Em resumo, são estas fases do ciclo de formulação de políticas públicas (FIALHO et al. 2015):

- 1. Formação da agenda:** os atores envolvidos (governo e sociedade) estabelecem as prioridades de ação e optam por determinadas demandas;
- 2. Formulação das políticas:** traçam-se as linhas de ações mais adequadas para solucionar os problemas e demandas surgidos, sendo a fase em que se verifica o verdadeiro sentido da política pública, haja vista a necessidade de fazer escolhas entre os diferentes caminhos possíveis para alcance dos objetivos;



3. **Processo de tomada de decisão:** nessa fase escolhe-se a linha de ação a ser adotada, o momento oportuno para se por em prática e onde serão adotadas as medidas necessárias para o cumprimento do plano traçado, por meio de legislação ou outros;
4. **Implementação:** aqui é onde a Administração Pública coloca em prática a ação escolhida no planejamento, seja de modo centralizado ou descentralizado, ou seja, por meio de ações que partem do Estado, chamadas de “cima para baixo”, ou por manifestação da sociedade, também chamada de “baixo para cima”; e
5. **Avaliação:** utilizada durante todo o desenvolvimento da política, constitui-se como um mecanismo eficiente de controle da gestão, influenciando o sucesso do projeto. Busca sentir o impacto imposto pela ação do governo e verificar se os objetivos traçados foram alcançados.

A gestão participativa, discutida no tópico anterior, concretiza-se ao incluir a sociedade na formação da agenda, formulação das políticas e até mesmo no processo de tomada de decisão, implementação e avaliação. Cada um desses espaços requer instrumentos diferentes de participação social, que se adaptem a sua demanda específica e configurem melhor estratégia de gestão.

Quando do exercício das atividades inerentes às políticas da administração pública, direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, deverão ser observados os princípios básicos aplicáveis ao setor público (CF, art. 37), quais sejam: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Outros princípios, porém, estão previstos na Lei Federal n. 9.784/1999⁶, que trata dos processos administrativos no âmbito federal.

De acordo com Alexandrino e Paulo (2008), “os princípios são as ideias centrais de um sistema, estabelecendo suas diretrizes e conferindo a ele um sentido lógico, harmonioso e racional, o que possibilita uma adequada compreensão de sua estrutura.”

⁶ Lei Federal n. 9.784/1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9784.htm
Acesso em 21 de janeiro de 2017.



O **Quadro 2** sintetiza os conceitos de cada um dos princípios básicos da administração pública, de acordo com Maranhão (1990), Castro (2006), Alexandrino e Paulo (2008) e Medeiros (2013).

Quadro 2 – Princípios básicos da Administração Pública.

Princípio	Definição
Legalidade	A administração pública somente pode atuar quando exista lei que determine ou autorize, devendo estritamente obedecer ao estipulado na lei, observando as condições e limites autorizados na lei. Ou seja, as entidades públicas e a ação do administrador público estão condicionadas aos mandamentos legais e às exigências do bem comum, podendo haver nulidade do ato e responsabilização do Estado ou agente público, quando desrespeitado esse princípio. Em suma, a administração pública e seus atos estão subordinados à lei.
Impessoalidade ou Finalidade	O interesse público é o que move a administração pública, e não os interesses pessoais. Os atos administrativos devem ter como finalidade o interesse público.
Moralidade	Exigência de atuação ética da Administração Pública. Ato contrário à moral administrativa é nulo, e não meramente inoportuno ou inconveniente. A violação de regras éticas e morais pode eventualmente configurar infração disciplinar e, em casos mais graves, improbidade administrativa. Além disso, todo e qualquer cidadão pode ajuizar ação popular contra atos públicos que afrontem a moralidade administrativa.
Publicidade	A publicidade impõe a divulgação oficial do ato, processos e contratos para o conhecimento público. Além disso, todo cidadão tem o direito de conhecer as informações que a Administração possua a seu respeito, e as que dizem respeito ao bem-estar da coletividade.
Eficiência	Exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional, com resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da coletividade.
Razoabilidade	Os atos do administrador público devem ser adequados para se atingir a finalidade pública, devem ser brandos nas restrições que causam aos particulares e os inconvenientes que causam devem ser compensados por benefícios à coletividade.
Proporcionalidade	Esse princípio tem por objetivo equilibrar os direitos individuais com os anseios da sociedade.
Autotutela	O princípio da autotutela consiste no dever da Administração Pública rever seus próprios atos, quando apresentarem erros e vícios, restaurando a

	regularidade da situação.
Continuidade dos serviços públicos	O Estado presta serviços públicos, pois eles constituem atividades consideradas essenciais ao bem-estar da coletividade. Sendo assim, os serviços públicos devem ser contínuos, não devem ser interrompidos. O princípio da continuidade, portanto, impõe uma série de restrições ao exercício da função administrativa,
Segurança Jurídica	A segurança jurídica impõe o respeito à boa-fé e à confiança dos administrados. O Poder Público não pode, sem causa legal, invalidar ou revogar atos administrativos, desfazendo relações ou situações. A lei não pode retroagir para não gerar insegurança nas relações já consolidadas, bem como não violar as expectativas legítimas das pessoas.
Motivação	Motivação dos atos administrativos, ou seja, a explicitação dos motivos que justificam uma conduta.
Ampla Defesa e do Contraditório	Garante o conhecimento dos atos processuais pelo acusado e o seu direito de resposta ou de reação.

Além dos referidos princípios, a administração pública deve, no desenvolvimento de suas atividades, buscar atender ao princípio da supremacia do interesse público e da indisponibilidade do interesse público (Alexandrino e Paulo, 2008, e Medeiros, 2013).

O princípio da supremacia do interesse público procura garantir que o interesse da coletividade esteja acima do interesse individual, respeitando-se os direitos individuais consagrados na CF/88. Desse princípio, presume-se que a atuação do Estado seja pautada pelo interesse público, fundamentado legalmente, e que subordine a este os interesses privados.

Decorre dele que, existindo conflito entre o interesse público e o interesse particular, deverá permanecer o primeiro, tutelado pelo Estado, respeitados, entretanto, os direitos e garantias individuais expressos na Constituição, ou dela decorrentes (Alexandrino e Paulo, 2008, p. 188).

Já o princípio da indisponibilidade do interesse público refere-se à não disposição dos bens e interesses públicos, e que estes não pertencem à Administração Pública e seus agentes, cabendo a estes apenas a sua gestão, em prol da coletividade. Medeiros (2013, p. 15) explica que o “funcionário público deve cuidar dos interesses da coletividade e da entidade pública a que presta seus serviços, não se desviando desse caminho. Em outras palavras, as



finalidades públicas não são disponíveis e não podem ser deixadas de lado pelos agentes públicos”.

À administração pública cabem as funções de elaboração das políticas públicas, bem como as funções administrativas, devendo ser observados os princípios básicos estabelecidos para boa administração, sendo esta sujeita, portanto, a diferentes formas de controle, entre eles o social.

Modernamente, a administração pública tem adotado, para o melhor desenvolvimento de suas atividades e o atendimento dos princípios básicos, bem como para melhoria da eficácia das políticas públicas, conceitos e práticas como o de governança e transparência.

III) Governança e Transparência na Administração Pública⁷

O papel do Estado, bem como o próprio desempenho da Administração Pública, tem passado por mudanças estruturais nas últimas décadas, sobretudo com a crescente consolidação da democracia e a maior participação da sociedade. De acordo com Pereira (2010), essas transformações criaram um novo cenário de atuação do Estado, que tem exigido dos governantes a adoção de ações inovadoras na gestão do setor público. Para o autor, o Estado assume o papel de *“inteligente-mediador-indutor, que deve ser entendido como aquele capaz de promover a criação de valor público, a geração de capital social, o engajamento cívico, a coordenação de atores públicos e privados, a inclusão social e o compartilhamento de responsabilidades.”*

Essas transformações, segundo o autor, bem como o novo papel do Estado, induziram a moderna administração pública a adotar, no desempenho de suas atividades, o conceito de governança corporativa.

Para Pereira (2010), é perceptível que a boa governança corporativa vem contribuindo para as transformações no setor privado e no público.

⁷ Este tema, tratado de maneira objetiva nesta publicação, será objeto de ação específica dentro do escopo de Assistência Técnica do REGULASAN, a saber: Ação II: Adequação e formulação de modelo e instrumentos de governança e transparência.



Governança refere-se, basicamente, aos processos de como as organizações são administradas e controladas.

De acordo com o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC, 2009, p. 19, apud Silva et al., p. 3), governança corporativa pode ser definida como:

O sistema pelo qual as organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre proprietários, conselho de administração, diretoria e órgãos de controle. As boas práticas de governança corporativa convertem princípios em recomendações objetivas, alinhando interesses com a finalidade de preservar e otimizar o valor da organização, facilitando seu acesso ao capital e contribuindo para a sua longevidade.

Já para Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD) (1999), *“a governança corporativa é definida como o conjunto de relações entre a administração de uma empresa, seu conselho de administração, seus acionistas e outras partes interessadas”*.

Acerca da governança corporativa no setor público, para Pereira (2010), a governança trata da aquisição e distribuição de poder na sociedade, enquanto a governança corporativa diz respeito à forma como as corporações são administradas.

São princípios gerais da governança corporativa no contexto do setor público, de acordo com PSC/IFAC (2001, p.12, apud Silva et al., 2011, p. 5):

a) **Transparência** – A transparência é necessária para garantir que as partes interessadas possam ter confiança na tomada de decisões e nas ações das entidades do setor público, na gestão de suas atividades e nos gestores. Ser transparente, através de consultas aos *stakeholders* e comunicação completa, precisa e clara, conduz a ações efetivas e tempestivas e suporta o necessário controle;



- b) Integridade – compreende a retidão e a inteireza nos relacionamentos. Baseia-se na honestidade e objetividade, e elevados padrões de decência e probidade na gestão dos fundos públicos e dos assuntos de uma entidade. É dependente da eficácia da estrutura do controle e dos padrões de profissionalismo. Reflete-se tanto nos processos de tomada de decisão da entidade como na qualidade de seus relatórios financeiros e de desempenho; e
- c) *Accountability* – é o processo através do qual as entidades e os gestores públicos são responsabilizados pelas próprias decisões e ações, incluindo o trato com os recursos públicos e todos os aspectos de desempenho, e submetem-se ao exame minucioso de um controle externo. Requer uma compreensão clara das responsabilidades das partes envolvidas e a definição de papéis na estrutura. Representa a obrigação de responder a uma responsabilidade conferida.

De acordo com IPEA (2010), o conceito de *accountability* refere-se à existência de formas de atribuição de responsabilidade por ações e políticas realizadas e sua respectiva prestação de contas. Ainda, de acordo com os autores, é um poderoso instrumento para aprimoramento dos serviços públicos:

Mecanismos de *accountability* são indispensáveis à democracia e um incentivo de estímulo ao cumprimento das tarefas, metas e funções por parte dos gestores, o que resulta em mais eficiência da administração pública. Nesses termos, a *accountability* é um instrumento institucional poderoso para aprimorar os serviços públicos e desenvolver a capacidade do Estado em responder às demandas dos cidadãos (IPEA, 2010, p. 192).

Além desses princípios, segundo Lodi (2000, apud Silva et al., 2011, p. 4), há o princípio chamado de *compliance*, que seria o cumprimento das leis, normas, regulamentos e determinações, ou seja, o mesmo que estar “em conformidade”.

Para a aplicação dos princípios da governança no setor público, PSC/IFAC (2001, p.12, apud Silva et al, 2011, p. 5) estabelece quatro dimensões, a saber:



- Padrões de Comportamento: relacionados ao exercício de liderança para a determinação de valores, padrões de comportamento e cultura da organização;
- Estruturas e Processos organizacionais: relacionados à forma como a alta gestão é indicada, onde as responsabilidades são definidas e a organização se torna confiável;
- Controle: relacionados à instituição dos controles de forma a subsidiar o alcance dos objetivos da entidade, a eficiência a efetividade das operações, a confiabilidade dos relatórios e a conformidade com relação à aplicação de leis e regulamentos; e
- Relatórios Externos: relacionados à forma como a alta gestão da organização demonstra sua responsabilização pela administração das finanças públicas e desempenho no uso dos recursos.

Especificamente no que se refere à dimensão de controle, que corresponde à capacidade de um ator em fazer que outro atenda às demandas daquele, pela imposição de restrições, penalidades e incentivos, há que se destacar três formas distintas de controle:

- Controle hierárquico: baseia-se na relação de autoridade que se estabelece entre o nomeador e o nomeado. É fortemente sustentado no paradigma clássico da burocracia, que pressupõe autoridade única e relações verticais de comando e controle;
- Controle político: implica a supervisão permanente exercida por múltiplos atores — e não apenas pelo Executivo. O significado de controle político decorre da exigência de *accountability* desses entes reguladores;
- Controle social: entendido como a participação da sociedade no acompanhamento e fiscalização, ou, no processo de tomada de decisão sobre políticas e programas.

Para Heller et al. (2016), o *processo denominado governança – pensado em relação à água – “resulta da incessante confrontação social em torno da definição dos princípios, valores, interesses materiais e instituições que*



intervêm no governo, gestão e atribuição da água e seus serviços derivados, como também das decisões em relação a quem (e como) governa, administra e atribui à água e seus serviços, e em benefício de quem. Ainda segundo o referido autor, essa é uma área crucial de decisão política, da qual a maioria das pessoas foi historicamente excluída ou sua participação tem sido severamente limitada, na melhor das hipóteses” (Heller et al., 2016, p. 31).

Para Pó e Abrucio (2006), apesar de existirem áreas superpostas entre controle e *accountability*, pode-se estabelecer uma diferenciação operacional básica entre os termos. Por controle, entende-se a capacidade de um ator em fazer que outro atenda às demandas daquele, pela imposição de restrições, penalidades e incentivos. A *accountability* é um conceito mais amplo, que inclui a existência de condições para os cidadãos participarem da definição e avaliação das políticas públicas, premiando ou punindo os responsáveis.

No que se refere ao acesso às informações e transparência, a Constituição Federal estabelece, em seu art. 5º, inciso XXXII, dentre os direitos e garantias fundamentais, o direito que todos têm de receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

Encontra-se em vigor a Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011⁸, conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI), que dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir o acesso a informações à sociedade, sobre a qual estão subordinados os órgãos públicos integrantes da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo, incluindo as Cortes de Contas, e Judiciário e do Ministério Público; bem como as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e

⁸ Lei Federal n. 12.527/2011 - Lei de Acesso à Informação. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12527.htm. Acesso em 11 de janeiro de 2017.



Municípios. Aplicam-se também as disposições da referida lei, no que couber, às entidades privadas sem fins lucrativos que recebam, para realização de ações de interesse público, recursos públicos diretamente do orçamento ou mediante subvenções sociais, contrato de gestão, termo de parceria, convênios, acordo, ajustes ou outros instrumentos congêneres (art. 2º).

A Lei de Acesso à Informação, por meio de seus procedimentos, pretende assegurar o direito fundamental de acesso à informação à sociedade, em acordo com os princípios básicos da administração pública e as diretrizes específicas descritas na referida lei, entre elas, o desenvolvimento do controle social da administração pública, como estabelecido em seu art. 3º:

Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:

I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;

II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;

III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;

IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;

V - desenvolvimento do controle social da administração pública.

O inciso II, ao ratificar a importância da divulgação das informações, mesmo que não tenha havido provocação, expõe a necessidade de disponibilizar a população informações suficientes para que ela se qualifique e possa exercer seu papel cidadão, extrapolando suas obrigações como contribuinte e atuando diretamente na gestão pública.



Em convergência a este entendimento, o inciso V institui como diretriz da administração pública e da Lei de Informação, o desenvolvimento do controle social, ou seja, que a aplicação da lei permita a atuação do cidadão como fiscal e tomador de decisão de políticas ou programas.

Ainda no tocante à transparência na administração pública, há de se considerar também a Lei de Responsabilidade Fiscal, estabelecida pela Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000⁹. Essa lei traz como instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais deve ser dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, os orçamentos e as leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

Estabelece que a transparência será assegurada mediante (art. 48, §1º): o incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos; liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público; e adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade.

Dessa forma, garantir o acesso às informações, atende ao princípio básico da publicidade na administração pública, aos princípios da boa governança, transparência e *accountability*, bem como propicia maior controle e participação da sociedade no planejamento, acompanhamento, fiscalização e avaliação do desempenho da administração pública, sendo uma importante ferramenta para consolidação da democracia e melhoria da efetividade das políticas e programas.

⁹ Lei Complementar nº 101/2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm Acesso em 13 de janeiro de 2017.



IV) Controle Social: aspectos teóricos e bases legais da participação e do controle social

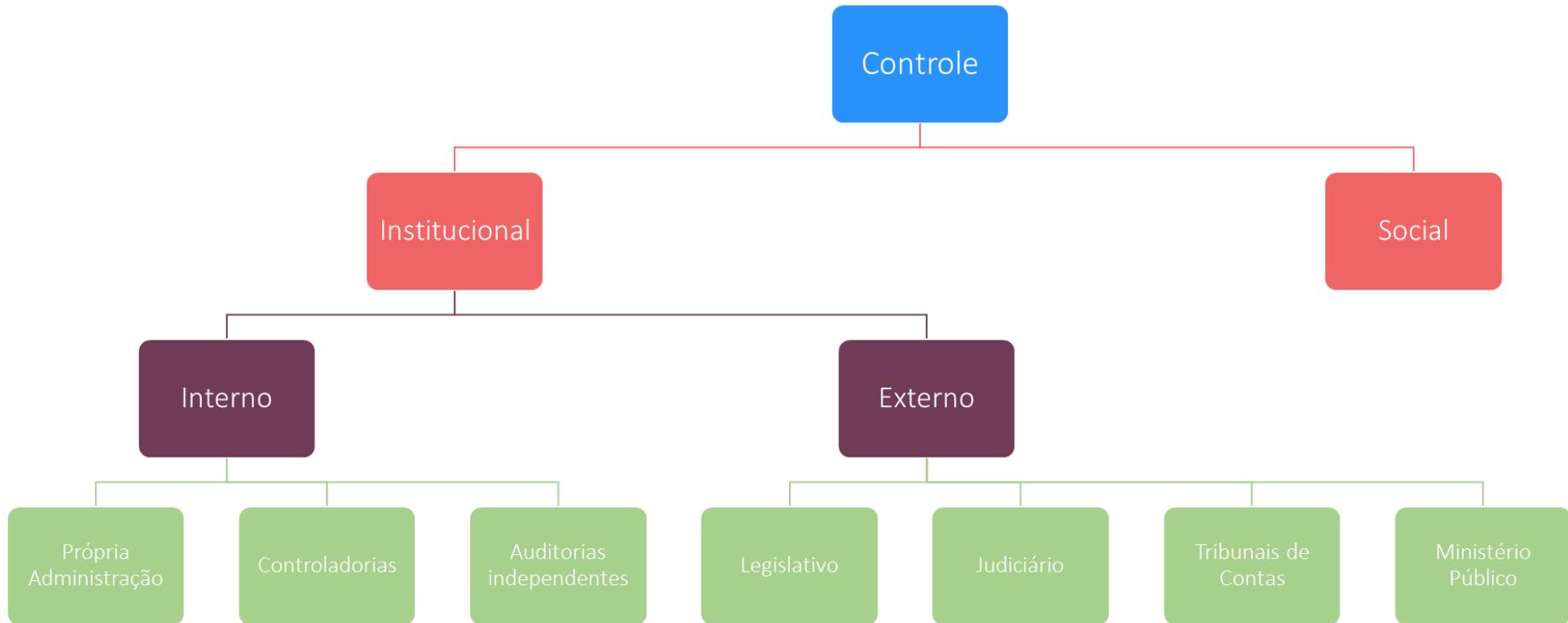
Como visto, cabe à administração pública, quando do exercício de suas atividades, observar os princípios básicos aplicáveis ao setor público (CF, art. 37), e outros princípios previstos na Lei Federal nº 9.784/1999¹⁰.

Para que se observem esses princípios, e que não se desviem dos objetivos ou das normas estabelecidas, a administração pública está sujeita a diferentes formas de controles, os chamados controles internos e externos, exercidos pela própria administração e por órgãos externos, e ao controle social, exercido pela sociedade (ENAP, 2015).

O controle exercido pela própria Administração Pública é chamado de controle institucional, e o exercido pela sociedade, controle social. O controle institucional subdivide-se em interno, realizado pela própria administração e controladorias, e externo, realizado pelo legislativo, judiciário, tribunais de contas e ministério público (**Figura 6**). De maneira geral, o controle institucional é realizado por agentes públicos no exercício da função pública (ENAP, 2015).

¹⁰ Lei Federal n. 9.784/1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9784.htm
Acesso em 21 de janeiro de 2017.

Figura 6 – Formas de controle sobre a Administração Pública.





O controle interno é, de acordo com Maranhão (1990, p. 190-191), eminentemente administrativo e *“visa criar condições para assegurar eficácia ao controle externo, à realização da receita e da despesa, a acompanhar a execução do orçamento e programas de trabalho, bem como avaliar os resultados e verificar a execução dos contratos, e pode desenvolver-se nas formas, a priori, concomitante ou posteriori”*.

A própria CF/88 destaca, como finalidade do controle interno, o apoio aos controles externos, citando inclusive a responsabilidade solidária que recai sobre os responsáveis pelos controles internos e a possibilidade da população e de seus representantes na denúncia de irregularidades ou ilegalidades:

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

(...)

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

§ 1º Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

§ 2º Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.

Ademais, tais normas aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios (CF/88, art. 75).

Achkar (2011), ao tratar do controle externo exercido pelo legislativo e Tribunais de Contas¹¹, disciplinado pelos arts. 70 a 75 da Constituição Federal,

¹¹ A Constituição, em seu artigo 31, § 4º, diz que “é vedada a criação de Tribunais, Conselhos ou órgãos de Contas Municipais”. O que ela proíbe é a criação. Mas ela não manda desfazer os tribunais de contas municipais que já existiam, em 1988. E eles já existiam nas cidades de São Paulo e Rio de Janeiro. Por isso essas duas cidades puderam manter seus tribunais de contas municipais, enquanto os outros municípios não puderam (e não podem) criá-los.



elencam uma série de aspectos alvos de controle desses tribunais, fruto de uma ampliação do leque de atuação dessas cortes, que passaram a controlar não apenas as contas públicas, mas também o próprio desempenho da administração pública. São as seguintes atribuições dos Tribunais de Contas quando do controle externo:

- Controle da legalidade dos atos, de modo a considerar a atenção ao disposto nas normas pertinentes;
- Controle de legitimidade, considerando o exame de mérito do ato fiscalizado e o atendimento das prioridades previamente estabelecidas;
- Controle de economicidade, verificando se o órgão controlado procedeu de modo mais econômico, visando à obtenção de recursos adequados, em quantidades necessárias e em momento certo;
- Controle de fidelidade funcional¹² dos agentes da administração responsáveis por bens e valores públicos; e
- Controle do desempenho e dos resultados atingidos pela execução e pelo cumprimento dos programas, projetos e atividades.

Já o controle externo exercido pelo Ministério Público, o art. 129, inciso VII da CF, destaca como uma das funções institucionais deste órgão:

Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

VII - exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior;

No que se refere à fiscalização do município, o art. 31 da CF/88, destaca que a mesma será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.

O art. 70 da CF/88 trata do controle externo e interno da União e das entidades da administração direta e indireta:

¹² A fidelidade funcional dos agentes da administração, responsáveis por bens e valores públicos, é uma modalidade de controle que trata da observância de normas e de determinações legais da gestão.



Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

O termo controle social, apesar de não aparecer expressamente na Carta Magna, está associado a um novo modelo de democracia participativa, que busca mobilizar, garantir informações e co-responsabilizar os cidadãos no que se refere ao processo de formulação, fiscalização e avaliação das políticas públicas.

A Constituição Federal, ainda em seu art. 37, § 3º determina que:

§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;

O controle social pode ser de iniciativa da administração pública ou de iniciativa da sociedade. Quando por iniciativa da administração pública, a sociedade controla através da participação em audiências e consultas públicas, conferências, conselhos, ouvidorias, portal da transparência e sistemas de informação (ENAP, 2015). Quando de iniciativa própria, a sociedade participa do controle através de grupos organizados, manifestações e redes sociais, por exemplo, ou mesmo ao provocar os órgãos de controle interno e externo.

De acordo com a ENAP (2015), o controle social pode ser entendido como:



Atuação de cidadãos, organizados ou não, no acompanhamento e fiscalização dos atos da Administração Pública, ou seja, da aplicação dos recursos públicos e da execução das políticas públicas. A sociedade também pode atuar influenciando na formulação das políticas públicas, e deve fazê-lo ocupando os espaços de participação previstos.

Destarte, a sociedade pode exercer o controle sobre a gestão pública, em todo o processo, desde o planejamento e acompanhamento até a avaliação das políticas e programas, nas seguintes formas:

- Controle prévio, ou seja, no planejamento das políticas e do orçamento;
- Concomitante, acompanhando e fiscalizando a atividade pública durante a execução das políticas, programas e gastos governamentais; ou;
- Posterior, quando da avaliação dos resultados, desempenho e eficiência da gestão pública.

Portanto, a participação e o controle social são formas de se garantir, por um lado, que a administração pública atenda, quando das suas atividades, aos princípios básicos preconizados pela CF 88 e ao interesse público e, por outro lado, o fortalecimento e a consolidação da democracia participativa no País, onde, juntos, a sociedade e o Estado, planejam, monitoram, avaliam e fiscalizam as políticas e programas públicos.

Segundo Freitas (2009, apud, CAMPOS, 2013), a participação e o controle social são instrumentos da democracia participativa que visam levar a sociedade para dentro dos processos decisórios das políticas públicas, promovendo, assim, a busca por uma maior efetividade no que diz respeito, por exemplo, à prestação dos serviços públicos, assim como a alocação de seus recursos.

No entanto, cabe considerar que, de acordo com Heller et al. (2016), “*mesmo que a política pública e a gestão possam ser democratizadas (por exemplo, ampliando-se os espaços de participação e controle social democrático) é possível que na prática persistam formas de injustiça e desigualdade que*



determinam que uma parte substantiva da população não possua acesso efetivo a serviços seguros de água e esgoto sanitário”.

De maneira geral, são benefícios do controle social, além do fortalecimento da participação ativa do cidadão nos rumos da comunidade, a prevenção da corrupção em complemento aos controles, aumento da qualidade da ação estatal, disseminação da cultura de participação e controle da gestão e orientação do estado pela sociedade (ENAP, 2015).

Entretanto, é válido ressaltar que participação e controle social possuem conceitos diferentes, apesar de serem elementos complementares de um mesmo processo.

A Participação Social pode ser considerada um elemento de exercício da cidadania pelo qual o cidadão, individualmente ou associativamente, partilha o poder no processo decisório estatal, contribuindo assim para a tomada de decisão tanto dentro da esfera administrativa, quanto na formulação dos processos estratégicos de determinados órgãos ou entidades componentes da Administração Pública (CAMPOS, 2013).

Já o Controle Social, ainda de acordo com esse autor, é um dos elementos do exercício da cidadania pelo qual o cidadão, individualmente ou associativamente, interage com o Estado visando avaliar a atuação da Administração Pública no âmbito de sua competência em determinado setor, em especial no que diz respeito à legitimidade de seus atos e ao cumprimento das metas propostas pela própria Administração Pública ou por quaisquer mecanismos de participação social (**Figura 7**).

Figura 7 – Definição de Participação e Controle Social.

Participação Social

Há a partilha do poder entre sociedade e Poder Público no processo decisório e na formulação das políticas.

Controle Social

A sociedade atua no sentido de monitorar e avaliar a atuação do Poder Público.

Fonte: Adaptado de Campos, 2013.

Porém, é comum a utilização conjunta dos conceitos de participação e de controle social, visto a complementariedade do alcance das funções de planejamento e tomada de decisões e avaliação e monitoramento das políticas e programas.

Rocha (2011), ao compilar as diferentes formas de classificação da participação popular na gestão pública, destaca as seguintes (**Quadro 3**):

Quadro 3 – Formas de classificação da Participação Popular na gestão pública.

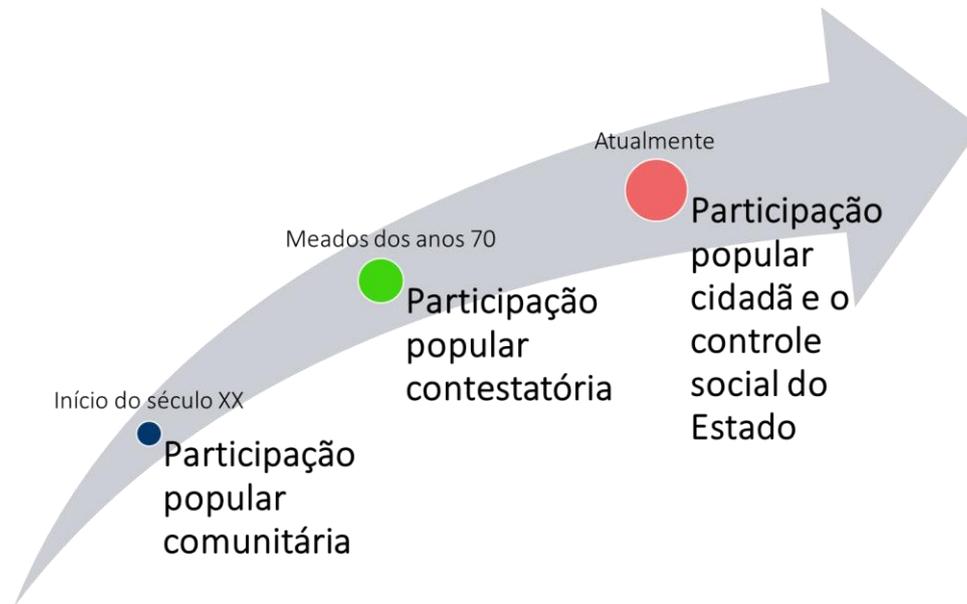
Autor	Formas de Classificação
<p style="text-align: center;">Ferrier (apud DALLARI, 1996, p.13-51)</p>	<p>Participação ideológica - é a participação mediata, visto que entre o administrado e a Administração Pública há um representante eleito que agirá em nome dos cidadãos perante o poder público.</p> <p>Participação direta - Nesse caso, não existe entre a administração e o cidadão um intermediário. O indivíduo, pessoalmente ou através de grupos ou associações representativas, interferirá na elaboração das leis, nas decisões administrativas e na gestão de bens e serviços públicos.</p>
<p style="text-align: center;">Maria Silvia Zanella Di Pietro</p>	<p>Formas de participação direta, como, por exemplo, a iniciativa popular legislativa, o referendo, o plebiscito; e formas de participação indireta, como a participação por meio de ouvidor, ou através da atuação em conselhos.</p>
<p style="text-align: center;">DI PIETRO (apud ROCHA,</p>	<p>Possibilidades de participação democrática dentro de cada um dos poderes do Estado. Com base nesse critério, pode-se conceber, uma estrutura como a que se segue: Poder</p>

2001a:134)	Legislativo: a consulta prévia, as audiências públicas, iniciativa popular, plebiscito ou referendo; Poder Executivo: conselhos de gestão, direito de petição, ouvidor (ombudsman); Poder Judiciário: ação popular, representação ao Ministério Público e ação civil pública.
Maurizio Cotta (apud TEIXEIRA, 1998, p. 216)	Participação indireta (sentido amplo) e participação direta (sentido estrito). A participação indireta abarca todas as manifestações do cidadão no sentido da incorporação ao sistema político, desde os atos eleitorais até ações que visam a definir orientações políticas dos órgãos de poder ou de controlá-los através de mecanismos de intermediação. A participação direta envolve a ação direta, sem intermediação, nas várias instâncias de decisão.
Cotta (apud TEIXEIRA, 1998, p. 216)	Participação orientada à decisão e à participação orientada à expressão: a primeira caracteriza-se pela intervenção de forma organizada no processo decisório e tem sido enfatizada, até pelos seus críticos, como elemento fundamental e definidor do conceito. A segunda, voltada para a expressão, ainda que possa apresentar impacto ou influência no processo decisório, tem o caráter, mais simbólico, de marcar presença na cena política.
Lima (1983, p. 21-39)	Participação popular pode ser vista por dois enfoques básicos: o enfoque funcionalista e o histórico cultural. Do ponto de vista funcionalista, a participação da população seria considerada um meio de se obter apoio para programas oficiais de desenvolvimento social, uma vez que sem esta o programa não poderia se concretizar; ou um meio de se aproveitar melhor os próprios recursos da população. O enfoque histórico-estrutural da participação popular privilegia a noção de estrutura econômica, política e ideológica nas formações sociais concretas, procurando, nas diferentes etapas históricas, as causas que geram a marginalidade e a participação. As relações de produção, assim como suas expressões ideológicas e políticas, são vistas como fundamentais para explicar as formas de participação social e cultural.
Dallari (1996, p.80)	Participação real e participação formal. A participação formal é a prática de formalidades que só afetam aspectos secundários do processo político. A participação real é aquela que influi de algum modo nas decisões políticas fundamentais.

Fonte: Elaborado com base em Rocha (2011).

Ademais, o referido autor apresenta três categorias básicas de análise histórico-teórica das formas de representatividade da participação popular na gestão pública (**Figura 8**), que, segundo ele, “*permite ter uma melhor compreensão do marco referencial da participação de setores populares na definição das políticas públicas, revelando os estágios da reforma democrática do Estado brasileiro, que parece ainda estar em curso*”. São elas:

Figura 8 – Análise histórico-teórica das formas de representatividade da participação popular na gestão pública (Rocha, 2011).



Fonte: Elaborado pelos autores.

a) Participação popular comunitária: a ideia da participação comunitária apareceu no início deste século, representando um novo padrão de relação Estado-sociedade no setor da educação, para dar respostas ao grave problema da relação entre pobreza e educação. Caracterizou-se por dirigir-se aos mais pobres, através das escolas comunitárias, por ressaltar os valores da educação, do trabalho e do coletivismo como caminhos do progresso. Para estas concepções, a comunidade era definida como social e culturalmente homogênea, com identidade própria e uma suposta predisposição à solidariedade e ao trabalho voluntário de autoajuda. O Estado, por sua vez, estimula, em muitos casos, a capacidade de a comunidade unir-se, organizar-se, esforçar-se, enquanto solução em si mesma. A população deixa de ser alvo inerte de uma ação controladora e passa a ser chamada a cumprir um papel minimamente ativo e consciente;

b) Participação popular contestatória: Nos anos 1970, a participação passa a ter um sentido explícito de luta e contestação contra as limitações governamentais à tentativa de conquista da educação pelas classes populares. O espaço de participação ultrapassa os limites do setor de educação, alcança o conjunto da sociedade e do Estado e ocorre uma radicalização da prática ao se



articular a mobilização dentro das instituições de educação, como as formas de luta, resistência e organização das classes populares. Para estas teorias, qualquer forma de aproximação com o Estado é vista como cooptação e o sentido da participação é o de acumular forças para a batalha permanente pela mudança geral do modelo existente; e

c) Participação popular cidadã e o controle social do Estado: o Estado democrático e de direito reconhecem a necessidade de defender a sociedade contra os eventuais excessos no funcionamento da máquina estatal, através da divisão de funções entre os poderes e de mecanismos recíprocos de controle, em nome da sociedade. A novidade nos anos 1980 é justamente a ideia de que esse controle seja feito pela sociedade através da presença e da ação organizada de seus segmentos. O processo de abertura política e redemocratização do País trouxe à cena novos atores e orientou a ação para a criação de espaços públicos não-estatais de pactuação e superação dos obstáculos pelo diálogo e pelo consenso. Do lado da sociedade, torna-se visível a presença de diversos atores sociais, cuja diversidade de interesses e projetos integra a cidadania, disputando com igual legitimidade espaço e atendimento pelo poder estatal.

No entanto, para a consolidação de práticas participativas e sua efetiva implementação enquanto espaços deliberativos e com ampla representatividade, Jacobi (2007), elenca algumas condições necessárias para a institucionalização da participação, quais sejam: o nível de legitimidade e representatividade política dos membros; a efetiva disponibilidade de recursos para o setor ou programas envolvidos; o grau de socialização de informações; o grau de compromisso com o empoderamento dos beneficiários, e também a capacidade de acomodação de conflitos entre os atores envolvidos.

Para Rocha (2011), a participação social é capaz de gerar nova dinâmica de organização estatal:

A participação cidadã é vista como um processo capaz de gerar uma nova dinâmica de organização social, fomentando a intervenção da população nas políticas públicas. Não se esgota dentro do projeto, mas



relaciona-se diretamente com questões amplas, tais como democratização, equidade social, cidadania e defesa dos direitos humanos. Neste sentido, requer a democratização do poder sobre o uso de recursos financeiros e sobre a definição e implementação de políticas públicas.

Como visto, do ponto de vista normativo, o acesso às informações e a transparência, bem como a participação da sociedade na formulação, avaliação e monitoramento das políticas, programas e atividades da administração pública, encontram amplo respaldo na Constituição Federal de 1988 e em outras legislações infraconstitucionais citadas. Recentemente, no âmbito da administração pública federal, o País conta com mais um dispositivo legal para fortalecer a participação e o controle social nas políticas públicas.

Como resultado das manifestações de junho de 2013 (Filho e Filho, 2015, p.11), encontra-se em vigor desde 2014, por meio do Decreto Federal n.º 8.243¹³, a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social – SNPS, no âmbito de atuação da administração pública federal, com o objetivo de fortalecer e articular os mecanismos e as instâncias democráticas de diálogo e a atuação conjunta entre a administração pública federal e a sociedade civil.

Essa lei estabeleceu as diretrizes gerais para participação social no âmbito da administração pública federal, os objetivos, as responsabilidades dos órgãos e entidades, bem como as diretrizes específicas para cada uma das instâncias e mecanismos de participação social previstos no decreto. No entanto, apesar do alcance do decreto se dar no âmbito da administração pública federal, cabe ressaltar a possibilidade de rebatimento das suas diretrizes nas legislações relacionadas ao tema nas esferas dos Estados e Municípios.

Como diretrizes gerais da PNPS, em seu art. 3º, destacam-se as seguintes:

¹³ Decreto Federal n. 8.243/2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm Acesso em 13 de janeiro de 2017.



I - reconhecimento da participação social como direito do cidadão e expressão de sua autonomia;

IV - direito à informação, à transparência e ao controle social nas ações públicas, com uso de linguagem simples e objetiva, consideradas as características e o idioma da população a que se dirige;

VII - ampliação dos mecanismos de controle social.

A participação social, entendida como direito do cidadão, para além do acesso às informações, de participar da formulação, cumprimento e fiscalização das políticas, por meio das instâncias e mecanismos de participação disponíveis na administração pública, é um direito da sociedade civil, composta pelos cidadãos, os coletivos, os movimentos sociais institucionalizados ou não institucionalizados, suas redes e suas organizações. Novamente, a legislação brasileira ratifica a necessidade de estímulo aos mecanismos de controle social.

Outra diretriz importante estabelecida na lei, que dialoga com os princípios da transparência e do *accountability* da governança, diz respeito ao direito à informação, à transparência e ao controle social nas ações públicas, considerando, inclusive, a adoção de formas claras de comunicação. Na realidade, essa diretriz deixa clara a necessidade de se garantir informação e transparência na administração pública para o exercício do controle pela sociedade. Ademais, a política preconiza também a ampliação dos mecanismos de controle social.

Já os objetivos da PNPS são elencados no art. 4º da lei, dos quais se destacam:

I - consolidar a participação social como método de governo;

IV - promover e consolidar a adoção de mecanismos de participação social nas políticas e programas de governo federal;

V - desenvolver mecanismos de participação social nas etapas do ciclo de planejamento e orçamento;



VIII - incentivar e promover ações e programas de apoio institucional, formação e qualificação em participação social para agentes públicos e sociedade civil; e

IX - incentivar a participação social nos entes federados.

Mais uma vez, em consonância com a boa governança, a PNPS tem como objetivo a consolidação da participação social como método de governo, ou seja, onde o cidadão deixa de ser um sujeito passivo e passa também a gerir a coisa pública, por meio das instâncias e mecanismos de participação social existentes, sobretudo promovendo a adoção de mecanismos de participação social nas políticas e programas do governo federal.

Por outro lado, e reconhecendo a necessidade de qualificação da sociedade para melhorar a eficácia da participação e controle social, a PNPS estabeleceu como objetivo, o incentivo e a promoção de ações e programas de apoio institucional, formação e qualificação em participação social para agentes públicos e sociedade civil.

Ou seja, quando da formulação, execução, monitoramento e avaliação de programas e políticas públicas e no aprimoramento da gestão pública, no âmbito federal, devem ser considerados os objetivos e as diretrizes da PNPS.

Um exemplo de consolidação dessas práticas pode ser observado através das Escolas de Educação à Distância criadas pelo Poder Público para instruir os agentes públicos e a sociedade civil de temas específicos das políticas públicas.

Apesar dos avanços, a referida lei enfrentou críticas por segmentos e atores da sociedade, de que, por exemplo, o governo federal estaria tentando esvaziar o poder das tradicionais instâncias de representação da democracia brasileira, ou, quando da indicação da nomeação dos conselheiros pelo governo, essas instâncias se tornariam instrumentos por meio dos quais o governo federal direcionaria, unilateralmente, o conteúdo das políticas públicas do País, conforme analisado por Filho e Filho (2015).



No entanto, esses autores, concluem justamente o contrário, e afirmam que *“não há motivo, portanto, para temer o Sistema Nacional de Participação Social. Se ele deve ser criticado, é por ter avançado pouco, não concedendo ao povo real poder decisório. Jamais o Sistema pode ser criticado por tentar instituir mecanismos de participação política direta”* (Filho e Filho, 2015, p. 24).

Dessa forma, as diferentes formas de controle, seja interno, externo ou social, integram o conceito mais amplo de governança. Deve-se observar também que, além do controle exercido pela sociedade no sentido de monitorar e avaliar o desempenho da administração pública, há se considerar a participação do cidadão nas etapas de tomada de decisões e formulação de políticas e programas públicos. Sobre o alcance da participação e do controle social, diferentes estudiosos do tema propuseram algumas escalas de participação e controle social, descritas no próximo item.

V) Escalas de Participação e Controle Social

Para a análise do grau de participação e controle social na avaliação e monitoramento, bem como na tomada de decisões e no controle social da administração pública, diferentes autores propuseram escalas de alcance dessa participação. Ao todo são analisadas quatro escalas de participação e controle social, sendo duas gerais, aplicáveis a qualquer área ou setor, e duas específicas, direcionadas para o saneamento básico, quais sejam:

Escalas Gerais:

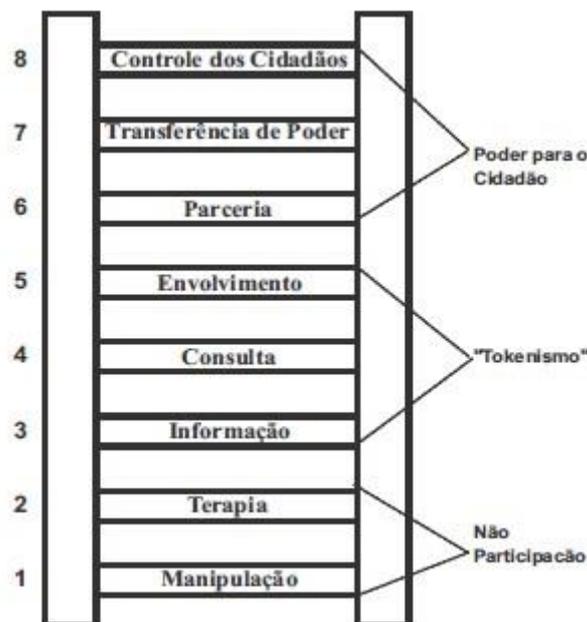
- Escala de Arnstein (1969); e
- Escala de BOZA (2006).

Escalas aplicáveis ao Saneamento Básico:

- Escala do Guia para a elaboração de planos municipais de saneamento (BERNARDES; SCÁRDUA; CAMPANA, 2006); e
- Escala de Heyd e Neef (2006).

A primeira escala de participação é conhecida como a clássica Escala de Arnstein (1969)¹⁴. Extensamente citada na literatura, essa autora classificou a participação e controle social de forma hierárquica, em um modelo de escada de participação, onde há a evolução da participação e controle social à medida que se elevam os degraus, conforme pode ser observado na **Figura 9**. Para a autora, o grau de participação cidadã reflete como se dá a partilha do poder em uma sociedade.

Figura 9 – Escala de participação e controle social de Arnstein (1969).



Fonte: Arnstein (1969).

O primeiro degrau, manipulação, representa o estágio em que não há, de fato, controle e participação da sociedade. Tem como objetivo permitir que os detentores de poder eduquem as pessoas. Manifesta-se em conselhos nos quais os conselheiros não dispõem de informações, conhecimento e assessoria técnica independente, necessária para tomarem decisão por conta própria.

¹⁴ A Ladder of Citizen Participation (Arnstein, 1969). Disponível em: <http://www.participatorymethods.org/sites/participatorymethods.org/files/Arnstein%20ladder%201969.pdf>. Acesso em 31 de janeiro de 2017.



Para Heller et al. (2007), ao analisar a escala de Arnstein, essa etapa é a “utilização”, em nome da participação, de pessoas escolhidas para ocuparem cargos em comitês assessores (homologadores) e em comissões consultivas, segundo o critério educacional. Em lugar de uma participação social genuína, o que se vê é uma distorção da participação mascarada pelos fóruns veiculados pelos detentores do poder.

O segundo degrau, terapia, é uma espécie de terapia de grupo mascarada como participação popular, sendo tanto desonesta como arrogante, de acordo com Arnstein (1969 apud Heller et al, 2007). Seus administradores assumem que os cidadãos, quando não exercem seus direitos, possuem uma “doença mental”, e, sob uma máscara de envolvimento com essa população, os especialistas subjagam suas ideias utilizando-se das técnicas de terapia em grupo.

No degrau informação, terceiro na classificação de Arnstein (1969), os cidadãos são informados de seus direitos, responsabilidades e opções, o que constitui o primeiro passo de legitimação da participação social. Porém, frequentemente, a ênfase é colocada em uma informação unidirecional – dos especialistas para a população – sem canal de “retroalimentação” e sem direito à negociação (Heller et al., 2007), ou de cima para baixo, apenas informando as pessoas sobre seus direitos, responsabilidades e opções.

Já o quarto degrau, consulta, é uma etapa legítima na direção de sua participação plena, contudo, se não combinada com outros modos de participação, a posição na escada ainda é um “engodo”, pois não assegura a efetiva participação popular, não sendo consideradas as reais necessidades dos cidadãos. Caracteriza-se por pesquisas de participação, reuniões de vizinhança, entre outros.

No nível do envolvimento, os cidadãos começam a ter algum grau de influência aparente sobre as decisões políticas, por meio da representação da população mais carente nos fóruns de participação. Aqui, Heller et al. (2007) explicam que, para Arnstein (1969), o grau de envolvimento real da população depende principalmente de dois fatores: a qualidade de assistência técnica do



representante em articular suas prioridades e a extensão de organização da comunidade em pressionar por essas prioridades. No entanto, apesar de ter certo grau de influência sobre as decisões, não existe obrigação dos tomadores de decisão de levar em conta o que ouviram.

No degrau parceria, o poder é distribuído por uma negociação entre os cidadãos e os detentores de poder. Constitui, de fato, o primeiro degrau de classificação do poder transferido para o cidadão. Manifesta-se em fóruns conjuntos para a formulação de políticas públicas, comitês de planejamento e mecanismos para a solução de impasses.

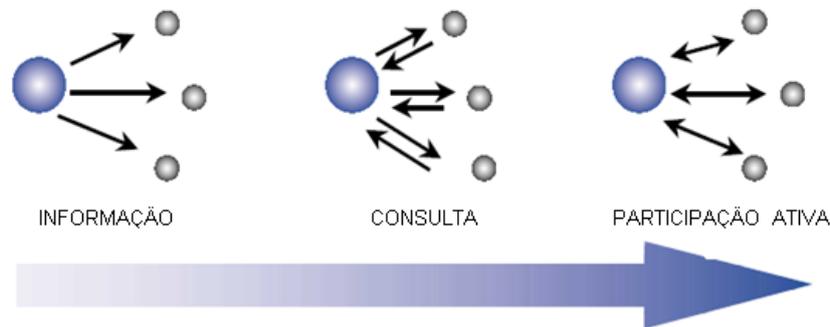
No sétimo degrau, transferência de poder, atinge-se um padrão em que os cidadãos detêm poderes significativos para assegurar a prestação de contas dos programas executados mediante transferência de poder do governo para os cidadãos. Aqui, os cidadãos ocupam a maioria dos assentos nos comitês, com poder delegado para tomar decisões. Manifesta-se também nos plebiscitos com função deliberativa e no Orçamento Participativo.

No último degrau, controle dos cidadãos, a comunidade assume o controle absoluto do poder político e administrativo de um processo de tomada de decisão. Aqui os cidadãos são responsáveis pelo planejamento, pela política, assumindo a gestão em sua totalidade.

Acerca do controle dos cidadãos, Heller et al. (2007) adverte que, em tal nível, embora Arnstein (1969) o considere o mais elevado grau de participação, cabe atentar para os problemas relacionados à exclusão do papel do Estado, na defesa de um Estado mínimo e da sua substituição, no exercício de funções essenciais e tipicamente públicas, pela iniciativa privada.

Outra escala de âmbito geral foi proposta por BOZA (2006). Nessa escala, as modalidades de participação da sociedade se resumem em informação, consulta e participação ativa (**Figura 10**).

Figura 10 – Escala de participação da sociedade (BOZA, 2006).



Fonte: BOZA (2006).

A etapa informação é o primeiro passo de participação dos cidadãos e representa o direito de ser informados sobre as ações de seus representantes. O problema é que as decisões são altamente técnicas, por isso, exige que o Estado forneça de forma adequada a informação aos cidadãos. Segundo a autora, em todos os casos, as autoridades geram e distribuem informação ao público, estabelecendo uma relação de mão única. Podem ser mencionados como exemplos deste tipo de participação dos cidadãos, o acesso a registros públicos, diários oficiais, portais e sites de instituições públicas, etc.

No nível consulta, as autoridades fazem consultas públicas, e criam espaços para promover a troca de informações em ambas as direções. Através das consultas, os cidadãos são ouvidos, ou seja, eles têm uma voz. A consulta, porém, não significa poder de decisão dos cidadãos, mas que serão ouvidos. De acordo com BOZA (2006), para que este mecanismo funcione, é necessário fornecer informações suficientes e relevantes para os cidadãos antes da consulta. Desta forma, uma relação bidirecional entre as autoridades e os cidadãos é estabelecida. Como exemplos, cita-se o poder de incluir comentários sobre as normas e legislação em geral, pesquisas de opinião pública, painéis de cidadãos, etc.

Por fim, no nível de participação ativa, os cidadãos não são apenas informados ou ouvidos, mas participam da tomada de decisão. Neste sentido, é criada uma relação associativa com a autoridade, pelo qual os cidadãos se engajam ativamente no processo de formulação de políticas. No entanto, a responsabilidade pela formulação de decisão ou política final corresponde às



autoridades públicas. Em geral, este tipo de participação ativa requer ferramentas específicas para facilitar a aprendizagem, o debate e a elaboração de propostas concretas. Neste grupo, estão os fóruns, conferências, comissões, etc.

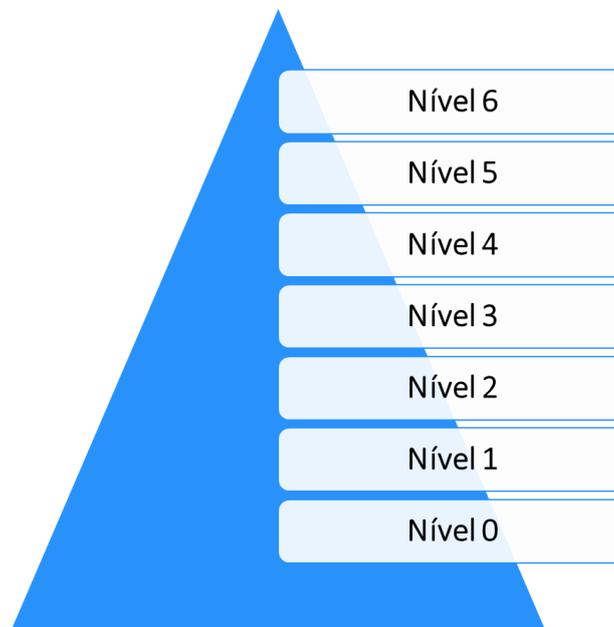
No âmbito do planejamento do setor de saneamento básico no Brasil, há uma escala proposta pelo “Guia para a elaboração de planos municipais de saneamento” (BERNARDES; SCÁRDUA; CAMPANA, 2006)¹⁵. Para os autores, os sete níveis de participação (**Figura 11**) são definidos de acordo com o grau de envolvimento da comunidade na elaboração do Plano Municipal de Saneamento, da menor participação para a maior, conforme descrição a seguir:

- Nível 0 (Nenhuma): a comunidade não participa na elaboração e no acompanhamento do plano;
- Nível 1 (A comunidade recebe informação): a comunidade é informada do plano e espera-se a sua conformidade;
- Nível 2 (A comunidade é consultada): para promover o plano, a administração busca apoios que facilitem sua aceitação e o cumprimento das formalidades que permitam sua aprovação;
- Nível 3 (A comunidade opina): a Administração apresenta o plano à comunidade já elaborado e a convida para que seja questionado, esperando modificá-lo só no estritamente necessário;
- Nível 4 (Elaboração conjunta): a Administração apresenta à comunidade uma primeira versão do plano aberta a ser modificada, esperando que o seja em certa medida;
- Nível 5 (A comunidade tem poder delegado para elaborar): a Administração apresenta a informação à comunidade junto com um contexto de soluções possíveis, convidando-a a tomar decisões que possam ser incorporadas ao plano;

¹⁵ Guia para elaboração de planos municipais de saneamento (BERNARDES; SCÁRDUA; CAMPANA, 2006). Disponível em: https://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNSA/Arquivos_PDF/Guia.pdf Acesso 29 de janeiro de 2017.

- Nível 6 (A comunidade controla o processo): a Administração procura a comunidade para que esta diagnostique a situação e tome decisões sobre objetivos a alcançar no plano.

Figura 11 – Escala do Guia para a elaboração de planos municipais de saneamento (BERNARDES; SCÁRDUA; CAMPANA, 2006).



Fonte: Elaborado pelos autores.

Estes autores defendem que, para a existência de um plano de saneamento efetivamente participativo, deve-se tentar trabalhar nos níveis mais elevados de participação, quais sejam, os níveis 4, 5 ou 6 descritos anteriormente. Além disso, descrevem três modos básicos de participação da sociedade e destacam que, nessas três formas básicas de participação deve haver a presença ativa da Administração Municipal para colaborar no desenvolvimento do processo e assessorando a comunidade, que pode se dar por: participação direta da comunidade implicada por meio de apresentações, debates, pesquisas e qualquer meio de expressar opiniões individuais ou coletivas; participação em fases determinadas da elaboração do plano por meio de sugestões ou

alegações, apresentadas na forma escrita; ou participação por meio de grupos de trabalho.

Já a escala de Escala de Heyd e Neef (2006), a partir do trabalho de Pretty (1995), visava a avaliação das formas de participação no gerenciamento de abastecimento de água no norte da Tailândia (**Figura 12**).

Figura 12 – Escala de Heyd e Neef (2006).



Fonte: Elaborado pelos autores.

Segundo Heller et al. (2007), nessa escala, são apresentados sete níveis de participação da sociedade em processos decisórios:

- O primeiro nível é caracterizado pela participação passiva na qual as pessoas são apenas informadas do que está ocorrendo. É um anúncio unilateral dado pelo governo ou órgão gestor responsável, ficando as respostas dos cidadãos sem serem ouvidas;
- No segundo nível, denominado participação como informação cedida, a informação é compartilhada apenas por profissionais externos. A participação dos cidadãos em responder questões é realizada mediante pesquisas por questionários, e estes não têm a oportunidade de influenciar nos procedimentos ou resultados;
- No terceiro nível, o da participação por consulta, a comunidade é consultada por agentes externos que, a partir da identificação dos “pontos de vista” locais, definem os problemas e as soluções;
- No quarto nível, identificado pelos autores como participação para subsídios materiais, as pessoas participam fornecendo recursos, como trabalho em troca de comida, dinheiro ou outro incentivo material. É



- muito comum denominar essa forma de troca de “participação”, ainda que as pessoas não tenham nenhum interesse em decidir sobre o processo ou em estender as atividades quando acabam os incentivos;
- No nível 5, ou nível da participação funcional, as pessoas participam via formação de grupos orientados para a determinação dos objetivos relacionados aos projetos. Essas organizações tendem a ser dependentes de facilitadores externos, porém podem se tornar autônomas com o passar do tempo;
 - No sexto nível, denominado participação interativa, as pessoas participam dos processos que originam os planos de ação e as novas instituições locais, e que ajudam a fortalecer as instituições preexistentes. Este tipo de participação busca metodologia interdisciplinar e é acompanhado de processos de aprendizagem sistemáticos e estruturados, com vistas à tomada do controle sobre as decisões locais, por meio do interesse comum dos cidadãos em se manterem ativos no processo;
 - No sétimo e último nível de participação, chamado de participação institucionalizada, a participação é incluída na estrutura nacional política e legal e a população tem poder no processo de tomada de decisões. Nesse caso, a consulta e a articulação no processo de decisão são um dever na implementação de projetos.

Ou seja, há uma hierarquia entre os níveis de participação propostos, partindo-se do nível mais baixo, sem participação da sociedade, até o nível mais alto, onde a participação se dá em sua forma institucionalizada e com poder de decisão pela população.

Da análise das diferentes escalas de participação da sociedade, pode-se concluir que, no geral, nas classificações propostas, parte-se de um nível ou etapa em que não há participação da sociedade ou esta é apenas informada, para um último nível ou etapa em que o cidadão detém o poder de planejamento e de formulação das políticas, transferindo-se à sociedade a tomada das decisões ou compartilhando o poder decisório com o Estado. Em



níveis intermediários, a sociedade é informada e consultada, mas não há obrigação do Estado em acatar as decisões da sociedade.

Especificamente quanto ao nível com caráter Informativo, observa-se que somente a escala de Arnstein apresenta uma categoria que represente a emissão seletiva de informações por parte das entidades estatais na intenção de manipular as informações as quais a sociedade tem acesso, tratando-se de um “monólogo” do Estado para a Sociedade. As demais escalas e a categoria Terapia de Arnstein apresentam o nível informativo como um conjunto de informações dispostas à sociedade civil, não possibilitando interação com a informação, ou seja, alteração ou proposição.

Caso os órgãos públicos não possuam a cultura organizacional da transparência de seus atos, mesmo sem que haja demanda, pode-se dizer que nem mesmo o nível informativo é atendido, configurando ainda não atendimento ao princípio da transparência e publicidade que regem a administração pública.

A escala de Boza concentra a essência de diversos níveis em somente três, não detalhando em categorias aspectos subjetivos ou mesmo técnicos, como a institucionalização da participação social, a amplitude do poder deliberativo, ou seja, se este estará se restringindo somente ao planejamento, como no nível 6 de Heyd e Neef, ou abrange importantes tomadas de decisão, como nível 7 da mesma escala.

A escala de Arnstein é a aquela que apresenta maior número de categorias, pois apresenta um nível específico para a inexistência de participação ou controle social e outro para os casos em que o controle é passado para os cidadãos, reduzindo o poder do Estado. O caráter específico das demais escalas dificulta a comparação, pois a escala de Bernardes, Scárdua e Campana trata somente de Planos Municipais de Saneamento, e Heyd e Neef que aborda o setor de saneamento, não sendo obrigatório, por exemplo, a participação e controle social deliberativo. Assim, apesar destas escalas abordarem uma participação conjunta entre o Estado e a sociedade, não há uma representação da sociedade como principal entidade deliberativa.



Não obstante a diferenciação evidente entre o objeto das escalas, pode-se apontar equivalência entre o nível de Parcerias de Arnstein e o nível 6 de Heyd e Neef, pois ambos os casos preveem a interação entre o Estado e a sociedade, com o desenvolvimento de um planejamento, equivalente ainda ao nível 5 da escala de Bernardes, Scárdua e Campana. Assim como os níveis Terapia e Informação da escala de Arnstein representam um único nível nas demais escalas.

Em uma análise crítica de cada objeto, pode-se dizer que, considerando que a escala de Heyd e Neef aborda a Política de Saneamento e que seu nível 6 trata do planejamento das ações relacionadas ao setor, pode-se dizer que a escala de Bernardes, Scárdua e Campana são um detalhamento do referido nível.

Ainda, no tratante a participação e controle social, para o setor de saneamento básico, de acordo com o marco regulatório em vigor, a sociedade precisa estar informada, por meio de conjunto de mecanismos e procedimentos que garantam, além das informações sobre os serviços de saneamento básico, representações técnicas e participações nos processos de formulação de políticas, de planejamento e de avaliação relacionados aos serviços públicos de saneamento básico, ou seja, o controle social. Esse controle social deverá ser garantido tanto nas atividades de planejamento, quanto na regulação e fiscalização dos serviços, através da participação de órgãos colegiados de caráter consultivo.

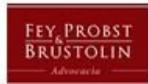
Dessa forma, em relação às escalas de participação e controle social, e para atendimento da lei de diretrizes nacionais do saneamento básico, no que se refere ao controle social sobre os serviços, deve-se garantir informações (níveis mais baixos e intermediários das escalas), bem como espaços de participação direta da sociedade (níveis mais altos das escalas), mesmo que essa participação tenha caráter consultivo, e não deliberativo. O **Quadro 4** apresenta um resumo das escalas de participação e controle social.





Quadro 4 – Escalas de Participação e Controle Social.

		Escalas Gerais		Escalas aplicáveis ao saneamento				
Escala	Arnstein		Boza (2006)		Bernardes, Scárdua, Campana (2006)		Heyd e Neef (2006)	
Níveis	8		3		7		7	
Informativo	Manipulação	Não há controle ou participação da sociedade. Trata-se de emissão de informação unilateral, com aspecto doutrinário.	Informação	Representa o direito de ser informados pelos representantes, a informação segue em "mão única". São exemplos desse nível o acesso a registros públicos, diários oficiais e sites de instituições públicas.	Nível 0	Comunidade não participa nem da elaboração nem do acompanhamento.	Nível 1	Participação passiva, ou seja, a população é informada do que ocorre.
	Terapia	Envolvem o cidadão de forma subjugada, sem haver de fato participação popular.			Nível 1	A comunidade é informada sobre o plano.	Nível 2	A informação é cedida por profissionais externos. A população responde questionários, mas não tem oportunidade de influenciar procedimentos.
	Informação	Os cidadãos são informados de seus direitos, responsabilidades e opções, contudo, frequentemente, é colocado de forma unilateral, sem retroalimentação.			Nível 2	A comunidade é consultada sobre o PMSB, como estratégia de aceitação do instrumento.	Nível 3	A população é consultada para definição de problemas e soluções.
Consultivo	Consulta	Legítima participação popular, caracteriza-se por pesquisas de participação, reuniões de vizinhança, entre outros.	Consulta	São realizadas consultas e criados espaços para promover a troca de informações em todas as direções. Não significa				



	Envolvimento	Representação da população mais carente nos fóruns de participação. Não existe obrigatoriedade dos tomadores de decisão de levar em conta o que ouviram.		poder de decisão aos cidadãos. Cita-se como exemplos, comentários sobre as normas e legislação em geral, pesquisas de opinião pública, painéis de cidadãos, etc.	Nível 3	A comunidade opina sobre o PMSB concluído, tendo sua participação restrita.	Nível 4	Envolve participação para subsídios materiais.			
							Nível 5	Participação funcional através de grupos orientados a projetos específicos.			
Deliberativo	Parcerias	O poder é distribuído por uma negociação entre os cidadãos e os detentores de poder. Manifesta-se em fóruns conjuntos para a formulação de políticas públicas, comitês de planejamento e mecanismos para a solução de impasses.	Participação Ativa	Cria-se uma relação associativa com a autoridade, permitindo participação ativa da sociedade na formulação de políticas públicas ou tomada de decisão. Requer ferramentas específicas. Citam-se como exemplos os fóruns, conferências, comissões, etc.	Nível 4	Uma versão do PMSB é apresentada para que seja submetida à adequação conforme participação social.	Nível 6	Participação interativa, na qual a população participa da formulação de planos de ação.			
	Transferência de Poder	Cidadãos detêm poderes significativos para assegurar a prestação de contas de programas. Ocupam a maioria dos assentos nos comitês. Manifesta-se também nos plebiscitos.						Nível 5	São apresentadas soluções possíveis, para que a população seja consultada e delibere alternativa.	Nível 7	Participação Institucionalizada. A população participa da tomada de decisões.
	Controle dos Cidadãos	Os cidadãos obtêm a maioria de assentos da tomada de decisão, ou o poder administrativo completo. Podem ocorrer problemas com a exclusão do papel do Estado.									

Fonte: Elaborado pelos autores.



VI) Instâncias e Mecanismos de Participação e Controle Social

De acordo com a ENAP (2015), as formas de controle social podem ser divididas como aquelas de iniciativa da administração pública ou de iniciativa da sociedade.

Quando por iniciativa da administração pública, a sociedade controla através da participação em audiências e consultas públicas, conferências, conselhos, ouvidorias, portal da transparência e sistemas de informação. Quando de iniciativa própria, a sociedade participa do controle através de grupos organizados, manifestações e redes sociais, por exemplo.

A Constituição Federal de 88 estabeleceu os mecanismos de democracia direta (plebiscito, referendo e iniciativa popular), bem como diversas outras instâncias de participação da sociedade, como os conselhos, audiências e consultas públicas. Anteriormente à CF/88, inclusive, já existiam dispositivos normativos que tratavam das audiências e consultas públicas, mas que no processo de redemocratização do País, consolidaram-se na CF/88.

Já a Política Nacional de Participação Social citada anteriormente, em seu art. 6º, elenca como instâncias e mecanismos de participação social os seguintes:

Art. 6º São instâncias e mecanismos de participação social, sem prejuízo da criação e do reconhecimento de outras formas de diálogo entre administração pública federal e sociedade civil:

I - conselho de políticas públicas;

II - comissão de políticas públicas;

III - conferência nacional;

IV - ouvidoria pública federal;

V - mesa de diálogo;

VI - fórum interconselhos;

VII - audiência pública;



VIII - consulta pública; e

IX - ambiente virtual de participação social.

Cabe ressaltar que os espaços de participação são previstos ou não em lei, nos quais o cidadão pode manifestar sua opinião e influenciar nas decisões do poder público. São previstos em lei os conselhos gestores de políticas públicas, as conferências, as audiências públicas, entre outros. Não são previstos em lei, mas são espaços importantes de participação, criados por iniciativa da sociedade, as manifestações de rua, as redes sociais, os grupos de pressão (*lobby*), as organizações sociais defensoras de direitos, os movimentos, os coletivos e as plataformas (ENAP, 2015).

A seguir, são apresentados os conceitos e as principais características de cada uma das instâncias e mecanismos de participação e controle social.

Conselho de políticas públicas

Instrumento concreto de partilha de poder entre os governantes e a sociedade para a democratização da elaboração e gestão das políticas públicas, servindo de mecanismos de controle social das atividades estatais (Siraque, 2009, p. 128). Trata-se de um espaço fundamentalmente político, institucionalizado, funcionando de forma colegiada, autônomo, integrante do poder público, de caráter deliberativo, composto por membros do governo e da sociedade civil, com as finalidades de elaboração, deliberação e controle da execução das políticas públicas (Moroni 2009, p. 114-115).

A seguir, são listadas algumas das características dos conselhos de políticas públicas:

- **Criação:** por iniciativa do Estado;
- **Composição:** representantes de Poder Público e da sociedade;
- **Finalidade principal:** servir de instrumento para garantir a participação popular, o controle social e a gestão democrática das políticas e dos serviços públicos, envolvendo o planejamento e o acompanhamento da execução dessas políticas e serviços públicos.



- **Caráter das decisões:** consultivo ou deliberativo;
- As atividades do conselho estão sujeitas ao controle institucional e social.
- **Abrangência:** presente nas três esferas de governo;
- São mecanismos de participação e agentes de *accountability*.

Já as funções dos conselhos de políticas públicas, são mostradas a seguir:

- **Fiscalizadora** - pressupõe o acompanhamento e o controle dos atos praticados pelos governantes;
- **Mobilizadora** - estímulo à participação na gestão pública e às contribuições para a formulação e disseminação de estratégias de informação para a sociedade sobre as políticas públicas;
- **Deliberativo ou opinativo** sobre as políticas públicas.

Comissão de políticas públicas

Instância colegiada temática, instituída por ato normativo, criada para o diálogo entre a sociedade civil e o governo em torno de objetivo específico, com prazo de funcionamento vinculado ao cumprimento de suas finalidades.

É também conceituado como espaço participativo, com datas de reuniões e composição pré-definidas, e com tempo de funcionamento determinado ou permanente, para tratar de temáticas específicas, acompanhar, avaliar, propor políticas, discutir temas específicos e assessorar outras entidades.

A seguir, são listadas algumas das características das comissões de políticas públicas:

- **Criação:** por lei;
- **Composição:** técnicos, representantes de Poder Público e da sociedade;
- **Finalidade principal:** acompanhar, discutir, propor políticas públicas específicas;



- **Caráter das decisões:** consultivo ou deliberativo;
- **Duração:** temporário ou permanente; e
- **Abrangência:** presente nas três esferas de governo.

Conferências

Para Pólis (2005), as conferências de políticas públicas são espaços amplos e democráticos de discussão das políticas, gestão e participação. Sua principal característica é reunir governo e sociedade civil organizada para debater e decidir as prioridades nas políticas públicas. Esses espaços amplos e democráticos podem ser realizados em âmbito municipal, estadual e federal. (Pólis, 2005).

As conferências de políticas públicas, em geral, ocorrem em períodos regulares (de quatro em quatro anos, ou a cada dois anos) reunindo centenas a milhares de pessoas em todo o País.

A seguir, são listadas algumas das características das Conferências:

- **Criação:** por lei, em todas as áreas de governo, como as da saúde e assistência social;
- **Processo:** convocada com uma finalidade específica, que se inicia na esfera municipal, onde para além do debate propositivo sobre a política, elegem-se delegados/as para as conferências estaduais e sucessivamente para a conferência nacional (Ciconello, 2012). Neste caso há integração entre etapas municipais, estaduais, regionais, distrital e nacional;
- **Convocação:** pelo Poder Executivo ou por conselhos de políticas públicas da área que definem previamente a agenda temática a ser discutida;
- **Divulgação:** ampla e prévia do documento convocatório, documentos de referência e materiais, especificando seus objetivos e etapas;
- **Normatização:** conferências que ocorrem sem obrigações normativas; e



- **Principal potencialidade:** criação de pautas políticas e de uma agenda de prioridades que irão influenciar a política pública.

As conferências também são espaços nos quais a sociedade pode informar-se e qualificar-se sobre os temas da política pública, melhorando a eficácia da participação e do controle social, no evento e para outros mecanismos.

Ouvidoria

Instância de controle e participação social responsável pelo tratamento das reclamações, solicitações, denúncias, sugestões e elogios relativos às políticas e aos serviços públicos, prestados sob qualquer forma ou regime, com vistas ao aprimoramento da gestão pública. É também um instrumento de mediação de conflitos entre a Administração Pública e a sociedade, além de inovar a gestão e ser uma ferramenta de controle social e de atendimento aos usuários dos serviços públicos.

As Ouvidorias podem ser reativas (somente reagem depois de provocadas) e proativas (atuam junto ao núcleo de poder da organização, apresentando sugestões de correção de rumo antes de contatadas).

São requisitos básicos das Ouvidorias (Lyra, 2004):

1. Atribuição de mandato e escolha do ouvidor por um colegiado independente como forma de equilíbrio de poder entre o ouvidor e o titular da instituição;
2. Dirigentes e servidores devem responder, em prazo curto, a interpelação do ouvidor, sob pena de responsabilidade;
3. Garantia de sigilo assegurado aos usuários da ouvidoria de forma a evitar possíveis retaliações;
4. Ouvidor deve ter acesso às informações do órgão em caráter prioritário e em regime de urgência;
5. Publicação de forma transparente dos relatórios da ouvidoria;



6. Autonomia financeira de forma a garantir meios materiais e os recursos humanos necessários ao seu funcionamento;
7. Autonomia às atividades do ouvidor.

Apesar de ser um requisito básico, não há obrigatoriedade de mandatos para as funções de ouvidor.

A demanda da ouvidoria pode ser aberta pelo representante da sociedade civil presencialmente, ou através de correspondência física ou virtual, dependendo de cada órgão.

Mesa de diálogo

Mecanismo de debate e de negociação com a participação dos setores da sociedade civil e do governo diretamente envolvidos no intuito de prevenir, mediar e solucionar conflitos sociais;

Na mesa de diálogo, deve se buscar garantir no mínimo:

- Participação das partes afetadas;
- Envolvimento dos representantes da sociedade civil na solução do conflito;
- Definição de prazo para funcionamento; e
- Acompanhamento da implementação das soluções pactuadas e obrigações voluntariamente assumidas pelas partes envolvidas.

A iniciativa de uma mesa de diálogo pode ser da sociedade civil ou do poder público. Deve-se garantir ampla divulgação. Este mecanismo não possui caráter deliberativo, sendo um instrumento de informação e cabendo à administração pública deliberar o que será aceito ou não.

Fóruns

Espaço permanente e constante de diálogo, consulta e reflexão, composto por organizações e movimentos sociais em torno de um termo específico ou política pública.



A sua finalidade é acompanhar as políticas públicas e os programas governamentais, formulando recomendações para aprimorar sua intersectorialidade e transversalidade.

Audiência pública

A Audiência Pública é um instrumento de participação popular, garantido pela CF de 1988 e regulado por Leis Federais, constituições estaduais e leis orgânicas municipais. A realização de Audiências Públicas é um dever dos órgãos públicos e um direito dos cidadãos, podendo estes solicitar a sua realização. Geralmente, é uma reunião com duração de um período (manhã, tarde ou noite), coordenada pelo órgão competente ou em conjunto com entidades da sociedade civil que a demandaram.

É também um mecanismo participativo de caráter presencial, consultivo, aberto a qualquer interessado, com a possibilidade de manifestação oral dos participantes, cujo objetivo é subsidiar decisões governamentais.

As audiências são eventos pontuais, ou seja, ocorrem em momentos específicos do ciclo de políticas públicas e se referem a um objeto específico, como o licenciamento de um empreendimento, a elaboração de um plano nacional, uma licitação, edição de normativo, etc. Desta forma, as audiências públicas tem como objetivos principais gerar transparência sobre os atos governamentais e identificar a opinião da população com relação a este ato.

Em relação à forma, as audiências podem ser:

- Consultivas: A população tem a oportunidade de se expressar e propor soluções para o aperfeiçoamento das ações, mas cabe à administração acatar ou não as propostas;
- Pontuais: vinculadas a um processo decisório específico, seja este a elaboração de um plano, a elaboração de normas regulatórias, a avaliação de uma ação governamental, etc;
- Presenciais: não podendo estas ser realizadas pela *internet* ou por intercâmbio documental, manifestação oral dos participantes.



Para a eficácia das audiências públicas, deve-se garantir: divulgação ampla e prévia do documento convocatório, especificado seu objeto, metodologia e o momento de realização; livre acesso aos sujeitos afetados e interessados; sistematização das contribuições recebidas; publicidade, com ampla divulgação de seus resultados, e a disponibilização do conteúdo dos debates; e compromisso de resposta às propostas recebidas.

Consulta pública

Mecanismo participativo, a se realizar em prazo definido, de caráter consultivo, aberto a qualquer interessado, que visa receber contribuições por escrito da sociedade civil sobre determinado assunto, na forma definida no seu ato de convocação¹⁶.

É também uma forma de o governo receber sugestões e críticas da população sobre um assunto de interesse público, podendo ocorrer pela *internet*, e devolver à sociedade respostas a estas demandas sobre as políticas públicas.

Na consulta pública deve-se garantir, pelo menos:

- Divulgação ampla e prévia do documento convocatório, especificando seu objeto, metodologia e o momento de realização;
- Disponibilização prévia e em tempo hábil dos documentos que serão objeto da consulta, em linguagem simples e objetiva, e dos estudos e do material técnico utilizado como fundamento para a proposta colocada em consulta pública e a análise de impacto regulatório, quando houver;
- Utilização da *internet* e de tecnologias de comunicação e informação;
- Sistematização das contribuições recebidas;
- Publicidade de seus resultados; e
- Compromisso de resposta às propostas recebidas – *opinião*.

Ambiente virtual de participação social

¹⁶ Definição disponível em: <http://www.brasil.gov.br/consultas-publicas>



Mecanismo de interação social que utiliza tecnologias de informação e de comunicação, em especial a internet, para promover o diálogo entre administração pública federal e sociedade civil.

No ambiente virtual deve-se buscar garantir, pelo menos:

- Fornecimento às pessoas com deficiência, em formatos acessíveis e com tecnologias apropriadas aos diferentes tipos de deficiência;
- Utilização de ambientes e ferramentas de redes sociais, quando for o caso;
- Priorização da exportação de dados em formatos abertos e legíveis por máquinas;
- Sistematização e publicidade das contribuições recebidas; e
- Utilização prioritária de *softwares* e licenças livres como estratégia de estímulo à participação na construção das ferramentas tecnológicas de participação social.

São exemplos modernos de ambientes virtuais de participação social na esfera federal¹⁷ :

- Participa.br: o Participa.br é um ambiente virtual de participação social que utiliza a internet para o diálogo entre administração pública federal e sociedade civil, com o objetivo de promover a interação, a divulgação de conteúdos relacionados às políticas públicas do governo federal, por meio do amplo acesso dos usuários a ferramentas de comunicação e interação, fóruns de debate, salas de bate papo, vídeos, mapas, trilhas de participação com diversos mecanismos de consulta, dentre outros. Endereço: <http://www.participa.br>. Existente desde 2014;
- govbr: blog reservado para iniciativas de participação social. Endereço: <http://www.participa.br/govbr/>. Existente desde 2015;
- Consulta Pública: blog reservado para iniciativas de participação social. Endereço: <http://www.participa.br/comunidade-de-ajuda-sobre-consultas-publicas/>. Existente desde 2015;

¹⁷ Ambientes virtuais de participação social da esfera federal. Disponível em: <https://www.governoeletronico.gov.br/egd/redes-de-conhecimento/participacao-social> Acesso em 11 de abril de 2017.



- Perfil do govbr no Twitter: Twitter oficial do Programa de Governo Eletrônico Brasileiro para divulgação de iniciativas de governo eletrônico e interação com o cidadão. Endereço: <https://twitter.com/eGovBR>. [Existente desde 2009](#); e
- Laboratório de Participação e Inovação (LabPI) - O LabPI tem como finalidade promover ferramentas e métodos inovadores para gestão pública e prestação de serviços públicos. Nesse sentido, aposta no potencial dos métodos ágeis e da colaboração com a sociedade para enfrentar os desafios impostos ao Estado brasileiro. Endereço: <http://justica.gov.br/labpi>.

VII) Participação e Controle Social em Políticas Públicas Setoriais: experiências e desafios

Embora espaços participativos da sociedade, como as audiências e consultas públicas, sejam previstos em normativos anteriores à redemocratização do País, foi em 1988, com a promulgação da Constituição Federal, que se consolida o direito de participação da sociedade na gestão da “coisa pública”, de forma direta e indireta, seja no planejamento, seja nas decisões das políticas públicas. Conforme explica Rocha (2011) a CF/88 prevê a participação cidadã em diferentes artigos:

Vários artigos da Constituição de 1988 preveem a participação do cidadão na gestão pública, seja através da participação da comunidade, no sistema único de saúde e na seguridade social (art. 198, III e art. 194, VII); seja como, "participação efetiva dos diferentes agentes econômicos envolvidos em cada setor da produção" (art. 187, caput). E ainda, nos casos da assistência social e das políticas referentes à criança e ao adolescente onde a participação da população se dá "por meio de organizações representativas" (art. 204, 22).

Entre os espaços de participação que surgiram ou se consolidaram após a CF/88, merecem destaque os conselhos de políticas públicas e as conferências. Para Ciconello (2008) os chamados *Conselhos de Políticas Públicas* foram criados com o objetivo de operacionalizar os ideais



participativos presentes na Constituição Federal, permitindo a população brasileira um maior acesso aos espaços de formulação, implementação e controle social das políticas públicas. Em vez das decisões governamentais ficarem restritas aos membros do poder executivo e aos gestores públicos, elas passaram a ser compartilhadas com a sociedade civil.

Conforme observa Avritzer (2008, apud Heller et al., 2016, p. 117), os conselhos difundiram-se no País como uma forma de participação no contexto democrático, em decorrência do processo constituinte e de sua posterior regulamentação, sendo resultado da Lei Orgânica da Saúde (LOS) e da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS).

Já as conferências, segundo o referido autor, têm como uma de suas principais potencialidades a possibilidade de seus participantes contribuírem para a criação de pautas políticas e de uma agenda de prioridades que irão influenciar a política pública determinada no próximo período de sua vigência.

De acordo com Pólis (2008), os conselhos e conferências não são os únicos mecanismos onde se exerce o controle social. E mais: *não existe controle social sem a participação ativa da sociedade em associações, movimentos, fóruns, ONGs, etc. São nestes espaços autônomos de debate que as propostas a serem apresentadas ao governo são amplamente discutidas e formuladas. Nestes espaços, diversos segmentos da sociedade discutem o que esperam das políticas públicas e da sociedade em que vivem, aprendem a dialogar e a respeitar outros pontos de vista, constroem interesses coletivos e definem propostas que, no diálogo posterior com governos, serão apresentadas e defendidas* (Pólis, 2008).

Participação e controle social na saúde

Após o fim do período da ditadura militar, e com a articulação de diferentes movimentos populares, trabalhadores de saúde e intelectuais, foi configurado como Movimento da Reforma Sanitária, organizado em 1986, a 8ª Conferência Nacional de Saúde (CNS), reunindo mais de 5 mil representantes de todos os segmentos sociais envolvidos na área da saúde, inclusive os ligados ao setor



privado. A Conferência deliberou que a reestruturação do Sistema Nacional de Saúde deveria resultar na criação de um Sistema Único de Saúde que efetivamente representasse a construção de um arcabouço institucional próprio no interior da Seguridade Social (Pólis, 2006).

Ainda segundo Pólis (2006), as deliberações da 8ª CNS foram matéria de negociação no debate, sendo grande parte incorporada na Constituição de 1988, também batizada de Constituição Cidadã, onde a saúde é um direito fundamental, individual e coletivo e é dever do Estado prover ações e serviços para a garantia deste direito.

Apesar do primeiro Conselho Nacional de Saúde ter sido criado durante o Estado Novo, em 1937 (Ministério da Saúde, 2013), a CF/88, em seu art. 198, determina que a população participe da gestão do sistema de saúde:

Art. 198 - As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:

I - descentralização, com direção única em cada esfera de governo;

II - atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais;

III - participação da comunidade.

Após a CF/88, foram criadas duas leis importantes para a saúde no País, quais sejam:

- A Lei Federal nº 8.080/90¹⁸, conhecida como Lei Orgânica da Saúde, que dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes; e

¹⁸ Lei Federal nº 8.080/90 (Lei Orgânica da Saúde). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8080.htm Acesso em 14/04/2017.



- A Lei Federal nº 8.142/90¹⁹, que dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde – SUS e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde.

Para Avritzer (2008, apud Heller et al., 2016, p. 117), os conselhos de saúde são resultado da convergência de dois movimentos importantes, o sanitarista e o popular de saúde, que juntos, contribuíram para a constituinte de 1988.

São formas de participação da população prevista na política de saúde (Ministério da Saúde, 2013):

- Conferências de saúde: fórum que reúne todos os segmentos representativos da sociedade, um espaço de debate para avaliação da situação de saúde, proposição de diretrizes para a formulação da política de saúde nas três esferas de governo. É convocada pelo Poder Executivo ou pelo conselho de saúde, quando 50% + 1 dos integrantes desse fórum conclamam a conferência. Acontece de 4 em 4 anos. É realizada pelas esferas municipal, estadual e federal²⁰.
- Conselhos de Saúde: órgão colegiado, deliberativo e permanente do Sistema Único de Saúde (SUS) em cada esfera de governo. Faz parte da estrutura das secretarias de saúde dos municípios, dos estados e do governo federal²¹. Deve funcionar mensalmente, ter ata que registre suas reuniões e infraestrutura que dê suporte ao seu funcionamento. Integram os conselhos representantes do governo, dos usuários, dos profissionais de saúde e dos prestadores de serviços.
- Conferências e Conselho Nacional - A Lei nº 8.142, de 28/12/1990, que institui a Conferência e o Conselho Nacional de Saúde. Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências.

¹⁹ Lei Federal n. 8.142/90. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8142.htm
Acesso em 14 de abril de 2017.

²⁰ Disponível em: <http://portalsaude.saude.gov.br/index.php/links-de-interesse/1154-conferencia-nacional-de-saude/18742-conferencia-nacional-de-saude>

²¹ Disponível em: <http://conselho.saude.gov.br/apresentacao/composicao.htm>



Há ainda, a Ouvidoria do SUS ²²- Participação através do envio de cartas, e-mails, ferramenta via web de manifestação direta, ou atendimento telefônico pelo Disque-Saúde 136 e Ouvidoria itinerante. E nos municípios e estados, os Conselhos Municipais de Saúde e Conselhos Estaduais de Saúde.

Participação e controle social na educação

Outra política pública onde a participação da população é fator importante é a política de educação. De acordo com Pólis (2006), assim como na saúde, a educação também instituiu importante marco legal durante a década de 90. Igualmente fruto da mobilização social, em dezembro de 1996, foi promulgada a Lei Federal nº 9.394/96²³ que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. O art. 14 da referida lei, define que os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades, com a participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

São formas de participação da sociedade na política de educação as seguintes:

- Conselho Nacional de Educação²⁴ – A Lei nº 9.131, de 24/11/1995, que institui o Conselho Nacional de Educação. *Art. 7º O Conselho Nacional de Educação, composto pelas Câmaras de Educação Básica e de Educação Superior, terá atribuições normativas, deliberativas e de assessoramento ao Ministro de Estado da Educação e do Desporto, de forma a assegurar a participação da sociedade no aperfeiçoamento da educação nacional.*
- Ouvidoria do MEC e FNDE, central de atendimento, correio, fax, atendimento presencial, entre outros;

²² Disponível em: <http://portalsaude.saude.gov.br/index.php/ouvidoria-principal/secretarias/872-sgep-raiz/doges-raiz/ouvidoria-geral-do-sus/l1-ouvidoria-g-sus/12224-fale-com-a-ouvidoria-geral-do-sus>

²³ Lei Federal n. 9.394/96. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm
Acesso em 14 de abril de 2017.

²⁴ Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/conselho-nacional-de-educacao/apresentacao>



- Nos municípios e estados: Conselhos Municipais de Educação e Conselhos Estaduais de Educação.

Participação e controle social na política urbana

A participação popular na luta pela moradia e pela Reforma Urbana, durante o processo de redemocratização do País, esteve garantida na Constituição Federal de 1988, em seus art. 182 e 183, que tratam da política urbana,

Através da Lei Federal nº 10.257, de 1º de julho de 2001, conhecida como o Estatuto da Cidade, que regulamentou os arts. 182 e 183 da Constituição Federal e estabeleceu as diretrizes gerais da política urbana, a participação da sociedade foi assegurada em todas as etapas da política urbana, por meio do que se denomina gestão democrática da cidade.

Esse modelo de gestão democrática da cidade se dá através da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

São instrumentos de gestão democrática da cidade os elencados no art. 43 do Estatuto da Cidade:

Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:

I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;

II – debates, audiências e consultas públicas;

III – conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;

IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

Além disso, para as cidades em que é obrigatória a elaboração dos planos diretores, que são os instrumentos básicos da política de desenvolvimento e



expansão urbana, deverão ser garantidas, durante sua elaboração e na fiscalização de sua implementação, as seguintes formas de participação e controle social (art. 40):

Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

§ 4º No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:

I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;

II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;

III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

Em 2003, houve a criação do Ministério das Cidades e a realização da I Conferência das Cidades. Já em 2004, foi criado o Conselho das Cidades²⁵ (ConCidades) pelo Decreto Federal nº 5.031 de abril de 2004, posteriormente reformulado pelo Decreto nº 5.790 de maio de 2006. Trata-se de um órgão colegiado de natureza deliberativa e consultiva, integrante da estrutura do Ministério das Cidades. A finalidade do ConCidades é propor diretrizes para a formulação e implementação da política nacional de desenvolvimento urbano, bem como acompanhar e avaliar a sua execução, conforme disposto no Estatuto da Cidade.

Nos municípios existem os Conselhos Municipais de Política Urbana para tratar da política urbana, bem como dos Planos Diretores Participativos.

²⁵ Disponível em: www.cidades.gov.br/conselho-das-cidades



VIII) Aspectos Legais: Participação e Controle Social no Saneamento Básico

São serviços públicos de saneamento básico definidos na Lei Federal nº 11.445/2007²⁶, que estabeleceu as diretrizes nacionais para o setor, o conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e drenagem e manejo das águas pluviais, limpeza e fiscalização preventiva das respectivas redes urbanas^{27,28}. Tais serviços públicos, de acordo com o art. 2º da referida lei, deverão ser prestados de acordo com alguns princípios fundamentais interligados entre si, dentre eles:

I - universalização do acesso;

III - abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos realizados de formas adequadas à saúde pública e à proteção do meio ambiente;

VII - eficiência e sustentabilidade econômica;

IX - transparência das ações, baseada em sistemas de informações e processos decisórios institucionalizados;

²⁶ Lei n. 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm Acesso em 06 de dezembro de 2016. “Art. 3º Para os efeitos desta Lei, considera-se:

I - saneamento básico: conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais de:

a) abastecimento de água potável: constituído pelas atividades, infraestruturas e instalações necessárias ao abastecimento público de água potável, desde a captação até as ligações prediais e respectivos instrumentos de medição;

b) esgotamento sanitário: constituído pelas atividades, infraestruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, tratamento e disposição final adequados dos esgotos sanitários, desde as ligações prediais até o seu lançamento final no meio ambiente;

c) limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos: conjunto de atividades, infraestruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destino final do lixo doméstico e do lixo originário da varrição e limpeza de logradouros e vias públicas;

d) drenagem e manejo das águas pluviais, limpeza e fiscalização preventiva das respectivas redes urbanas: conjunto de atividades, infraestruturas e instalações operacionais de drenagem urbana de águas pluviais, de transporte, detenção ou retenção para o amortecimento de vazões de cheias, tratamento e disposição final das águas pluviais drenadas nas áreas urbanas;”

²⁷

²⁸ No que se refere à componente drenagem urbana, redação dada pela Lei n. 13.308/2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13308.htm#art1 Acesso em 10 de janeiro de 2017.



X - *controle social*;

XI - *segurança, qualidade e regularidade*;

[...]

O princípio da universalização do acesso espera garantir que todos os domicílios ocupados tenham, de forma progressiva, acesso aos serviços de saneamento básico. Além disso, é necessário que tais serviços sejam realizados de forma adequada e sem comprometer a saúde pública e o meio ambiente. Ou seja, de forma segura, com qualidade e regularidade.

Já a eficiência e a sustentabilidade econômica da prestação dos serviços, são, à priori, condições elementares para o alcance da adequada e progressiva ampliação do acesso da população ao saneamento básico.

O art. 3 da Lei nº 11.445/2007, define controle social como *conjunto de mecanismos e procedimentos que garantem à sociedade informações, representações técnicas e participações nos processos de formulação de políticas, de planejamento e de avaliação relacionados aos serviços públicos de saneamento básico*.

Quanto ao exercício da titularidade dos serviços públicos de saneamento, a lei estabelece, em seu art. 8º, que os *titulares dos serviços públicos de saneamento básico poderão delegar a organização, a regulação, a fiscalização e a prestação desses serviços*, sendo o planejamento função indelegável do titular.

Já o art. 9º, define que cabe ao titular dos serviços formular a respectiva política pública de saneamento básico, devendo, para tanto:

V - estabelecer mecanismos de controle social, nos termos do inciso IV do caput do art. 3º desta Lei;

Como condições de validade dos contratos que tenham por objeto a prestação de serviços públicos de saneamento básico (art. 11), tem-se:



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

[...]

§ 2º Nos casos de serviços prestados mediante contratos de concessão ou de programa, as normas previstas no inciso III do caput deste artigo deverão prever:

[...]

V - mecanismos de controle social nas atividades de planejamento, regulação e fiscalização dos serviços.

Quando da elaboração dos planos de saneamento básico, deve ser assegurada ampla divulgação das propostas dos planos de saneamento básico e dos estudos que as fundamentem, inclusive com a realização de audiências ou consultas públicas (Lei nº 11.445/2007, art. 19, § 5º).

O Decreto Regulamentador nº 7.217/2010, em seu art. 23, determina que, quando do exercício da titularidade, cabe ao titular dos serviços, entre outros, estabelecer os mecanismos de participação e controle social. Já na elaboração dos planos de saneamento básico, ou o eventual plano específico de cada serviço, o mesmo poderá ser elaborado mediante apoio técnico ou financeiro prestado por outros entes da Federação, pelo prestador dos serviços ou por instituições universitárias ou de pesquisa científica, desde que garantida a participação das comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil.

O art. 26 do referido decreto regulamentador, deixa claro que a participação e o controle social, quando da elaboração do plano de saneamento, deverão permear todas as etapas de elaboração, inclusive, quando previsto na legislação do titular, prever análise e opinião por órgão colegiado criado nos termos do art. 47 da Lei nº 11.445/2007, a saber:



Art. 47. O controle social dos serviços públicos de saneamento básico poderá incluir a participação de órgãos colegiados de caráter consultivo, estaduais, do Distrito Federal e municipais, 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.

Ademais, de acordo com alteração do Decreto nº 8.211/2014²⁹, ficou definido que após 31 de dezembro de 2014, seria 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.

O Capítulo IV do Decreto Regulamentador nº 7.217/2010, trata especificamente do controle social. Em seu art. 34, estão elencados os diferentes mecanismos de controle social, a saber:

Art. 34. O controle social dos serviços públicos de saneamento básico poderá ser instituído mediante adoção, entre outros, dos seguintes mecanismos:

I - debates e audiências públicas;

²⁹ Decreto nº 8.211/2014. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8211.htm#art1 Acesso em 10 de janeiro de 2017.



II - consultas públicas;

III - conferências das cidades; ou

IV - participação de órgãos colegiados de caráter consultivo na formulação da política de saneamento básico, bem como no seu planejamento e avaliação.

Cabe ressaltar que, conforme descrito na lei, as funções e as competências dos órgãos colegiados a que se refere o art. 47 poderão ser exercidas por órgãos colegiados já existentes, com as devidas adaptações das leis que os criaram.

No art. 36, do Decreto nº 7.217/2010, é destacado ainda:

Art. 36. São assegurados aos usuários de serviços públicos de saneamento básico, nos termos das normas legais, regulamentares e contratuais:

I - conhecimento dos seus direitos e deveres e das penalidades a que podem estar sujeitos; e

II - acesso:

a) a informações sobre os serviços prestados;

b) ao manual de prestação do serviço e de atendimento ao usuário, elaborado pelo prestador e aprovado pela respectiva entidade de regulação; e

c) ao relatório periódico sobre a qualidade da prestação dos serviços.

No que se refere ao exercício da regulação dos serviços, a lei determina que os serviços públicos de saneamento básico, independente da natureza jurídica do prestador ser pública ou privada, devem ser regulados por entidades



reguladoras designadas pelo titular, constituída dentro dos limites do Estado em que os municípios estão localizados.

Além disso, destaca-se a necessidade de que, quando do exercício da função da regulação, deve-se atender aos princípios de autonomia administrativa, orçamentária e financeira, a independência regulatória e a tecnicidade, celeridade, transparência e objetividade das decisões.

São objetivos da função reguladora dos serviços, de acordo com o art. 22 da lei, o estabelecimento de padrões e normas para a adequada prestação dos serviços e para a satisfação dos usuários, procurar garantir o cumprimento das condições e metas estabelecidas, bem como prevenir e reprimir o abuso do poder econômico e a definição de tarifas nos termos da lei.

Ademais, a referida lei além de estabelecer princípios técnicos e econômicos para a prestação dos serviços, procurou assegurar condições para a governança, a transparência, a participação e o controle social nas diferentes esferas, seja no planejamento e tomada de decisões, como na prestação, fiscalização e regulação dos serviços.

Como forma de garantir a transparência, a participação e o controle social na regulação dos serviços, a Lei ^o. 11.445/2007 busca assegurar aos usuários, em seus arts. 26 e 27, alguns requisitos, quais sejam:

Art. 26. Deverá ser assegurado publicidade aos relatórios, estudos, decisões e instrumentos equivalentes que se refiram à regulação ou à fiscalização dos serviços, bem como aos direitos e deveres dos usuários e prestadores, a eles podendo ter acesso qualquer do povo, independentemente da existência de interesse direto.

§ 1º Excluem-se do disposto no caput deste artigo os documentos considerados sigilosos em razão de interesse público relevante, mediante prévia e motivada decisão.



§ 2º A publicidade a que se refere o caput deste artigo deverá se efetivar, preferencialmente, por meio de sítio mantido na rede mundial de computadores - internet.

Art. 27. É assegurado aos usuários de serviços públicos de saneamento básico, na forma das normas legais, regulamentares e contratuais:

I - amplo acesso a informações sobre os serviços prestados;

II - prévio conhecimento dos seus direitos e deveres e das penalidades a que podem estar sujeitos;

III - acesso a manual de prestação do serviço e de atendimento ao usuário, elaborado pelo prestador e aprovado pela respectiva entidade de regulação;

IV - acesso a relatório periódico sobre a qualidade da prestação dos serviços.

Ou seja, cabe ao regulador dos serviços, dentre outras funções, garantir que tais requisitos sejam obedecidos, por meio da edição de normas legais e regulamentares, bem como nos termos dos contratos de prestação dos serviços, visando assegurar maior transparência e controle social.

Por fim, no art. 39 do Decreto nº 7217/2010, estabelece como condição de validade dos contratos que tenham por objeto a prestação de serviços públicos de saneamento básico, entre outras:

IV - realização prévia de audiência e de consulta públicas sobre o edital de licitação e sobre a minuta de contrato, no caso de concessão ou de contrato de programa.

[...]

VI - mecanismos de controle social nas atividades de planejamento, regulação e fiscalização dos serviços.



Os diferentes arranjos institucionais existentes em nosso País, seja para a prestação, seja para a regulação dos serviços de saneamento básico, são fatores que influenciam nas distintas formas e na efetividade da participação e do controle social sobre esses serviços.

Dessa forma, não há um modelo único de controle social aplicável a todos os possíveis arranjos institucionais existentes para a regulação dos serviços, devendo os mecanismos e instrumentos estabelecidos estarem de acordo com a realidade do território e dos serviços regulados.

IX) Desafios para a participação e o controle social na regulação do saneamento básico

Os desafios postos para ampliação qualificada da participação e do controle social na regulação dos serviços de saneamento básico são, em suma, desafios de ordem estrutural, cultural e técnico.

Do ponto de vista estrutural, alguns dos entraves à participação da sociedade em razão da própria estrutura insuficiente da agência, com quadro de pessoal reduzido, ausência ou insuficiência de canais de diálogo com a sociedade, deficiências nos conselhos de regulação, como por exemplo, composição, atribuições e ausência de uma normatização para as reuniões dos conselhos, deficiências na realização das audiências e consultas públicas, bem como na disponibilidade de informações e relatórios de ouvidoria, fiscalização, e demais relatórios da atuação da agência.

Há ainda deficiência do ponto de vista cultural, marcado pela reduzida participação da sociedade em assuntos relacionados ao saneamento básico, seja pelo desconhecimento ou de não participação, seja pela divulgação e mobilização insuficientes para garantir o envolvimento e a efetiva participação da sociedade nos assuntos relativos ao tema. Há outros fatores adversos como captura da sociedade por grupos de interesses, cujos objetivos são diversos, e não necessariamente, a melhoria da qualidade dos serviços.



No que se refere aos problemas de tecnicidade das decisões tomadas pelas agências reguladoras, a sociedade é pouco informada e com capacidade limitada. Portanto, há dificuldade para contribuir com as discussões no âmbito da regulação dos serviços, colocando-se à margem de uma participação e controle social mais efetivos.

De maneira geral, é necessária a revisão nos aspectos institucionais e organizativos daquelas entidades envolvidas com o processo de regulação e com a participação e o controle social dos serviços, de forma a definir seu próprio modelo institucional de conselho setorial, de acordo com as características do setor em sua área de atuação, no sentido de demarcar um formato diferente do *status quo* dos atuais conselhos municipais.

Galvão Junior e Ximenes (2007), ao analisarem as experiências de controle social em municípios brasileiros por meios dos conselhos de diferentes áreas sociais (saúde, assistência social e educação), puderam extrair alguns subsídios que apontam os possíveis desafios dos conselhos que visam o controle social dos serviços de saneamento básico. Os autores apontam como desafios, e respectivas estratégias de minimização, para a implementação dos Conselhos Municipais de Saneamento Básico:

- a) Caráter do conselho: o art. 47 da Lei nº 11.445/2007 estabelece o caráter consultivo para os órgãos colegiados responsáveis pelo controle social do saneamento básico. Os autores apontam que esse caráter consultivo, com a ausência de poderes mais concretos aos conselhos, pode levar ao esvaziamento e descrédito de sua atuação. Como estratégias para minimizar este desafio, os autores sugerem: a organização do conselho, de modo a que o titular seja representado por atores com poder decisório dentro da esfera administrativa municipal; a articulação dos atores sociais com universidades, associações de defesa do consumidor e Ministério Público; a definição clara das competências do conselho, de modo que se mantenha uma agenda regular de funcionamento e que obrigaria uma participação mais ativa dos conselheiros;



- b) Informação e capacitação: para o efetivo funcionamento dos conselhos, o acesso, de forma adequada e tempestiva da informação, é caráter limitante, bem como a necessidade de capacitação dos conselheiros municipais diante de temas complexos, inclusive com a previsão de apoio técnico, financeiro e administrativo para a realização das atividades e funções do conselho; e
- c) Intersetorialidade: promover a criação de fóruns intersetoriais com as áreas de saúde, meio ambiente, recursos hídricos e planejamento urbano, inclusive avaliando a possibilidade de incorporação da prerrogativa de controle social do saneamento básico a algum conselho correlato existente na esfera municipal.

Galvão e Ximenes (2007) entendem que as agências reguladoras desempenham papel fundamental, de modo que *“é de se esperar que a regulação e controle social da prestação dos serviços de saneamento básico imponham uma nova dinâmica ao setor, e contribuam de forma efetiva para a universalização dos serviços”*.

Já Turolla (2007), ao analisar a participação social na definição de tarifas, aponta que nos processos de reajustes e revisão tarifária, fundamentalmente questões técnicas, a participação social atua de forma mais limitada, uma vez que existe a possibilidade de conflitos de interesse passíveis de prejudicar determinados grupos sociais em prol de outros.

Este autor também apresenta, quanto às formas de participação dos usuários dos serviços de saneamento básico, aquelas que minimizam os custos de oportunidade sobre as atividades reguladas em comparação com as formas de participação direta dos usuários em conselhos, quais sejam: aprovação legislativa de indicações e de decisões; audiências e consultas públicas; publicidade das sessões; disponibilização das informações por meio de relatórios periódicos e ouvidoria.

Ademais, o referido autor, apesar de favorável à participação dos usuários de saneamento básico nas definições relevantes, aponta riscos de desvirtuamento dos conselhos de controle social em prol de grupos específicos, bem como



tece proposição para dimensionamento do tamanho ótimo de um conselho, uma vez que uma grande quantidade de conselheiros pode reduzir a efetividade do conselho³⁰.

De acordo com o estudo sobre a participação e controle social na regulação dos serviços de saneamento básico na América Latina (Jouravlev, 2007), no geral, o caráter da participação basicamente se restringe à proteção dos direitos ainda incipientes e no processo de atendimento e solução de reclamações da prestação dos serviços.

Ainda segundo este estudo, entre os problemas mais comuns relacionados a esta nova inserção dos usuários dentro do processo regulatório, destacam-se:

- Dificuldade que os consumidores enfrentam para se auto organizarem e para legitimar sua participação dentro dos processos regulatórios;
- Falta de apoio, assistência técnica e financiamento para tornar possível sua participação; e
- Limitação no acesso à informação oportuna e adequada.

O referido autor destaca também outros desafios que a participação da sociedade enfrenta, tais como: representatividade e legitimidade; perigo de captura por grupos de interesse organizado; risco de efeito disruptivos no processo regulatório³¹; risco de afetar a eficiência e eficácia da atividade administrativa; problemas de menosprezar a confiança dos investidores na estabilidade e na independência do sistema de regulação e supersimplificação das questões técnicas recorrendo em apelações demagógicas.

Com base na experiência de participação e de controles sociais de outras áreas, espera-se que o controle social do saneamento básico enfrente também os seguintes desafios:

³⁰ Turolla (2007), em seu exercício de quantificar a quantidade de membros de um conselho, simulou, por meio da relação entre dois índices (celeridade e independência), o que seria o tamanho ótimo de um conselho hipotético. No entanto, o autor destacou que o método utilizado foi uma simulação e que “na ordem de grandeza dos resultados e não na obtenção de um número exato e totalmente realista, o que seria impossível diante da natureza do problema.”

³¹ ³¹ Um exemplo dos efeitos disruptivos citado pelo referido autor se dá quando o número de membros dos conselhos é elevado, o que, de certa forma, pode paralisar o processo decisório.



- Instrumentalizar os conselheiros para o acesso e a compreensão das informações relacionadas a cada setor, melhorando a sua interlocução e protagonismo no controle social;
- Buscar a efetividade dos órgãos de controle social;
- Mobilização e participação efetiva da sociedade e de suas entidades representativas nos espaços de participação e controle social disponíveis, como forma de reduzir a apatia da sociedade às questões de saneamento básico;
- Disponibilidade de informações, em linguagem acessível, aos diferentes atores, sobre as políticas públicas de saneamento básico, bem como informações qualificadas e adequadas frente à tecnicidade dos temas relativos ao setor;
- Procurar impedir a participação marcada por grupos de interesse específicos – no geral, não são representativas do tecido social que se inserem;
- Prevenir quanto à captura dos órgãos de controle social, bem como da própria agência reguladora por grupos de interesse e pelos governos;
- Assegurar a transparência e ouvir, efetivamente, o consumidor. Dar efetividade à voz do consumidor é assegurar que o impacto de uma nova norma ou regulamento seja, amplamente, discutido pela sociedade;
- Reavaliar a metodologia das consultas e audiências públicas, bem como conselho de usuários, para assegurar a efetiva participação social;
- Garantir à sociedade civil organizada condições de se organizar e participar. Além do fomento à criação de entidades civis, deve-se trabalhar mecanismos que garantam seu sustento e manutenção.

Para enfrentamento dos principais desafios a serem superados para a melhoria da participação e do controle social na regulação dos serviços de saneamento básico, podem-se citar as seguintes estratégias: realização de atividades de capacitação dos membros dos conselhos de regulação e dos conselhos municipais de saneamento básico, de forma a alinhar as informações sobre a regulação dos serviços, o papel e as responsabilidades a serem



desempenhadas por esses conselhos; proporcionar capacitação para entidades com atuação em saneamento básico e para a sociedade civil organizada, através de cursos sobre do saneamento básico, regulação e fiscalização dos serviços, cidadania e formas de participação; adequar os normativos e as diferentes formas de participação e controle social existentes à realidade local e aos fundamentos legais do setor, de forma a viabilizar a ampliação da participação da sociedade na regulação dos serviços; mobilizar os diferentes setores e segmentos atuantes em saneamento básico no âmbito de atuação da entidade reguladora; promover a transparência e o amplo acesso às informações e relatórios da atividade regulatória e de fiscalização dos serviços, etc.

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

É de se esperar que a regulação e a participação e controle social da prestação dos serviços de saneamento básico venham impor uma dinâmica ao setor, e contribuir, de forma relevante, para a universalização dos serviços.



4. PANORAMA DOS DISTINTOS MODELOS E INSTRUMENTOS DE PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL NO PAÍS

Nesse capítulo, são apresentadas algumas experiências de participação e controle social na regulação do País, com base em revisão da literatura e pesquisas desenvolvidas por entidades setoriais.

4.1. Participação e controle social na regulação do País

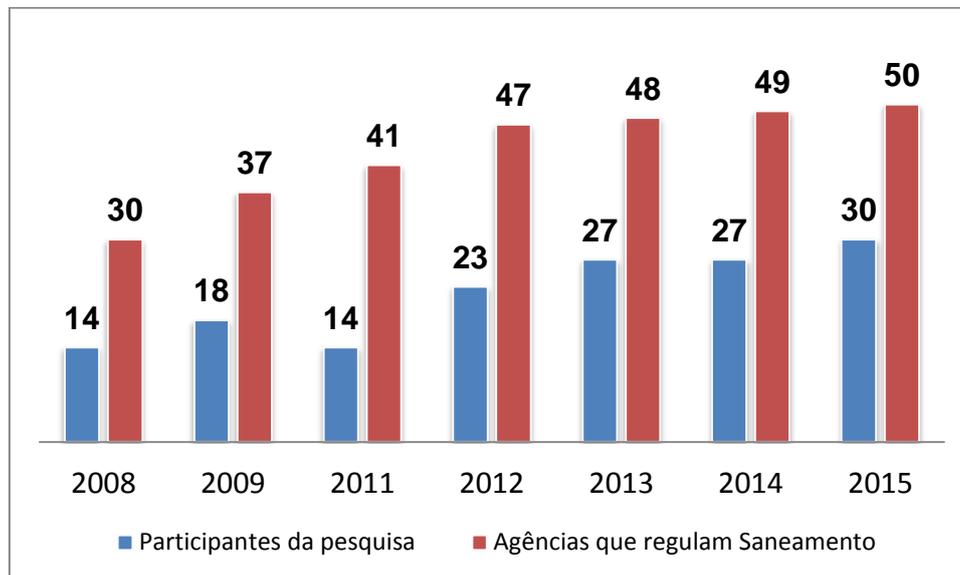
A Associação Brasileira de Agências de Regulação (ABAR)³², entidade cujo objetivo é contribuir para a solidez e o avanço da regulação no País, e que agrega 56 agências reguladoras (07 Federais, 28 Estaduais e 21 Municipais), desenvolve, desde 2008, através de sua Câmara Técnica de Saneamento Básico – CTSan, a pesquisa “Saneamento Básico – Regulação”, que tem como finalidade analisar informações sobre agências reguladoras de saneamento, entre as quais, receitas e despesas das agências, natureza do quadro de pessoal técnico, gerencial e de dirigentes, controle social no âmbito da regulação, atividades regulatórias entre outras exigências legais, à luz da Lei Federal nº 11.445/2007.

Ao longo desse período (2008-2015), último ano com publicação disponível, a pesquisa “Saneamento Básico – Regulação” desenvolvida pela ABAR já resultou em sete publicações³³, constituindo-se na maior série histórica de informações acerca da atividade regulatória do País, mesmo tratando-se de uma pesquisa cuja adesão das agências é voluntária. O **Gráfico 1** apresenta a evolução da quantidade de agências participantes ao longo da série histórica e o total de agências que regulam o setor de saneamento, no período considerado (2008-2015).

³² ABAR. Disponível em: <http://abar.org.br/> Acesso em 26 de janeiro de 2017.

³³ O ano de 2010 não houve publicação da pesquisa.

Gráfico 1 – Agências Reguladoras participantes da pesquisa da ABAR (2008-2015).



Fonte: Elaborado a partir de ABAR (2008-2015).

No geral, a amostra de agências participantes representa cerca de 50% do total daquelas que regulam algum componente do saneamento básico no País³⁴, com destaque para o ano de 2015, em que o percentual de agências participantes foi de 60% do total de agências que regulam o setor, o que demonstra que os resultados são bastante representativos da realidade regulatória.

Em relação à participação e ao controle social na regulação em saneamento básico, as informações analisadas na série histórica foram:

- Parcerias institucionais das agências reguladoras com outras entidades;
- Solicitações de Ouvidoria nas agências reguladoras;
- Realização de audiências e consultas públicas pelas agências;
- Ocorrência de sessões públicas, publicação das decisões e de relatórios de fiscalização; e
- Existência dos Conselhos de Saneamento Básico.

³⁴ Cabe ressaltar que as pesquisas da ABAR, apesar do predomínio de água e esgoto, há indicações para resíduos sólidos, e mais recentemente algo pontual de drenagem.



As parcerias institucionais firmadas entre as agências reguladoras e outras instituições, através de convênios de cooperação técnica, por exemplo, tem por objetivo difundir o conhecimento da atividade regulatória, bem como, considerando as várias interfaces da regulação do setor de saneamento básico com áreas afins (saúde pública, meio ambiente, recursos hídricos e defesa do consumidor), contribuir para minimizar eventuais sobreposições de funções entre as diversas instituições, racionalizar o uso de recursos financeiros para a regulação dos serviços, além de promover a legitimidade social da função reguladora.

As entidades parceiras das agências reguladoras, no geral, são as seguintes: Ministério Público, Universidades, Poderes Legislativo e Executivo, Associações de Usuários, Associações de Municípios e outras agências reguladoras. A **Tabela 2** mostra a evolução do percentual das parcerias institucionais firmadas entre as agências reguladoras participantes da pesquisa e outras entidades.

Tabela 2 – Percentual de parcerias institucionais firmadas entre as agências reguladoras (AR) e demais entidades (2009-2015).

Entidade	2009	2011	2012	2013	2014	2015
	Percentual de parcerias institucionais em relação às AR participantes da pesquisa (%)					
Ministério Público	5,6	14,3	8,7	11,1	7,4	5
Decon/Procon	-	7,1	-	-	-	-
Universidades	11,1	7,1	17,4	25,9	25,9	11
Poder Executivo	5,6	21,4	26,1	22,2	29,6	18
Poder Legislativo	5,6	7,1	-	-	-	-
Associações de Usuários	-	-	4,3	7,4	7,4	3
Associações de Municípios	-	-	13	14,8	22,2	13
Agências Reguladoras	-	-	-	40,7	44,4	26
Outras instituições	11,1	-	13	29,6	18,5	24

Fonte: Elaborado a partir de ABAR (2009-2015).

Nota: O ano de 2008 não houve a abordagem das parcerias institucionais.

Analisando-se o progresso histórico dos indicadores, percebe-se relativo avanço. Em 2009, por exemplo, as parcerias com o Poder Executivo foram



firmadas entre 5,6% das agências reguladoras participantes da pesquisa, já em 2015, 18% das agências participantes firmaram parcerias com o Poder Executivo. Cabe ressaltar que esse acréscimo se deu tanto pelo aumento do número das agências pesquisadas, como pelo crescimento das parcerias firmadas.

Adotando-se a média como indicador, 2014 foi o ano que apresentou os melhores resultados, especialmente quanto aos índices de parcerias entre agências reguladoras e associações de municípios.

Comparando-se os três últimos anos, observa-se que o ano de 2015 representou decréscimo, principalmente em dois itens para o controle social: as parcerias com associações de usuários e com o Ministério Público. As parcerias das agências reguladoras com essas entidades representam os menores percentuais, com respectivamente, 3,0% e 5,0%, em 2015. Nota-se que, tanto o Ministério Público quanto as associações de usuários têm como finalidade precípua representar os interesses dos usuários e da sociedade como um todo³⁵, marcadas, portanto, como entidades representativas do interesse público, o que demonstra a baixa participação da sociedade e de suas entidades representativas junto à atividade regulatória.

Há também o caso do Procon e o Decon, instituições vinculadas ao Ministério Público, com foco exclusivo nas relações de consumo. Não houve representação de parcerias entre as agências reguladoras e essas instituições após o ano de 2011. Esse modelo de parcerias vem a contribuir com a regulação, considerando que, muitas vezes, o usuário recorre a estes órgãos para ter demandas atendidas em relação ao prestador de serviços, sem antes

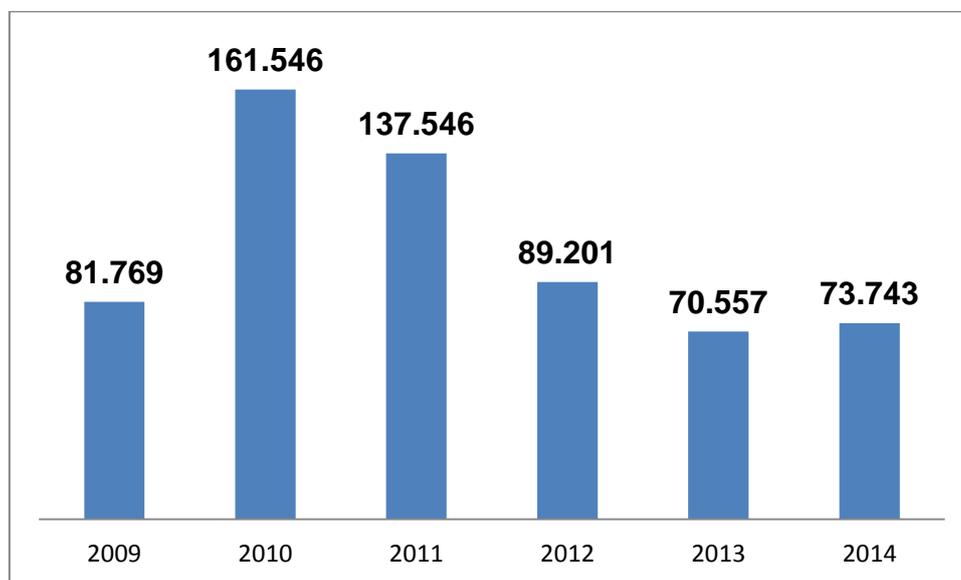
³⁵ *Tem o papel primordial, portanto, de promover a socialização democrática do poder, primando, como preconizado (conforme, aliás, visto alhures) pelos ideais de fortalecimento da sociedade civil enquanto arena política. Nesse cenário, o Ministério Público deve, em síntese, atuar para a formação do exercício pleno da cidadania e de uma cultura política compatível. Para tanto, sendo o conceito de políticas públicas evolutivo, refletindo processo de constante transformação e mudanças no tempo e no espaço (PEREIRA, 2008, p. 99), o Ministério Público deve fazer uma constante releitura das demandas sociais, trabalhando para garantir espaços de efetiva participação da sociedade. Em outros termos, é papel do MP de incutir/despertar, gradativamente, valores democráticos em toda a sociedade.*

Disponível em: http://www.ceaf.mppr.mp.br/arquivos/File/Ministerio_Publico_Willian.pdf

recorrer à agência reguladora, o que pode significar desconhecimento da população quanto à atuação da agência reguladora, bem como um certo descrédito em sua atuação efetiva.

Outro dado importante, e que se relaciona com o baixo envolvimento da sociedade na regulação dos serviços, é a quantidade de solicitações atendidas nas ouvidorias das agências reguladoras participantes (**Gráfico 2**).

Gráfico 2 – Quantidade de solicitações atendidas na Ouvidoria das agências reguladoras integrantes da pesquisa (2009-2014).



Fonte: ABAR (2015).

Pode-se observar no **Gráfico 2**, que houve redução no número de solicitações atendidas ao longo do período considerado, com tendência de estabilização nos últimos anos da série, podendo ser resultado, de acordo com a ABAR (2015), da atuação preventiva das agências ao longo dos anos, bem como de uma mudança de comportamento dos prestadores de serviços por elas regulados. Outra hipótese a ser considerada, novamente, é o desconhecimento do papel das agências reguladoras pelos usuários dos serviços.

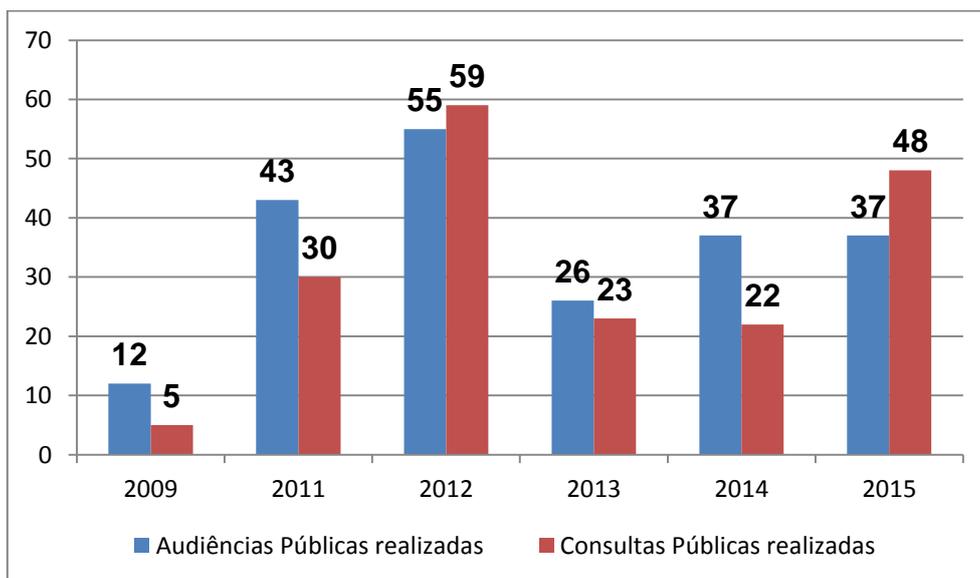
Há de se considerar, no entanto, que com base nos números da pesquisa, cerca de três agências reguladoras representam mais de 80% das solicitações de ouvidoria, em cada ano da série analisada. No ano de 2012, por exemplo, somente a ARSESP, ARPE e AGR/GO somaram juntas 79.934 solicitações, o

que representa cerca de 84% das solicitações de todas as agências reguladoras integrantes da amostra. Dessa forma, e considerando o tamanho da população no âmbito de atuação dessas agências, o número de solicitações pode ser pouco significativo.

Cabe salientar, como aponta o estudo para o ano de 2014, por exemplo, que com relação às solicitações na ouvidoria de acordo com a abrangência da agência, as agências municipais têm cerca de 17 vezes mais solicitações que as estaduais e cerca de 130 vezes mais que as agências organizadas sobre a forma de consórcio.

Outro aspecto analisado foi a realização de audiências e consultas públicas pelas agências, uma vez que a utilização desses mecanismos de participação pode ser entendido como indicador da transparência da agência reguladora e do maior grau de proximidade junto à sociedade. No que se refere à participação e ao controle social em audiências e consultas públicas realizadas pelas agências, entre 2009 e 2015, realizaram-se 397 mecanismos desse tipo, sendo 210 audiências públicas e 187 consultas públicas nas agências participantes da pesquisa. O **Gráfico 3** mostra o total de audiências e consultas públicas realizadas no período considerado (2009-2015).

Gráfico 3 – Total de Audiências e Consultas Públicas realizadas pelas agências reguladoras (2009-2015).





Fonte: Elaborado a partir de ABAR (2009-2015).

Como se pode observar, em geral, há mais audiências que consultas públicas, com exceção dos anos de 2012 e 2015. Apesar de ambas terem o caráter consultivo, pode-se inferir que, em função dos resultados tímidos das audiências e da baixa participação da sociedade nesses espaços, há uma tendência de serem realizadas mais consultas públicas.

Assim como nas solicitações de ouvidoria, em geral, três agências concentram a maior quantidade de audiências e consultas, e muitas simplesmente não realizam tais mecanismos. Em 2015, por exemplo, a ARES-PCJ, AGERGS e AGENERSA somaram 39 audiências e consultas públicas, o que representa cerca de 45,9% do total desses eventos no ano, e seis agências participantes da pesquisa no mesmo ano não realizaram nem audiências e nem consultas públicas.

O baixo número de audiências e consultas públicas, ou a não realização desses mecanismos por grande parte das agências, não é o único problema. Como aponta Paganini et al (2007), existem outros fatores limitantes que contribuem para uma participação menos ativa da população via audiências e consultas públicas, a saber: falta de experiência e cultura de participação da população e dos próprios gestores públicos nas audiências/consultas; carência de instrumentos e metodologias para garantir a participação popular mais ativa nas audiências/consultas, bem como o diálogo entre os atores envolvidos; falhas ou ruídos no processo comunicativo e na disponibilidade das informações, no geral, muito técnicas para o entendimento da população leiga nos assuntos relativos ao saneamento básico; mudança de costumes, etc.

Acerca da ocorrência de sessões públicas, responderam afirmativamente haver esse tipo de mecanismo, em média, mais de 30% das agências participantes, entre 2013 e 2015, anos em que essa informação esteve disponível nas pesquisas. Em 2013, 10 das 27 agências participantes disseram ter realizado sessões públicas. Em 2015, esse número subiu para 12 das 30 agências participantes, representando cerca de 40,0% do total de agências.



Quanto à publicação das suas decisões na *internet*, mais de 70% das agências participantes, entre 2013 e 2015, afirmaram que realizaram a publicação, contribuindo, dessa forma, com maior transparência das informações e decisões.

Um dado interessante é o que diz respeito à publicação dos relatórios de fiscalização³⁶. Em 2013, apenas 33,3% das agências participantes (9 agências) afirmaram publicar seus relatórios de fiscalização na *internet*. Em 2014 e 2015, esse valor praticamente não se modificou, com, respectivamente, 33,3% (9 agências) e 36,7% (11 agências). Pesquisa realizada neste trabalho, demonstrada no **Quadro 5**, destaca que, de 51 agências pesquisadas, apenas 8 disponibilizavam, na época da consulta, os seus relatórios de fiscalização. Cabe ressaltar que a transparência das informações propicia aos usuários acesso às informações e às atividades realizadas pela agência, sendo um aspecto relevante para a melhoria da própria atuação das agências reguladoras.

A **Tabela 3** resume os resultados apresentados, entre 2013 e 2015, no que se refere à ocorrência de sessões públicas, publicação das decisões na *internet* e dos relatórios de fiscalização.

Tabela 3 – Ocorrência de sessões públicas, publicação de decisões e relatórios de fiscalização (2013-2015).

Mecanismos de transparência utilizados	2013	2014	2015
	Total de agências		
Ocorrência de Sessões Públicas	10	9	12
Decisões publicadas na internet	19	19	22
Relatórios Publicados na internet	9	9	11

Fonte: Elaborado a partir de ABAR (2013-2015).

Também foi analisada a participação e o controle social quanto à existência de Conselhos de Saneamento Básico e o caráter desses conselhos. De acordo com a pesquisa, para o ano de 2013, por exemplo, quanto aos conselhos, *verifica-se a predominância dos conselhos de saneamento e de conselhos externos de gestão da Agência, praticamente não existindo conselhos de*

³⁶ A discussão deste tema é aprofundada no item 2.3.



usuários. Quanto aos conselhos do primeiro tipo, não há predominância de característica consultiva ou deliberativa; já quanto ao segundo tipo, predomina o caráter consultivo. Da mesma forma que as outras ferramentas, a presença desses conselhos ainda é pouco representativa nas Agências Reguladoras.

Como exemplos de conselhos externos da agência, pode-se citar o caso da ARPE, em que há normativo que estabelece o Conselho de Usuários dos Serviços de Saneamento³⁷. Ou no caso do Ceará, em que há em lei a previsão de conselho externo à agência, de caráter consultivo. No entanto, no caso do Ceará, por exemplo, o referido conselho não tem efetividade.

A **Tabela 4** mostra o número de agências participantes em que existem esses conselhos, e o tipo desses conselhos.

Tabela 4 – Existência e tipo de conselhos nas agências reguladoras participantes da pesquisa (2009-2015).

Conselhos de Saneamento Básico	2009	2011	2012	2013	2014	2015
Estadual ou Municipal de Saneamento	9	7	10	15	14	17
Externo de Gestão da Agência	4	4	4	10	9	9
Usuários dos Serviços	3	2	3	1	2	3

Fonte: Elaborado a partir de ABAR (2009-2015).

Como pode ser observado, não houve crescimento expressivo no número de conselhos ao longo do período analisado. Em 2009, em 9 agências participantes (50% do total das agências daquele ano) havia conselhos de saneamento estaduais ou municipais. Em 2015, esse número passou para 17 agências (56,7% do total das agências participantes da pesquisa).

Em relação aos conselhos externos de gestão da agência, havia 4 conselhos desse tipo em 2009, passando para 9 em 2015. Já os conselhos de usuários, os que representam a menor quantidade entre os conselhos analisados, o

³⁷ Resolução Arpe nº 19/2004, de 28 de dezembro de 2004. (Antiga nº 13/2004). Estabelece as condições gerais para a formação, funcionamento e operacionalização do Conselho de Usuários do Serviço de Saneamento do Estado de Pernambuco. Disponível em: <http://www.arpe.pe.gov.br/legislacao.php?op=1&codGrupo=5>



número manteve-se praticamente estável em todo período. Os baixos registros de conselhos de usuários são convergentes à baixa participação dos usuários na regulação dos serviços, e ainda contribuem com o déficit de conhecimento técnico sobre os serviços regulados, sendo um indício da falta de articulação política dos usuários.

4.2.Experiências nacionais de controle social na regulação do saneamento básico

a) Controle Social na regulação do saneamento básico no município de Natal – RN

O município de Natal – RN tem os serviços de saneamento básico regulados pela Agência Reguladora de Serviços de Saneamento Básico do Município do Natal (ARSBAN³⁸), a qual compete, entre outras atribuições, a de regular, através de disciplinamento, fiscalização, autuação e monitoramento, as atividades de saneamento ambiental, atinentes a tratamento e abastecimento de água para consumo humano, drenagem de águas pluviais, manejo de resíduos sólidos e líquidos, incluindo o esgotamento sanitário e outros efluentes, cujo destino final seja o solo ou as águas. Desde 2001, o município conta com o Conselho Municipal de Saneamento Básico (COMSAB³⁹), órgão consultivo em matéria de saneamento básico, criado pela Lei Municipal n. 5.285, de 25 de julho de 2001. São competências do COMSAB, entre outras:

- Participar ativamente da elaboração e execução da Política Municipal de Saneamento;
- Participar, opinar e deliberar sobre a elaboração e a implementação dos Planos Diretores de Abastecimento de Água, Drenagem, Esgotamento Sanitário, Limpeza Urbana e Resíduos Sólidos do Município do Natal (alterado através do Decreto nº 7.629, de 10 de junho de 2005, publicado no Dom em 13 de junho de 2005);

³⁸ ARSBAN. Disponível em: <http://natal.rn.gov.br/arsban/> Acesso em 26 de março de 2017.

³⁹ COMSAB. Disponível em: <http://natal.rn.gov.br/arsban/paginas/ctd-92.html> Acesso em 26 de março de 2017.



- Acompanhar o cumprimento das metas fixadas em Lei, por parte da(s) empresa(s) Concessionária(s) dos serviços de água e esgoto, em especial o atendimento do esgotamento sanitário no Município, no prazo fixado pelo art. 2º, II, da Lei nº 5.250/2000;
- Promover estudos destinados a adequar os anseios da população à Política Municipal de Saneamento;
- Opinar, promover e deliberar sobre medidas destinadas a impedir a execução de obras e construções que possam vir a comprometer o solo, os rios, as lagoas, os aquíferos subterrâneos, a qualidade do ar e as reservas ambientais do Município, buscando parecer técnico que evidencie o possível dano;
- Apresentar propostas de Projetos de Lei ao Executivo ou Legislativo, que verse sobre a matéria que lhe é de interesse, sempre acompanhados de exposição de motivos; e
- Conhecer e decidir sobre recursos de decisões finais de órgão(s) municipal de regulação de serviços de saneamento básico.

A composição do Conselho Municipal de Saneamento Básico – COMSAB apresenta representantes de 14 entidades (cada uma com titular e suplente), com mandatos de 2 (dois) anos, a saber:

- Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão Estratégica (presidência);
- Secretaria Municipal de Saúde;
- Secretaria Municipal de Obras;
- Câmara Municipal de Vereadores;
- Companhia de Águas e Esgotos do Rio Grande do Norte - CAERN;
- Companhia de Serviços Urbanos de Natal – URBANA;
- Sindicato dos Trabalhadores em Água, Esgoto e Meio Ambiente do Rio Grande do Norte – SINDÁGUA/RN;
- Sindicato Trabalhadores em Asseio, Conservação e Limpeza Urbana do Rio Grande do Norte – SINDLIMP/RN;
- Federação dos Conselhos Comunitários;
- Universidade Federal do Rio Grande do Norte;



- Universidade da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte – UERN;
- Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Estado do Rio Grande do Norte – IFRN;
- Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia – CREA; e
- Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental – ABES.

O COMSAB possui quatro Câmaras Técnicas Especializadas: Abastecimento de Água e Drenagem Urbana; Esgotamento sanitário; Tarifas; e Resíduos Sólidos. As câmaras servem de apoio e suporte técnicos, de acordo com as necessidades do conselho.

O conselho se reúne, ordinariamente, uma vez ao mês ou, extraordinariamente, para discussão e avaliação de matéria de caráter relevante e urgente. O quórum mínimo necessário à instalação das sessões é de 06 (seis) membros. As decisões são tomadas por no mínimo 06 (seis) membros, salvo aquelas determinadas em lei específica.

Além disso, o município de Natal conta com 7 (sete) associações de usuários dos Serviços de Saneamento Ambiental (ASSUSSAS), entidades não-governamentais criadas a partir do interesse da comunidade e do fomento por parte da ARSBAN, com o intuito de buscar melhorias no saneamento e discutir melhorias na qualidade de vida. Tanto o COMSAB, quanto as ASSUSSAS são instâncias de participação que integram a estrutura da entidade reguladora estabelecida no município de Natal para os serviços de saneamento. No COMSAB, destaca-se a prática de debate sobre reajustes tarifários na câmara técnica de tarifas, em contraste com outras experiências nas quais esse assunto é tratado diretamente no âmbito das instituições reguladoras.

Já as associações de usuários (ASSUSSAS), criadas pela ARSBAN com o intuito de estimular o debate sobre a importância dos mecanismos de controle social, incentivando a efetiva e eficiente participação da comunidade local no exercício da cidadania e inclusão social, são entidades comunitárias, sendo resultantes de ações de sensibilização desenvolvidas pelo Programa de Educação Sanitária e Ambiental (Progesa) e atuam como instrumentos



aglutinadores dos reclamos e das sugestões dos usuários dos sistemas de saneamento ambiental.

A ARSBAN disponibiliza em seu sítio eletrônico as atas de todas as audiências e consultas públicas, promovendo a transparência do processo. O acesso à ouvidoria da agência pode ser realizado por telefone, de forma gratuita, ou pelo endereço eletrônico da ouvidoria municipal, sendo permitido aos demandantes, solicitações anônimas de atendimento.

No geral, a agência tem agido como mediadora entre os usuários e o prestador de serviços, estabelecendo cooperação com o Ministério Público Estadual em alguns casos, o que contribui para a melhoria das práticas de gestão no setor, assim como fortalecendo o acompanhamento, o controle regulatório e a fiscalização na prestação de serviços.

Visando contribuir com a qualificação técnica dos usuários de saneamento, de forma a melhorar o controle social, a ARSBAN promove cursos e eventos. Em 2016, por exemplo, houve a realização da Semana Municipal da Água, em parceria com a Prefeitura Municipal de Natal. O evento abordou temas como Qualidade da Água, Universalização e Responsabilidade, utilizando os eventos culturais para atrair um público maior.

Além disso, a Agência promove, junto com outras entidades, a cada dois anos, a Conferência Municipal de Saneamento Básico de Natal. Em 2015, por exemplo, sua composição incluiu 160 delegados, representantes do Poder Legislativo Municipal, o COMSAB, estudantes, empresários, gestores públicos e movimentos sociais e populares, no intuito de garantir a representatividade do evento. Entre os temas debatidos, citam-se o Plano Municipal de Saneamento Básico, a Regulação e a Prestação dos Serviços e o Controle Social e a Educação Sanitária. Adotou-se como principal estratégia Palestras e Mesas Redondas, além de discussões em grupo e plenária, sendo estas últimas medidas mais eficazes para o empoderamento dos delegados.

As experiências de controle social e participação popular, no âmbito da gestão e regulação do saneamento ambiental, desenvolvidas no município de Natal, são exemplos de estratégias bem-sucedidas de gestão pública compartilhada



com vários setores da sociedade organizada e das parcerias entre as agências reguladoras e outras entidades, contando com a representação e participação de variados segmentos, governamentais e não governamentais. No entanto, apesar do esforço de mobilizar e ampliar as formas de participação da sociedade na regulação dos serviços no município, ainda é um desafio a incorporação das demandas da sociedade nos normativos e atividades regulatórias, bem como a própria mensuração da adoção das propostas da sociedade. De forma geral, a mobilização e ampliação das formas de participação são um primeiro passo, necessário e importante, para a efetividade do controle social na regulação dos serviços.

No entanto, conforme estudo de PINHEIRO et al. (2007), a experiência de participação social desenvolvida na regulação dos serviços de saneamento básico, no município de Natal, apresenta ainda alguns pontos negativos, tais como: insatisfatório senso de comunidade e organização da própria população da cidade; e um contingente de supostas lideranças comunitárias atuando com base no clientelismo e práticas assistencialistas, em detrimento das ações coletivas dinamizadoras do verdadeiro senso de participar em prol do coletivo e das ações realmente benéficas a todos e não ao indivíduo como representante de um segmento que precisa buscar seus direitos coletivos reclamados no exercício de cidadania.

Observam-se, ainda, algumas oportunidades de melhoria na ANSBAN, como a ausência dos relatórios de fiscalização da CAERN no sítio eletrônico da agência.

b) A experiência da ARCE no Controle Social na regulação do saneamento básico estado do Ceará

A Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará. (ARCE)⁴⁰, atua na regulação e fiscalização dos serviços de energia elétrica, gás canalizado, transportes intermunicipais e abastecimento de água e esgotamento sanitário no estado do Ceará.

⁴⁰ ARCE. Disponível em: <http://www.arce.ce.gov.br/> Acesso em 03 de abril de 2017.



No que se refere ao saneamento básico, a ARCE regula, fiscaliza e monitora os serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário prestados pela Companhia de Água e Esgoto do Ceará (Cagece), nos termos da Lei Federal nº 11.445/2007 e da Lei Estadual nº 14.394, de 7 de julho de 2009, que define a atuação da ARCE relacionada aos serviços públicos de saneamento básico no Estado do Ceará. Em 2016, foi sancionada a Lei Complementar Estadual nº 162, que institui a Política estadual de abastecimento de água e de esgotamento sanitário no Estado do Ceará, a qual ratifica a regulação dos serviços de saneamento básico pela ARCE, inclusive para a área rural do estado, e define a ARCE como entidade reguladora das Regiões Metropolitanas do Estado do Ceará até que os Conselhos das referidas regiões deliberem sobre o tema.

Sua ação reguladora se aplica aos sistemas operados pela CAGECE em 151 municípios do Ceará (exceto Fortaleza), além da elaboração de instrumentos normativos e atendimento a reclamações de usuários pela Ouvidoria da Agência.

No que se refere à participação e ao controle social na regulação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, são disponibilizados pela agência os seguintes mecanismos:

Ouvidoria

As reclamações dirigidas à ARCE são inicialmente tratadas como solicitações. Assim, antes de a Ouvidoria instaurar um processo administrativo, é concedido um prazo de 10 (dez) dias para o prestador de serviços se manifestar a respeito da ocorrência. Diante da resposta, é verificado se o problema foi solucionado, informando-se ao reclamante. Caso não haja solução, abre-se o processo de ouvidoria. A partir desse momento, toda e qualquer informação - número de processo, esclarecimentos e decisões etc., é comunicada pela ARCE ao reclamante através de correspondência ou via *internet*.

Portanto, é de competência da Ouvidoria da ARCE receber, processar e solucionar as reclamações dos usuários relacionadas com a prestação de



serviços públicos de água e esgoto, desde que exauridas as tentativas de acordo pelas partes em conflito.

Há a possibilidade de realizar as solicitações na Ouvidoria da ARCE via *internet* (*e-mail*, Sistema de Ouvidoria e redes sociais), telefone, por correspondência e de forma presencial. A ARCE publica e disponibiliza para *download* em seu *site* os relatórios gerenciais, consolidando os trabalhos realizados, contendo sugestões e recomendações para a ação da própria agência e dos prestadores de serviços regulados.

Como exemplo, no relatório mensal de Ouvidoria relativo ao mês de janeiro/2017⁴¹, foram abertas 151 solicitações na Ouvidoria, sendo 126 classificadas como informações, 25 como reclamações e 25 solicitações encaminhadas para o Ouvidor (**Figura 13**).

Figura 13 – Solicitações e Processos na Ouvidoria da ARCE referente ao mês de janeiro de 2017.

Total de Solicitações Abertas	151
Informações	126
Reclamações	25
Denúncias	0
Elogios	0
Solicitações enviadas para o Ouvidor CAGECE	25
Total de Solicitações Finalizadas	154
Informações Finalizadas	126
Reclamações/Denúncias/Elogios Finalizados	28
Total de processos em tramitação	4
Processos Abertos	0
Processos Arquivados	0
Resultados das Solicitações:	
Procedente	24
Improcedente	4
Outros/Não se aplica	0

Fonte: Relatório de Ouvidoria da ARCE- Janeiro de 2017.

⁴¹ Relatório de Ouvidoria da ARCE – Janeiro de 2017. Disponível em: <http://www.arce.ce.gov.br/index.php/ouvidoria> Acesso em 03 de abril de 2017.



Apesar de a ARCE regular 1.009.963 economias (água, água e esgoto, e esgoto – março/2017), o número de solicitações a Ouvidoria da agência é pouco significativo, podendo denotar falta de conhecimento dos serviços prestados pela Agência, conforme já observado em pesquisas realizadas junto aos usuários dos serviços. Além disto, mais de 80% das solicitações se enquadram na categoria de informações, solicitação esta que poderia ser atendida pela central de atendimento do prestador de serviços.

Audiências Públicas

De acordo com informações da agência, são objetivos das audiências públicas:

- I - recolher subsídios e informações para o processo decisório;
- II - propiciar às entidades reguladas e aos usuários e consumidores a possibilidade de encaminhamento de seus pleitos, informações, opiniões e sugestões;
- III - identificar, da forma mais ampla possível, todos os aspectos relevantes à matéria objeto de audiência pública;
- IV - dar publicidade, legitimidade e transparência à ação regulatória da ARCE;
- V - promover a troca de informações entre todos os interessados; e
- VI - analisar e aferir, de forma ampla e democrática, as contribuições fornecidas pelos manifestantes.

As audiências públicas da ARCE ocorrem previamente à aprovação de resoluções e de outros atos de caráter normativo que afetem interesses das entidades reguladas e dos usuários dos serviços públicos. As audiências públicas são realizadas mediante intercâmbio documental, podendo acontecer, concomitantemente, na forma presencial, através de reuniões públicas. As reuniões públicas ocorrem em sessões solenes e ao vivo, com acesso livre e gratuito, precedente à formação de juízo e tomada de decisão sobre matéria considerada relevante.



No *site* da agência informa-se que, em relação ao saneamento básico, foram realizadas, desde 2012, 10 audiências públicas, sendo 1 em 2012, 1 em 2014, 3 em 2015, 4 em 2016 e 1 em 2017. É possível ter acesso ao objetivo da audiência, os documentos que a motivaram e os documentos resultantes da audiência.

Entretanto, é notória a baixa participação dos usuários, ficando, em geral, as contribuições limitadas ao prestador de serviços.

Conselho Consultivo

De acordo com a Lei Estadual nº 12.820 de 1998⁴², o Conselho Diretor e Conselho Consultivo os órgãos superiores da agência. O Conselho Consultivo deve ser integrado por seis conselheiros e suas deliberações devem ser referendadas por maioria simples, cabendo ao presidente, eleito entre eles, o voto de desempate. O mandato desses membros deve ser de 3 anos, sem remuneração.

Os membros do Conselho devem ser vinculados a:

- Assembleia Legislativa;
- Promotoria de Defesa do Consumidor;
- Ouvidoria Geral do Estado;
- Poder Executivo;
- Concessionária ou permissionária de serviço público delegado; e
- Entidade representativa dos usuários.

O funcionamento do Conselho Consultivo veio a ser regulamentado pela Resolução nº 02 de 1998, definindo como funções do órgão, entre outras:

- Aconselhar quanto às atividades desenvolvidas pela ARCE, em especial por requisição do Conselho Diretor;
- Opinar sobre o plano geral de metas para universalização dos serviços prestados pelas entidades reguladas, antes do seu encaminhamento ao

⁴² Lei Estadual n. 12.820/1988. Disponível em: <http://www.arce.ce.gov.br/index.php/legislacao/leis?start=40> Acesso em 24 de abril de 2017.



Governador do Estado, e sobre as políticas setoriais, inerentes aos serviços regulados pela ARCE, definidos pelo Governo Estadual;

- Apreciar os relatórios anuais do Conselho Diretor;
- Opinar quanto à fixação, revisão, ajuste e homologação de tarifas;
- Examinar críticas, denúncias e sugestões feitas pelos usuários e com base nestas informações fazer proposições ao Conselho Diretor; e
- Produzir, semestralmente, ou quando oportuno, apreciações críticas sobre a atuação da ARCE, encaminhando-as ao Conselho Diretor, à Assembleia Legislativa e ao Governador do Estado;

O conselho, apesar do caráter consultivo, exerce o controle social ao ter como função a análise dos relatórios do Conselho Diretor. Além disso, os incisos V e VIII da referida lei, que abordam o exame das críticas, denúncias e sugestões, assim como a produção de críticas à atuação da agência, contribuem para uma atuação mais participativa do conselho, garantindo que este seja um instrumento de controle social em nível de “parceria”, de acordo com a Escala de participação e controle social de Arnstein.

Apesar de previsto na sua lei de criação, o Conselho Consultivo não funciona há mais de 10 anos, o que também corrobora com as dificuldades encontradas em discussões apresentadas anteriormente, no tocante ao controle e participação social na regulação da prestação dos serviços.

Em contraponto, a agência disponibiliza informações que visem a transparência dos processos:

- Acesso aos documentos relativos às reuniões do Conselho Diretor da agência (distribuição dos processos, pautas e atas das reuniões);
- Relatórios de gestão (ouvidoria, relatório anual, demonstrativos financeiros e Relatórios do Serviço de Informação ao Cidadão – SIC);
- Outros documentos relativos à Lei de Acesso à Informação (programas e ações, convênios, despesas, licitações e contratos e outros);
- Acesso à legislação referente aos serviços regulados e dos normativos expedidos pela agência; e



- Relatórios Sistemas Regionais e Corporativos de Saneamento (referente às unidades de negócio do prestador de serviço)

Outras formas de controle social

Além desses mecanismos de participação e controle social, destacam-se informações disponíveis da regulação do setor de saneamento no site da agência:

- Acesso à programação da fiscalização e dos relatórios de fiscalização, por segmento fiscalizado;
- Documentos dos PMSB e relatórios de acompanhamento dos planos nos municípios com regulação sob sua competência; e
- Contratos de prestação dos serviços públicos de saneamento básico.

c) A experiência de regulação e controle social dos serviços de saneamento em Goiás

A Agência Goiana de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos (AGR) foi instituída pela Lei Estadual nº 13.550, de 11 de novembro de 1999 e disciplinada pela Lei nº 13.569, de 27 de dezembro de 1999. Trata-se de uma autarquia estadual sob regime especial, que possui personalidade de direito público.

A AGR tem como função regular, controlar e fiscalizar o transporte rodoviário intermunicipal de passageiros, saneamento básico, recursos hídricos e minerais, gás natural canalizado, parcerias público-privadas, contratos ou parcerias com organizações como OSs e OSCIPs, e outros serviços e bens desestatizados, que são aqueles que pertencem ao Estado, mas cuja administração é delegada a terceiros, como ginásios de esportes e terminais rodoviários. Fiscaliza ainda a energia elétrica por meio de convênio com a ANEEL (AGR, 2017).

Compete à AGR a regulação do saneamento desde 2004, devendo acompanhar as atividades da Saneago, nos 225 municípios que o prestador atua, ou de outro prestador de serviços cuja regulação seja delegada à Agência



por meio de convênio firmado com os municípios. Efetivamente, a agência possui convênio para delegação da regulação e fiscalização dos serviços em 9 municípios. Entre as funções da agência, cita-se:

- Elaboração de regulamentações;
- Fiscalização da prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário;
- Análise de solicitações de Ouvidoria;
- Elaboração de cálculos e estudos para Reajuste e Revisão Tarifária;
- Avaliação da qualidade dos serviços; e
- Acompanhamento do cumprimento dos planos de saneamento básico elaborados pelos municípios, inclusive obras e metas de universalização.

No que se refere à participação e ao controle social na regulação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, é disponibilizado pela agência o sistema de ouvidoria e seus relatórios.

Em março de 2017, foram realizadas 635 manifestações, sendo 88% por telefone, 7% de forma presencial, 5% por formulário eletrônico e as demais por e-mail. 54% das manifestações são reclamações e 13% denúncias, o restante divide-se em solicitações e informações.

O setor de saneamento é responsável por 51% das demandas, conforme pode ser observado nos três relatórios de ouvidoria publicados no ano de 2017. Especificamente quanto ao relatório de março, a **Figura 14** mostra as demandas de saneamento.

Figura 14 – Demandas de manifestações pontuais para a Ouvidoria da AGR no setor de saneamento em março de 2017.



Fonte: Relatório de Ouvidoria de Março de 2017 da AGR

Pelos dados apresentados, observa-se que as principais demandas se referem ao abastecimento de água, principalmente quanto à regularização dos serviços.

4.3. Transparência na divulgação dos Relatórios de Fiscalização

O art. 21 da Lei nº 11.445/2007 lista os princípios que devem ser seguidos no exercício da regulação dos serviços de saneamento básico:

I – independência decisória, incluindo autonomia administrativa, orçamentária e financeira da entidade reguladora; e

*II – **transparência**, tecnicidade, celeridade e objetividade das decisões. [grifo nosso]*

Sabe-se que os titulares dos serviços devem prestar diretamente ou autorizar a delegação dos serviços, além de também definir o ente responsável pela sua regulação e fiscalização. A fiscalização da prestação dos serviços permite que as agências identifiquem a ocorrência de não conformidades nas operações e instalações do prestador e notifique-o para que este realize os devidos ajustes.

Essas ações de fiscalização, periodicamente realizadas pelas agências às instalações operacionais do prestador de serviços, geram, como principal produto – os Relatórios de Fiscalização –, que exibem o que foi verificado e o que deve ser corrigido. Os Relatórios de Fiscalização, além de mostrar as condições das instalações operacionais do prestador, também retratam a estrutura dessas instalações, sendo possível identificar pontos que necessitem de melhorias e, conseqüente, de investimentos. Isto é, estes relatórios nada mais são do que diagnósticos dos serviços de saneamento em um município/sistema, possibilitando a análise do desempenho e a qualidade desses serviços.

Entretanto, com relação à divulgação dos Relatórios de Fiscalização, não se observa, na maioria das agências reguladoras pesquisadas (**Quadro 5**), a disponibilização para consulta pública em seus endereços eletrônicos.

Em uma consulta nos endereços eletrônicos de 51 agências reguladoras de saneamento básico, realizada no dia 10 de abril de 2017, buscou-se identificar se as agências disponibilizam seus Relatórios de Fiscalização ao público, a frequência e de que maneira isso acontece. Destas, apenas 8 tem relatórios de fiscalização disponíveis para o acesso público.

Quadro 5 – Agências Reguladoras e a Transparência na Divulgação dos Relatórios de Fiscalização.

Agência	Endereço Eletrônico	Disponibiliza seus Relatórios de Fiscalização?	Observações
ACFOR	Não possui	Não	--
ADASA	http://www.adasa.df.gov.br	Sim	Os relatórios estão disponíveis em outro site (http://www.recursoshidricos.df.gov.br/SAE).
AGEAC	http://www.ageac.ac.gov.br	Não	--
AGENERSA	http://www.agenersa.rj.gov.br	Não	--
AGEPAN	http://www.agepan.ms.gov.br/	Não	--
AGER - MT	http://www.ager.mt.gov.br/	Não	Há uma seção chamada “Transparência”, porém não apresenta relatórios de fiscalização.
AGER - RS	Não possui	Não	--
AGERB - RO	http://www.agerb.buritis.ro.gov.br/	Sim	A agência apresenta relatórios, organizados por ordem cronológica e de fácil acesso.
AGEREG	http://www.capital.ms.gov.br/agereq/	Não	--
AGERGS	http://www.agergs.rs.gov.br/	Não	A agência dispõe um documento (Relatório de Atividades) que lista todas as ações realizadas, incluindo ações de fiscalização, de 2014 a meados de 2016.
AGERJI	Não possui	Não	--
AGERO	http://www.rondonia.ro.gov.br/agero/	Não	--
AGERSA - BA	http://www.agersa.ba.gov.br/	Sim	Os relatórios estão dispostos por ano e por município.
AGERSA - ES	http://agersa.es.gov.br	Sim	De acordo com o site, há 8 fiscalizações cadastradas.
AGERT	Não possui	Não	--
AGIR	http://www.agir.sc.gov.br/	Sim	Há relatórios de fiscalização disponíveis para os anos de 2014 e 2015.
AGR - GO	http://www.agr.go.gov.br/	Não	Apesar de existir uma seção “Relatórios de Fiscalização”, não há arquivos disponíveis.
AGR - SC	http://www.agr.sc.gov.br	Sim	A agência dispõe de um documento anual (Relatório de Atividades), onde são listados todos os relatórios de fiscalização elaborados em cada ano.
AGR-DAEA	http://www.daea.com.br/	Não	--
AGRESE	http://www.agrese.se.gov.br	Não	Existe a seção “Relatórios”, mas consta apenas um aviso de “Em Breve” – o mesmo também acontece para outras

Agência	Endereço Eletrônico	Disponibiliza seus Relatórios de Fiscalização?	Observações
			seções do site (Legislação, Licitações, Convênios, etc).
AGRU	http://agru.sp.gov.br	Não	--
AGUASPARANÁ	http://www.aguasparana.pr.gov.br	Não	--
AMAE - PA	http://www.belem.pa.gov.br/amae	Não	Apesar de existir uma seção "Relatórios", não há arquivos disponíveis.
AMAE – SC	http://www.amae.sc.gov.br/	Não	Consta apenas relatórios sobre a qualidade dos efluentes das estações de tratamento de esgotos.
AR	http://secretariasitu.com.br	Não	A agência dispõe de um documento anual (Relatório de Atividades), onde aborda as ações de fiscalizações realizadas durante o ano no município.
ARAS	http://www.pontagrossa.pr.gov.br/aras	Não	--
ARCE	http://www.arce.ce.gov.br/	Sim	Os relatórios são divididos entre os que abrangem o sistema de abastecimento de água e os que compreendem o sistema de esgotamento sanitário. Além disso, cada município possui uma seção específica.
ARCON	http://www.arcon.pa.gov.br	Não	--
ARESC	http://www.aresc.sc.gov.br/	Sim	Cada município possui uma seção específica com seus respectivos documentos.
ARES-PCJ	http://www.arespcj.com.br/	Sim	Relatórios de fácil acesso e organizados por ordem alfabética.
ARIS	http://www.aris.sc.gov.br/	Sim	Cada município possui uma seção específica com seus respectivos documentos.
ARPB	http://arpb.pb.gov.br/	Não	--
ARPE	http://www.arpe.pe.gov.br/	Não	--
ARPF	http://www.arpf.com.br/	Não	--
ARSAEG	http://www.arsaeg.com.br/	Não	Na seção "Transparência", há apenas relatórios de caráter econômico-financeiro.
ARSAE-MG	http://arsae.mg.gov.br/	Sim	A divulgação dos relatórios não contempla todos os municípios regulados pela agência.
ARSAL - AL	http://www.arsal.al.gov.br/	Não	--
ARSAL - BA	www.arsal.salvador.ba.gov.br	Não	--
ARSAM	http://www.arsam.am.gov.br	Não	--
ARSBAN	http://natal.rn.gov.br/arsban/	Não	--

Agência	Endereço Eletrônico	Disponibiliza seus Relatórios de Fiscalização?	Observações
AR- SBC	Não possui	Não	--
ARSEC	http://www.arsec.cuiaba.mt.gov.br	Não	Na seção "Transparência", há apenas relatórios de caráter econômico-financeiro.
ARSEMA	http://www.arsema.ma.gov.br	Não	--
ARSEP - RN	http://www.arsep.rn.gov.br	Não	--
ARSEP - SP	http://www.arsepmaua.sp.gov.br/	Não	--
ARSESP	http://www.arsesp.sp.gov.br	Sim	Fornecer uma lista com 16 relatórios (alguns, de um mesmo município), com datas que variam entre 2011 e 2012. Além disso, não é possível acessar ao conteúdo dos relatórios.
ARSETE	http://arsete.teresina.pi.gov.br/	Não	--
ARSP	https://arsp.es.gov.br/	Sim	Os relatórios estão divididos por município e nota-se que essa seção do site é atualizada frequentemente com novos relatórios.
ATR	http://atr.to.gov.br	Não	--
SANEAR	http://www.resende.rj.gov.br/agencia-de-saneamento-do-municipio-de-resende-(sanear)/principal/	Não	--
SRJ	http://srjacarei.sp.gov.br/	Não	--

1 Acesso em 10/04/2017



A transparência na divulgação dessas informações é importante para que os usuários e o titular dos serviços tenham conhecimento sobre a qualidade da prestação dos serviços e a própria forma de atuação das agências reguladoras. Ademais, o acesso a este tipo de informação permite que os usuários contribuam com a fiscalização dos serviços delegados, verificando o atendimento às não conformidades que são periodicamente notificadas ao prestador, por meio dos relatórios de fiscalização e de acompanhamento.

Por fim, a disponibilização dos relatórios de fiscalização possibilita à sociedade e ao titular dos serviços avaliar o cumprimento de metas contratuais e de planejamento por parte do prestador de serviços, objetivando o desenvolvimento das políticas públicas setoriais, através da eficiência e da eficácia dos serviços prestados.



5. DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO ATUAL DO MODELO E DOS INSTRUMENTOS DE PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL NA AGEPAN

Para a elaboração do diagnóstico do modelo e dos instrumentos atuais de participação e controle social disponíveis na AGEPAN, foram consideradas as seguintes etapas: oficina de trabalho realizada no dia 14/09/2016; questionários aplicados durante a oficina e durante a capacitação realizada em Campo Grande - MS entre os dias 14 a 16 de fevereiro de 2017; e as informações coletadas no *site* da agência, bem como as recebidas diretamente pela AGEPAN, seja por e-mail ou através dos contatos telefônicos realizados com técnicos da agência durante a construção do produto, obedecendo, assim, a lógica da capacitação em processo, em que o trabalho é realizado conjuntamente com as equipes das agências.

Na sequência, são apresentados, de forma sintética, os principais aspectos referentes aos resultados do diagnóstico da participação e do controle social existentes na AGEPAN. Os resultados do diagnóstico estão agrupados de acordo com a seguinte classificação:

Participação e controle social no âmbito da Agência

- Ouvidoria – são apresentados os resultados das práticas da Ouvidoria da agência e a interação da sociedade por meio desse mecanismo;
- Audiências e Consultas Públicas - são mostrados os resultados das práticas das audiências e consultas públicas e a interação da sociedade por meio desses mecanismos; e
- Conselho de Regulação - são apresentados os resultados das práticas do conselho de regulação e a interação da sociedade por meio desse mecanismo.

Participação e controle social no âmbito da prestação dos serviços



- Conselhos Municipais de Saneamento - são apresentados os resultados acerca do funcionamento dos conselhos municipais e a interação da sociedade por meio desse mecanismo e a ação da agência; e
- Avaliação dos espaços de diálogo entre prestador de serviços e sociedade – relação entre prestador e sociedade no que se refere aos espaços de diálogo e avaliação da qualidade dos serviços prestados por meio de pesquisas de satisfação.

Participação e controle social no âmbito do planejamento da prestação dos serviços

- Planejamento dos Serviços/Planos de Saneamento – são mostrados os resultados sobre a participação e o controle social no planejamento dos serviços e sua integração com as práticas regulatórias.

Os resultados aqui apresentados descrevem a situação da agência em termos específicos, sendo os resultados gerais das agências beneficiárias parte integrante do Produto III.1 disponibilizado no âmbito da Ação III.

Participação e controle social no âmbito da Agência

Ouvidoria

O normativo que estabelece a conceituação da ouvidoria e as normas procedimentais para o desempenho de suas atividades é a Portaria nº 54, de 30 de maio de 2006⁴³. De acordo com informações da AGEPAN, este normativo está em processo de revisão.

De acordo com o art. 2º desta portaria, a Ouvidoria é um órgão vinculado à Presidência da AGEPAN e tem por objetivo intermediar soluções nas divergências entre os usuários, prestadores de serviços públicos delegados e o Poder Concedente. A Ouvidoria da AGEPAN é multisetorial.

A Ouvidoria tem por finalidades, de acordo com o art. 5º, o seguinte:

⁴³ Portaria n. 54/2006. Disponível em: <http://www.agepan.ms.gov.br/portaria-no-054-de-30-de-maio-de-2006/> Acesso em 03 de maio de 2017.



I – divulgar a atuação da AGEPAN e da Ouvidoria juntamente com a assessoria de relações institucionais, gerência de administração e finanças e áreas técnicas envolvidas;

II – apresentar e informar aos usuários os seus direitos, deveres e formas de acesso às prestadoras de serviços públicos delegados e a Ouvidoria;

III – atuar junto às Diretorias, outras áreas da AGEPAN e outros órgãos públicos estaduais, federais ou municipais, no sentido de contribuir para a eficiência e qualidade do serviço público delegados do Estado.

IV – propiciar que as entidades de proteção ao usuário e de defesa da concorrência atuem junto à AGEPAN.

Parágrafo único. A Ouvidoria poderá firmar parcerias, acordos e intercâmbio com entidades de proteção ao usuário e da concorrência, com a finalidade de aperfeiçoar a sua atuação.

Pelos aspectos apresentados, observa-se que a Ouvidoria é importante no apoio ao controle social dentro da agência, atuando na integração entre os diversos setores da sociedade com a AGEPAN, garantindo a publicidade aos atos da administração pública e contribuindo com melhoria a da qualidade dos serviços junto às áreas internas da agência a partir da visão do “cliente externo”.

Convergente a isso, a Portaria nº 136/2016, que estabelece procedimentos para a realização de Audiências e Consultas Públicas, especificou, em seus arts. 46 e 47, as responsabilidades da Ouvidoria relacionadas às audiências e consultas públicas:

Art. 46 São atribuições da Ouvidoria:

I – a condução do processo desde o aviso até a divulgação dos resultados;

II – a prestação dos esclarecimentos gerais durante a Audiência Pública;

III – o recebimento das contribuições;



IV – o encaminhamento das sugestões e questões formuladas às áreas envolvidas;

V – a disponibilização, no sítio virtual da AGEPAN na internet, das respostas às perguntas formuladas por terceiros;

VI – o acompanhamento dos prazos;

VII – a decisão sobre reclamações envolvendo o procedimento adotado;

VIII – manter atualizado em seu sítio virtual na internet um Sistema de Audiências/Consultas Públicas que deverá conter: a) o número da Audiência Pública e/ou Consulta Pública; b) a área responsável pelas questões técnicas da Audiência Pública e/ou Consulta Pública; c) descrição do objeto; d) o prazo para o recebimento das contribuições; e) andamento; f) data da publicação no Diário Oficial do Estado; g) as contribuições apresentadas; h) as respostas; i) súmula e relatório final; j) propostas; e k) estudos, pareceres, dados e material necessário.

Em consulta ao *site* da agência, no diretório Audiências e Consultas Públicas⁴⁴, pode-se perceber que há obediência aos requisitos mínimos de informações necessárias disponíveis para consulta, bem como para *download* dos documentos referentes às audiências e consultas públicas realizadas, de acordo com o estabelecido na Portaria nº 136/2016.

A AGEPAN oferece o serviço de ouvidoria para os usuários dos serviços públicos delegados, através do diretório⁴⁵ em seu *site*, por meio de carta, via *internet* através de preenchimento de formulário específico por tipo de serviço regulado, atendimento presencial, através do envio de e-mail direto para a Ouvidora e pelo telefone 0800-600-0506, com atendimento das 07h30min às 13h30min.

⁴⁴ Audiências e Consultas Públicas da AGEPAN. Disponível em: http://sistemas.agepan.ms.gov.br/consulta_publica/ Acesso 03 de maio de 2017.

⁴⁵ Ouvidoria AGEPAN. <http://www.agepan.ms.gov.br/ouvidoria/> Acesso em 10 de junho de 2017.



recebidas pela agência para os diferentes serviços regulados, entre eles, os de saneamento básico. Não se identificou também, relatórios de análise da satisfação do usuário, definida como atribuição da Ouvidoria na Portaria nº 54, art. 8º.

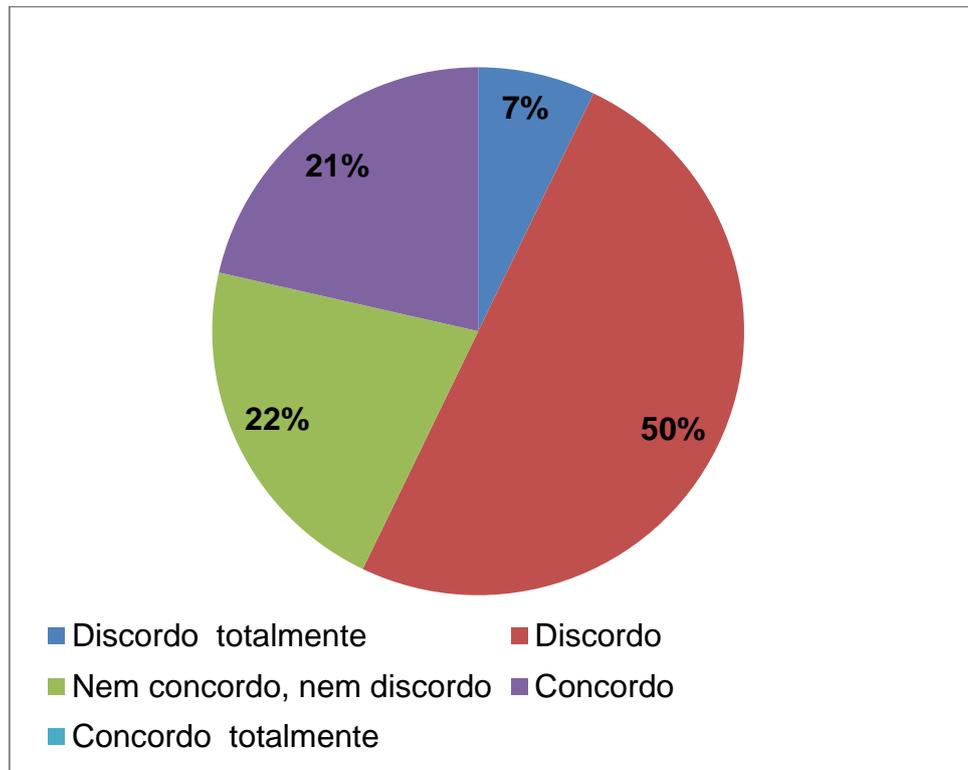
A Portaria nº 54 prevê ainda a promoção da participação social ao nível de na tomada de decisões, controle e gerenciamento dos serviços públicos delegados, regulados e fiscalizados pela AGEPAN, ou seja, sem distinção de serviço delegado, incluindo, portanto, o saneamento básico. Os dispositivos apresentados nas portarias, contudo, não deixam claro como esta promoção será realizada e a carência de relatórios impossibilita análise de eficácia desta atuação.

Um aspecto bastante positivo a ser observado pela Portaria nº 54 em relação a Ouvidoria, é a atribuição de uma atuação preventiva ao setor, inclusive prevendo para sua eficiência a articulação junto a órgãos de controle social.

Respostas dos questionários acerca da Ouvidoria

Quando questionados se os procedimentos atuais de consultas e reclamações dos usuários dos serviços, seriam suficientes para atendimento às atuais demandas da Ouvidoria da agência (**Gráfico 4**), 57% dos 15 técnicos da AGEPAN entrevistados discordam parcialmente ou discordam totalmente que o atual conteúdo dos normativos e procedimentos de consultas e reclamações dos usuários na Ouvidoria fosse suficiente para atender a demanda recebida pela agência.

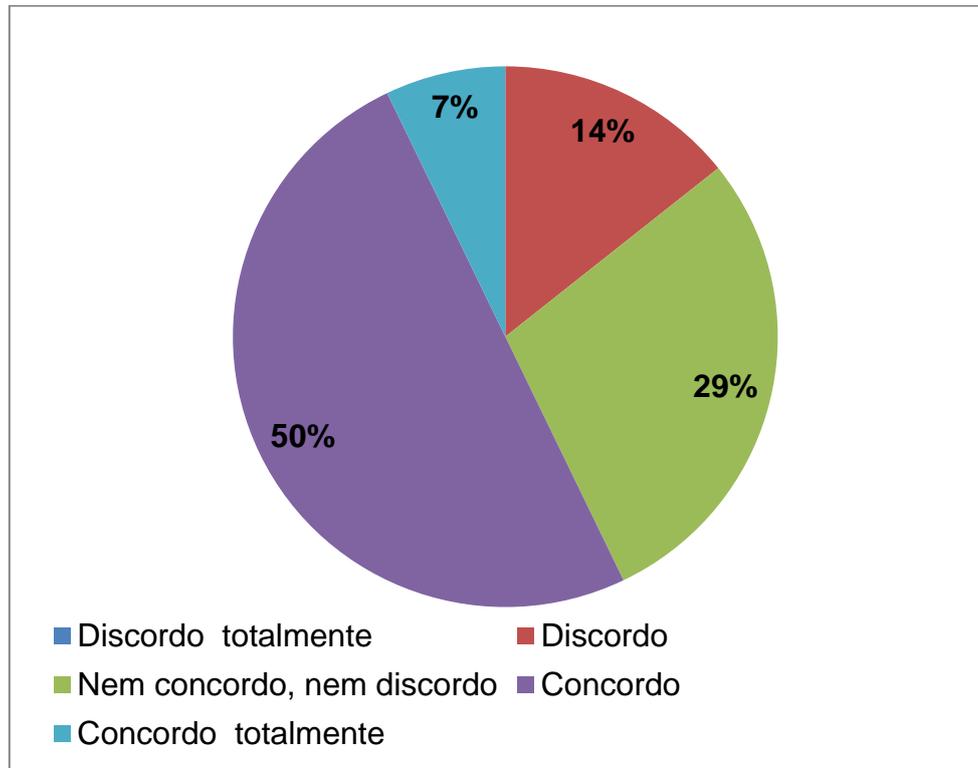
Gráfico 4 – Conteúdo dos normativos e procedimentos atuais de consultas e reclamações dos usuários na Ouvidoria são suficientes para atender a demanda.



O resultado é convergente ao esperado, considerando que, por exemplo, os relatórios das audiências e consultas públicas não indicaram participação social na edição dos normativos. Além disso, caso a Ouvidoria não publicite sua atuação para toda a agência, pode gerar dificuldade para que os colaboradores avaliem o desempenho do sistema de ouvidoria e seu impacto na edição de resoluções, no auxílio da fiscalização e na regulação dos serviços.

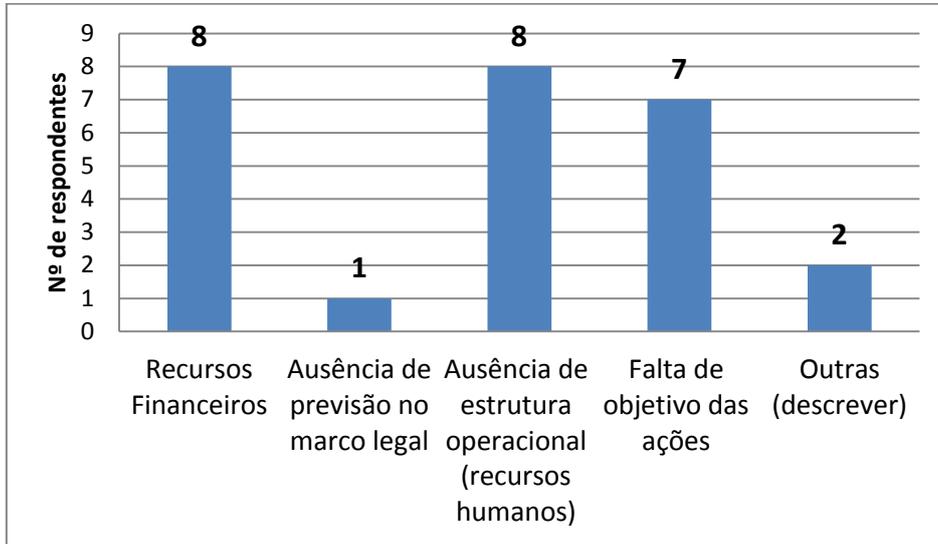
No que se refere ao recebimento das solicitações pela Ouvidoria, bem como os encaminhamentos e tratamento das mesmas, e se essas solicitações fundamentam a edição de resoluções técnicas e de qualidade dos serviços ou auxiliam na fiscalização e regulação dos serviços, para cerca de 57% dos técnicos da AGEPAN que responderam o questionário aplicado na oficina, as solicitações recebidas fundamentam a edição dos referidos normativos e fiscalização da qualidade dos serviços (**Gráfico 5**).

Gráfico 5 – As solicitações da Ouvidoria fundamentam a edição de resoluções e auxiliam na fiscalização e regulação dos serviços.



Foi perguntado também quais as principais dificuldades para que a Ouvidoria, além do recebimento das solicitações e da publicação dos relatórios, realizasse pesquisas de satisfação com os usuários sobre a qualidade dos serviços e a própria atuação da agência, ou implementasse o usuário voluntário e outras formas de captar a percepção da qualidade da prestação dos serviços. Como pode ser visto no **Gráfico 6**, os técnicos da agência elegeram como principais dificuldades a escassez de recursos financeiros, ausência de estrutura operacional/recursos humanos e falta de objetivo das ações. Especificamente para este quesito, havia possibilidade de mais de uma resposta por entrevistado.

Gráfico 6 – Dificuldades da Ouvidoria para implementar outras formas de captar a percepção dos usuários sobre a qualidade dos serviços.



A partir dos resultados apresentados, pode-se dizer que, na percepção dos técnicos, a Ouvidoria necessita de maior apoio financeiro para a modernização de suas atividades, bem como, na mesma proporção, há necessidade de estrutura operacional para a área.

O **Gráfico 7** mostra, na visão dos técnicos que responderam aos questionários, quais as pessoas e entidades que poderiam enviar solicitações para Ouvidoria, como reclamações, sugestões, elogios e dúvidas (informações), cabendo também mais de uma resposta por entrevistado.

Gráfico 7 – Quem pode encaminhar solicitações à Ouvidoria?





Importante observar que a Portaria nº 54/2006, em seu art. 6º, explica que a ouvidoria deverá manter canal de acesso para receber opiniões, informações, sugestões e reclamações dos **usuários**, prestadores de serviços públicos delegados e Poder Concedente. [grifo nosso]

A baixa representatividade das respostas quanto ao prestador de serviços e ao titular, corroboram com a hipótese de que há necessidade de maior esclarecimento da Ouvidoria aos demais setores da agência, visando melhor compreensão por parte dos colaboradores das finalidades de seu papel e do controle social.

Sobre os aspectos positivos na atual configuração da Ouvidoria que contribuem para a participação e o controle social na regulação dos serviços, 9 dos 15 técnicos da agência responderam. Os entrevistados consideram que a estrutura e a equipe técnica da Ouvidoria são adequadas, conforme observações citadas pelos técnicos da agência, a seguir reproduzidas:

“O canal direto entre usuários, emitindo opiniões e reclamações, e com o prestador conscientizando das necessidades e adequações”.

“A maioria das solicitações são atendidas de imediato, principalmente solicitações de informações e/ou esclarecimentos. Abertura de processo para questões mais técnicas, havendo consultas em vários segmentos da sociedade.”

“Participação em conselho de consumidores, na rede de ouvidores do Estado.”

“A existência da ouvidoria e suas atribuições já previstas.”

“Equipe qualificada; estrutura física adequada.”

“Uso de 0800 para recebimento de demandas via celular; a própria existência da ouvidoria já é um ponto positivo.”



“Recebimento e encaminhamento para a área responsável, que avalia e responde a mesma. A ouvidoria encaminha para a Sanesul todas as providências.”

“O bom atendimento ao usuário.”

Como principais desafios para a efetiva participação e controle social na Ouvidoria da agência (11 dos 15 técnicos responderam) foram elencados: maior divulgação da Ouvidoria; qualificação técnica e autonomia para dirimir todas as questões que a ela chegam; instalar procedimento *online*, entre AGEPAN e prestador, para tramitação de documentos e pareceres para solução de conflitos; ausência de normativos do saneamento; ausência de sistema; e reestruturação do Conselho Estadual de Serviços Públicos - CONESP.

Observa-se que os desafios apresentados se relacionam com as principais dificuldades apresentadas no **Gráfico 6**, no tocante a insuficiência de recursos financeiros e a necessidade de ampliação do quadro técnico, os quais contribuiriam para a resolução de algumas das situações apontadas, como maior divulgação da Ouvidoria, ampliação do serviço telefônico e a instalação de procedimento virtual para tramitação de documentos entre o prestador e a agência.

Já a reestruturação do CONESP necessitaria, além de recursos financeiros específicos, apoio institucional e integração entre diversos órgãos do Poder Público e dos setores internos da agência.

Audiências e Consultas Públicas

Audiência pública, segundo o art. 2º da Portaria nº 136, é conceituada como *“instrumento utilizado pela AGEPAN para promover a participação direta da sociedade na tomada de decisões de matéria relevante, o controle social da prestação dos serviços públicos delegados e conferir transparência aos seus atos”*. Ademais, este mesmo dispositivo legal entende que a Audiência Pública confere à população a oportunidade de apresentar suas necessidades, sua opinião e sugestões relativas à matéria em questão (art. 3º). Além disso, são



definidas as atribuições de outros órgãos e setores da estrutura administrativa da agência, quando da realização das audiências e consultas públicas, quais sejam: ouvidoria, assessoria de relações institucionais, áreas técnicas e do presidente da audiência pública.

Por consulta pública, a Portaria nº 136/2016, em seu art. 29, define como *ferramenta de apoio ao processo decisório da AGEPAN que abre a possibilidade de discussão sobre os assuntos relacionados aos serviços delegados e regulados, viabilizando a participação da sociedade em geral de modo a conferir transparência às decisões da Agência.*

No *site* da agência é possível acessar o diretório Audiências⁴⁶ e Consultas Públicas onde estão disponíveis os relatórios relacionados aos eventos ocorridos no período de 2012 a 2017⁴⁷.

Em saneamento básico, no período considerado, houve apenas uma audiência pública realizada:

- 2015 – Audiência pública no setor de saneamento - Receber sugestões, comentários e questionamentos prévios sobre o processo nº 51/200.333/2015 referente à Nota Técnica Regulatória GREG/DRE/AGEPAN nº 006/2015 que trata da Revisão Tarifária Extraordinária dos Serviços Públicos de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário prestados pela Empresa de Saneamento de Mato Grosso do Sul SANESUL e regulados pela AGEPAN.

As contribuições foram recebidas entre 10/08/2015 a 24/08/2015, de forma não presencial, e de forma presencial no dia 25/08/2015. A referida audiência teve como objetivo receber sugestões, comentários e questionamentos prévios acerca de revisão tarifária extraordinária dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário prestados pela SANESUL.

⁴⁶ http://sistemas.agepan.ms.gov.br/agepan_novo_acpublica/

⁴⁷ Em consulta realizada em 04 de fevereiro de 2017 não havia audiência pública em andamento.



De acordo com o relatório de análise da audiência pública presencial nº 001/2015⁴⁸, não foram recebidas contribuições, sugestões, críticas ou solicitação de esclarecimentos de forma não presencial, antes da audiência. Já durante a realização da audiência, no dia 25/08/2015, foram recebidas três contribuições. O **Quadro 6** identifica os participantes da audiência, assim como filiações que entidades pertencem, entre outras informações.

Quadro 6 – Índices de publicidade e transparência regulatória.

Nº de participantes que vieram por aviso/convite:	03	Nº de comunicações enviadas pelos Correios, que retornaram com AR:	64	Índice de participação pelas prefeituras:	3,13%
Nº de participantes pela SANESUL:	02	Nº de consultores:	01	Nº de servidores da AGEPAN	15

Fonte: Audiência pública 001/2015 da AGEPAN.

Como se vê no Quadro 6, sobre os participantes da audiência pública, pode-se perceber que praticamente inexistente participação da sociedade, sendo a grande maioria servidores da própria agência (15). A presença de dois participantes da SANESUL também caracteriza baixa participação do prestador, considerando a importância do tema para a empresa.

Da análise dos relatórios e demais documentos relativos à realização da audiência pública disponíveis no *site* da agência, pode-se perceber que há obediência ao previsto na Portaria nº 136, de 05 de outubro de 2016⁴⁹, contribuindo dessa forma para a transparência e acesso às informações, aspectos fundamentais para maior participação e controle social.

Observa-se, portanto, que o baixo número de audiências públicas para o setor de saneamento não é o único problema, mas principalmente o baixo índice de

⁴⁸ Relatório disponível em: http://sistemas.agepan.ms.gov.br/consulta_publica/visualizar.php?id=69 Acesso em 04 de fevereiro de 2017.

⁴⁹ Portaria n. 136, de 05 de outubro de 2016. Disponível em: <http://www.agepan.ms.gov.br/portaria-n-136-de-05-de-outubro-de-2016/> Acesso em 04 de fevereiro de 2017.



participação social. Como abordado no item 4.2, contribuem para uma participação menos ativa da população via audiências e consultas públicas: falta de cultura na realização de eventos similares, carência de instrumentos para garantir a participação popular, falhas de comunicação e na disponibilidade de informações, entre outros aspectos.

Considerando o aspecto regulatório, identificou-se ainda duas consultas públicas disponíveis em saneamento básico entre 2012 e 2017, quais sejam:

2013 – Consulta Pública 2/2013.

2017 - 1ª Fase da Consulta Pública - Saneamento - 1/2017.

A consulta pública realizada em 2013 teve como objetivo receber sugestões, comentários e questionamentos prévios sobre o processo nº 09/400.607/2012, referente à Minuta que tratava das Condições Gerais da Prestação e Utilização dos Serviços Públicos de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário, regulados pela AGEPAN. A mesma oferecia 30 (trinta) dias para participação. Porém, a consulta foi suspensa, pois segundo a agência, não havia como estabelecer as Condições Gerais da Prestação e Utilização dos Serviços Públicos de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário, objeto do processo, sem antes promover alterações nos Contratos de Programa celebrados entre a SANESUL e os Municípios conveniados, conforme decisão do Diretor de Normatização e Fiscalização. Após a suspensão, nenhum outro arquivo foi adicionado apresentando um desfecho final para o processo.

Já a consulta pública em andamento na agência⁵⁰, até a publicação deste relatório, tem como objetivo receber sugestões, comentários e contribuições sobre o processo nº 51/200.604/2016, referente aos Normativos Técnicos Regulatórios dos Serviços Públicos de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário, prestados pela Empresa de Saneamento de Mato Grosso do Sul SANESUL e regulados pela AGEPAN, a seguir indicados: 1) Condições Gerais da Prestação e Utilização dos Serviços Públicos de Abastecimento de Água e

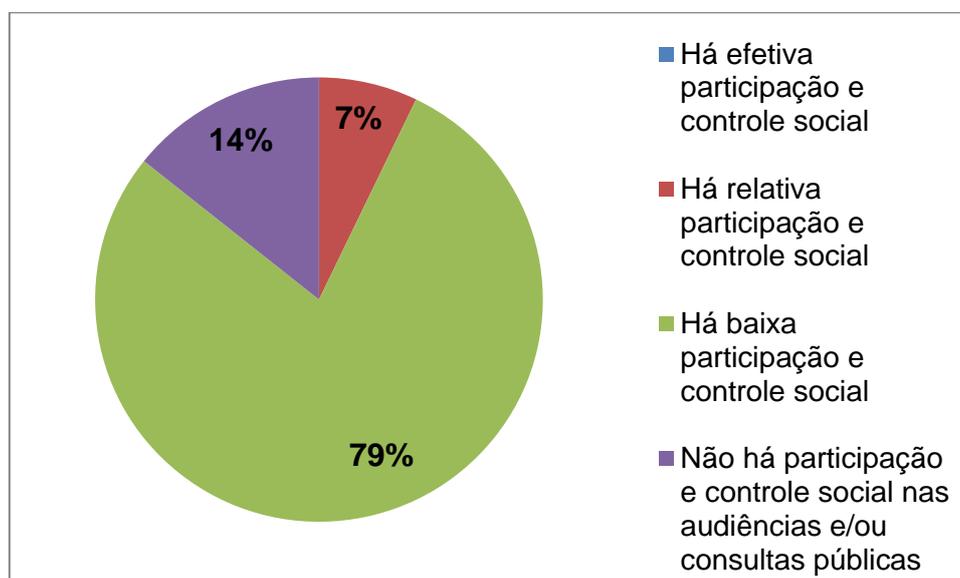
⁵⁰ Consulta pública em andamento pela AGEPAN. Disponível em: http://sistemas.agepan.ms.gov.br/consulta_publica/visualizar.php?id=73 Acesso em 04 de fevereiro de 2017.

Esgotamento Sanitário; 2) Contrato de Adesão de Prestação dos Serviços Públicos de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário; 3) Condições Mínimas para Celebração de Contratos Especiais com Grandes Usuários; 4) Condições Gerais para Procedimentos de Fiscalização; e 5) Penalidades Aplicáveis aos Prestadores de Serviço de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário, cujo prazo para recebimento contribuições ocorreu de 01/02/2017 a 02/03/2017. Não foi possível encontrar no site da agência as contribuições recebidas.

Respostas dos questionários acerca das Audiências e Consultas Públicas

Quanto à qualidade da participação e do controle social nas Audiências ou Consultas Públicas, foi perguntado aos técnicos qual situação descreve melhor a realidade da agência. O **Gráfico 8** apresenta os resultados;

Gráfico 8 – Realidade da agência quanto à qualidade da participação e do controle social nas audiências e consultas públicas.

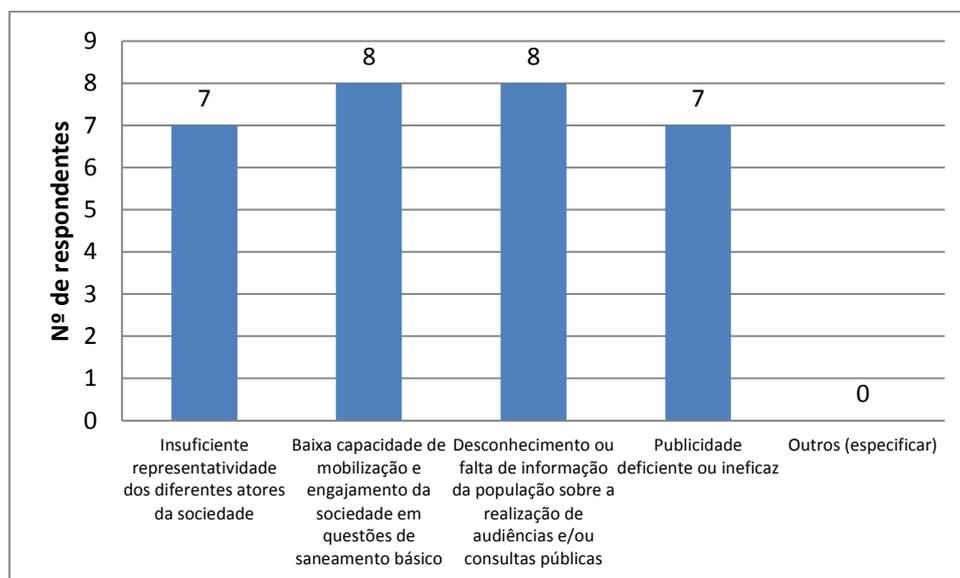


Como se pode observar, para 79% dos entrevistados há baixa participação e controle social nas audiências e/ou consultas públicas, cujos principais motivos são: nem sempre a sociedade participa, por não estar mobilizada, por não ser demandada ou pelas contribuições dadas não serem relevantes para a solução do problema, e apenas setores restritos da sociedade participam desses

espaços. Ratifica-se que não foram identificadas contribuições para as audiências e consultas públicas citadas anteriormente.

Observando as respostas apresentadas no **Gráfico 9**, após entrevista com os técnicos, observa-se que houve homogeneidade quanto ao peso das dificuldades apontadas como motivações para baixa participação da sociedade nas audiências e consultas públicas da agência, ou seja, nenhuma das razões apontadas para a baixa participação e controle social foi destacada como sendo a mais influente no processo.

Gráfico 9 – Principais dificuldades pela baixa ou não participação e controle social nas audiências e consultas públicas.



Observa-se ainda que os fatores se relacionam entre si, por exemplo, a representatividade insuficiente dos diferentes atores da sociedade pode causar ou ser causada pela baixa capacidade de mobilização e engajamento da sociedade nas questões de saneamento básico. Indicando que a melhoria da publicidade e da mobilização poderiam acarretar significativos aumentos na participação social.

Outros desafios apontados pelos técnicos da agência para a efetiva participação e controle social nas Audiências ou Consultas Públicas são:

- Divulgar de forma mais abrangente para a sociedade civil; maior conhecimento do papel e atribuições da AGEPAN como agência



reguladora junto aos usuários dos serviços delegados; linguagem menos técnica e mais acessível sobre as propostas/regulamentos em discussão; mobilização mais frequente das instituições representativas da sociedade civil;

- Despertar interesse do usuário e do poder concedente;
- Motivar a participação efetiva dos envolvidos nas audiências ou consultas públicas;
- Dar maior publicidade e mobilizar a sociedade, disponibilizando adequadamente as notas técnicas e em linguagem acessível ao cidadão;
- Divulgar os direitos e deveres dos usuários e do prestador de serviços de saneamento básico e convocar os eventos por meio de mídia popular;
- Promover maior divulgação institucional da agência reguladora, pois a sociedade em geral desconhece o papel das agências reguladoras;
- Reduzir o distanciamento da população com os assuntos relacionados aos serviços públicos, havendo pouco interesse do próprio prestador em informar a população de seus direitos e da importância de sua participação;
- Criar mecanismos para dar suporte às reclamações; divulgar mais a ouvidoria (*site* e 0800); inserir formulários padrão no *site*; "forçar" efetivação da ouvidoria na Sanesul; e
- Conscientizar a população a respeito da importância das audiências públicas. A população precisa entender que a audiência pública terá efeitos diretos em sua rotina.

As sugestões corroboram com a percepção de que há necessidade de melhorias quanto à comunicação dos eventos e até mesmo dos documentos produzidos pela agência, de forma a melhorar a capacitação da população, tornando-se cada vez mais apta a participar e contribuir.

As recomendações dos técnicos alinham-se, ainda, ao pensamento de Paganini (2007) quanto à participação popular, devidamente abordado no item



4.2, ao citar a necessidade de criação de uma cultura de participação social junto às audiências e consultas públicas, principalmente ao identificarem como causas da baixa eficácia da participação social a falta de conhecimento da população sobre a AGEPAN, aos normativos e da importância desses eventos para a própria população.

O reconhecimento da necessidade de adequar a linguagem de comunicação e informação da agência a uma linguagem mais próxima da população corrobora com o resultado do **Gráfico 6** sobre a falta de objetivo das atividades que visem a ampliação da participação social e demonstram a consciência dos técnicos da agência quanto a necessidade de rever suas metodologias de trabalho para contribuir com a melhoria do controle social.

Conselhos de Regulação e similares

Essa modalidade de conselho difere dos conselhos municipais de saneamento básico, cuja criação compete ao titular dos serviços públicos, sendo os conselhos de regulação instâncias de participação e controle social voltados à atividade reguladora dos serviços públicos de saneamento, e podem ser criados pela própria agência reguladora ou de forma independente, e possuem caráter deliberativo ou consultivo.

Na AGEPAN, há o Conselho Estadual de Serviços Públicos – CONESP, órgão criado por lei (Lei nº 2.363, de 19 de dezembro de 2001, alterada pela Lei nº 4.732, de 5 de outubro de 2015, e pelo Decreto nº 14.443, de 6 de abril de 2016⁵¹) junto com a agência e que integra, junto com o Conselho de Administração e a Diretoria Executiva, os Órgãos Colegiados de Deliberação Superior da agência. Entre as atribuições desse conselho está a de atuar como o órgão responsável pela promoção do controle social e articulação com as instituições e entidades da sociedade civil.

Esse conselho se vincula à estrutura da agência estadual, dela recebendo o suporte administrativo para o desenvolvimento de suas atividades.

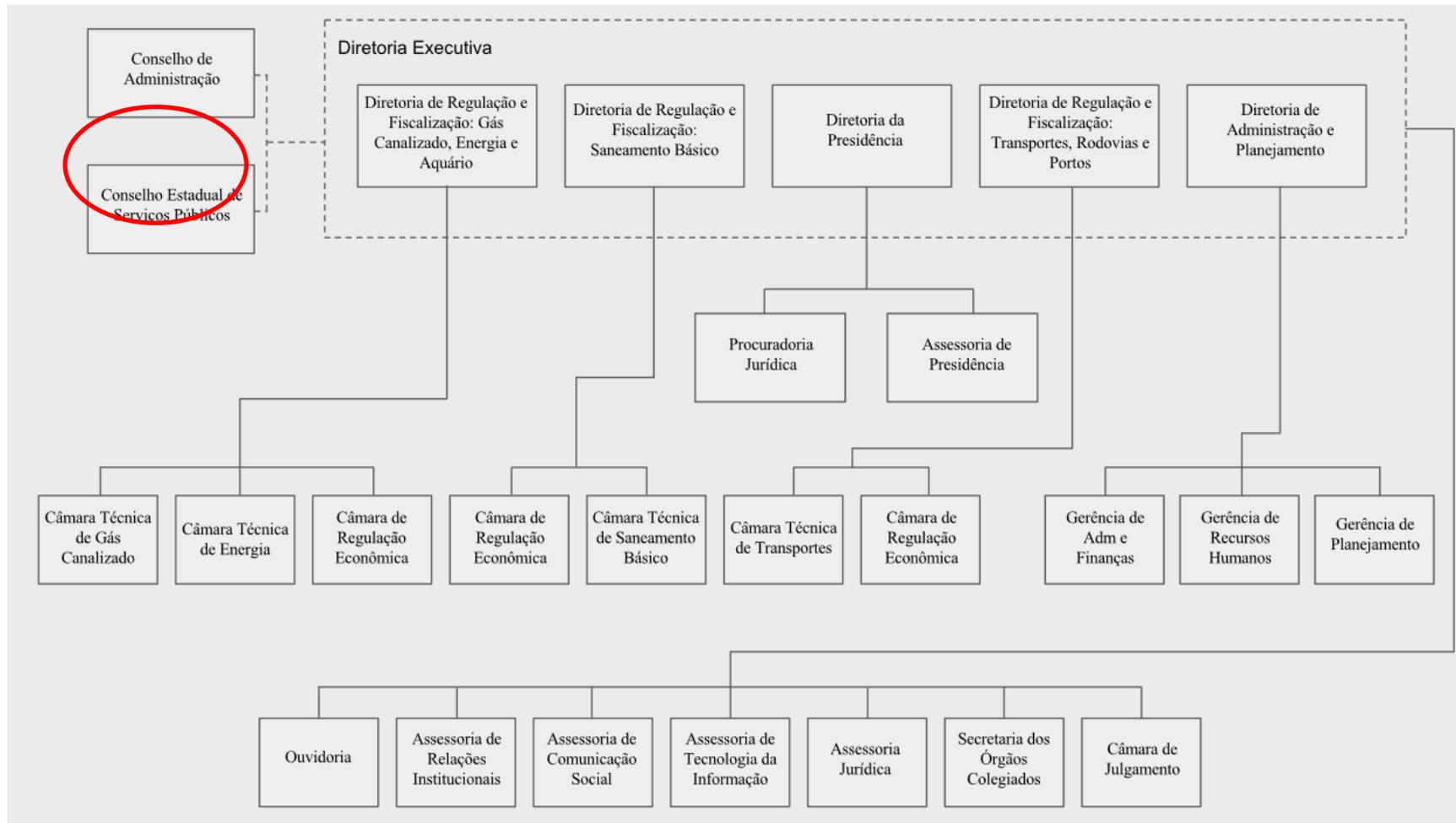
⁵¹ Decreto n. 14.443/2016. Disponível em: <http://www.agepan.ms.gov.br/decreto-no-14-443-de-6-de-abril-de-2016/> Acesso em 06 de dezembro de 2016.



A **Figura 16** mostra o organograma da AGEPAN, com destaque para o Conselho Estadual de Serviços Públicos.



Figura 16 – Organograma da AGEPAN.



Fonte: <http://www.agepan.ms.gov.br/wp-content/uploads/sites/69/2015/05/ANEXO-DECRETO-ESTRUTURA-768x401.png>



Sobre as competências do Conselho Estadual de Serviços Públicos, o art. 11 estabelece o conselho como o órgão responsável pela promoção do controle social e articulação com as instituições e entidades da sociedade civil, bem como:

Art. 11. O Conselho Estadual de Serviços Públicos é um órgão consultivo, de deliberação coletiva, com atribuições de promover o controle social, bem como de acompanhar e de zelar pela eficiência e pela qualidade dos serviços públicos delegados, em especial:

I – apoiar a AGEPAN na articulação entre os órgãos e entidades estaduais, federais e municipais e a sociedade civil, voltadas para o planejamento e a definição de estratégias de prestação dos serviços públicos delegados;

II – avaliar, emitir parecer e aprovar planos de ação dos serviços públicos delegados apresentados pela Agência;

III – propor a definição da política estadual de serviços públicos delegados e as diretrizes e metas para sua implementação;

IV – pronunciar-se sobre propostas que lhes forem apresentadas pela AGEPAN;

V – propor critérios gerais para o exercício das atividades de regulação, fiscalização e controle da AGEPAN;

VI – participar da formulação das políticas dos serviços públicos delegados, bem como do seu planejamento e avaliação.

A partir das atribuições supracitadas e da escala de Heyd e Neef (2006), apresentada no item 3.V, entende-se que a efetividade do Conselho Estadual de Serviços Públicos enquadraria a AGEPAN como Nível 6, atribuindo à sociedade papel deliberativo nos Planos de Ação. Porém, o caráter deliberativo do conselho não se expande à definição da política de saneamento, pois o Conselho tem como atribuição *proposição* de diretrizes à política de regulação e participação na formulação das políticas, ou seja, será ouvido sem obrigação de ser atendido.



Quanto à composição do Conselho, o mesmo é formado por representantes do Poder Público, dos prestadores, dos usuários e demais entidades de interesse, conforme definido no art. 12, a saber:

Art. 12. O Conselho Estadual de Serviços Públicos será composto por membros titulares e respectivos suplentes, representantes das instâncias abaixo especificadas, sendo um:

I – da Secretaria de Estado de Governo e Gestão Estratégica (SEGOV);

II – da Secretaria de Estado de Infraestrutura (SEINFRA);

III – da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Econômico (SEMADE);

IV – da Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Mato Grosso do Sul (AGEPAN);

V – da Agência Estadual de Empreendimentos de Mato Grosso do Sul (AGESUL);

VI – da Superintendência para Orientação e Defesa do Consumidor (PROCON-MS);

VII – das delegatárias de cada um dos serviços regulados e/ou fiscalizados pela AGEPAN;

VIII – dos usuários de cada um dos serviços regulados e/ou fiscalizados pela AGEPAN;

IX – da Assembleia Legislativa de Mato Grosso do Sul (AL/MS);

X – da Ordem dos Advogados do Brasil – Seção Mato Grosso do Sul (OAB-MS);

XI – da Associação dos Municípios de Mato Grosso do Sul (ASSOMASUL);

XII – da Federação das Indústrias do Estado de Mato Grosso do Sul (FIEMS);



XIII – da Federação da Agricultura e Pecuária de Mato Grosso do Sul (FAMASUL);

XIV – do Conselho Regional de Engenharia e Agronomia de Mato Grosso do Sul (CREA-MS).

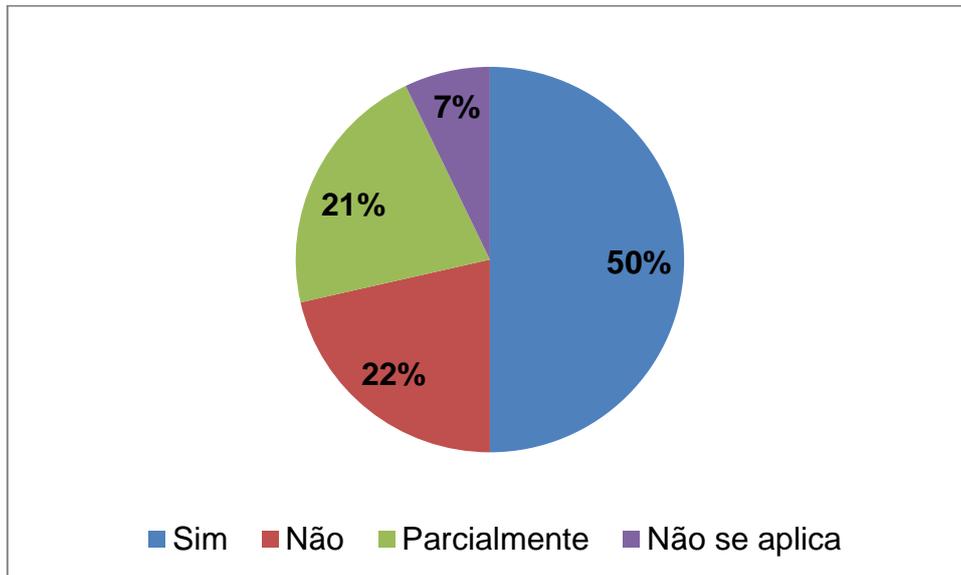
A nomeação dos membros titulares do Conselho é realizada pelo Governador do Estado, mediante indicação dos dirigentes das instâncias que representam, para cumprir mandato de 4 (quatro) anos, permitida a recondução por igual período, os quais não perceberão qualquer remuneração. Além disso, os membros titulares e suplentes do Conselho poderão ser substituídos, a qualquer tempo, por proposta dos dirigentes das instâncias que representam.

Durante a análise da Ouvidoria, os técnicos citaram como principais desafios para a efetiva participação e controle social, a efetivação do CONESP, sendo possível entender que o conselho se encontra inativo ou com baixa efetividade. Além disso, não foi possível localizar no *site* da agência as atas ou demais documentos relacionados ao conselho.

Respostas dos questionários acerca do Conselho de Regulação

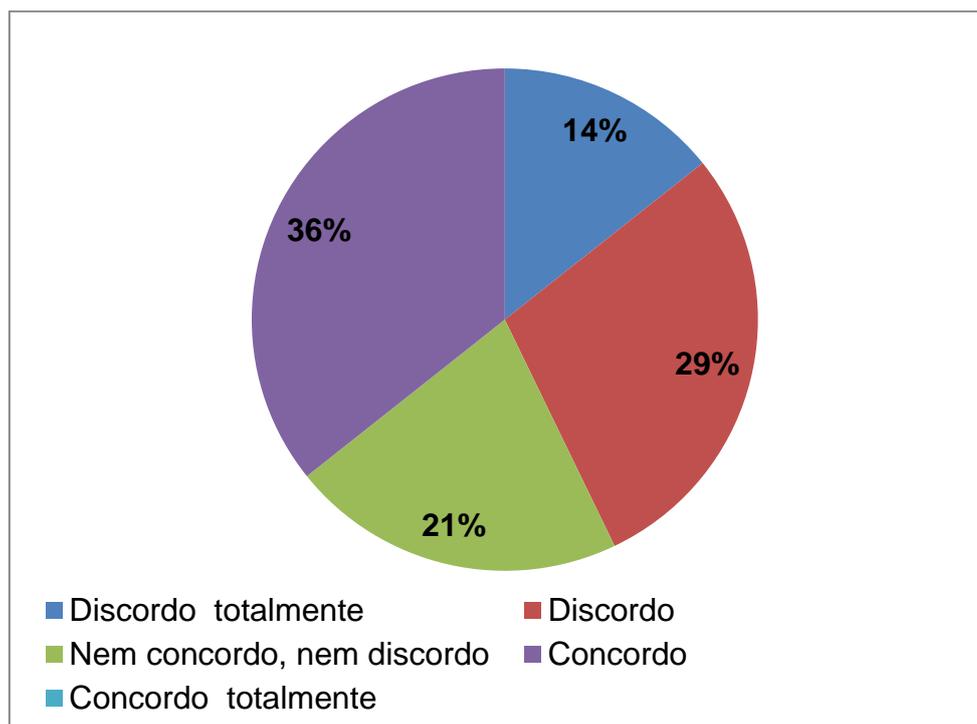
Quando perguntados se o atual formato de indicação dos membros do Conselho Estadual de Serviços Públicos, bem como os critérios de elegibilidade dos conselheiros, atendem às demandas da regulação, considerando as competências legais desse instrumento, 50% dos entrevistados consideram que atende, enquanto que apenas 22% entendem o contrário e 21% dos entrevistados entendem que há oportunidades de melhoria na formação do conselho (**Gráfico 10**).

Gráfico 10 – Atendimento das demandas de regulação pelo atual formato de indicação dos membros do conselho de regulação.



No que se refere às atuais competências do Conselho Estadual de Serviços Públicos, foram questionados se as mesmas são suficientes para atendimento das demandas regulatórias da agência. O **Gráfico 11** apresenta os resultados desta pergunta.

Gráfico 11 – Atuais competências do conselho atendem as demandas regulatórias.

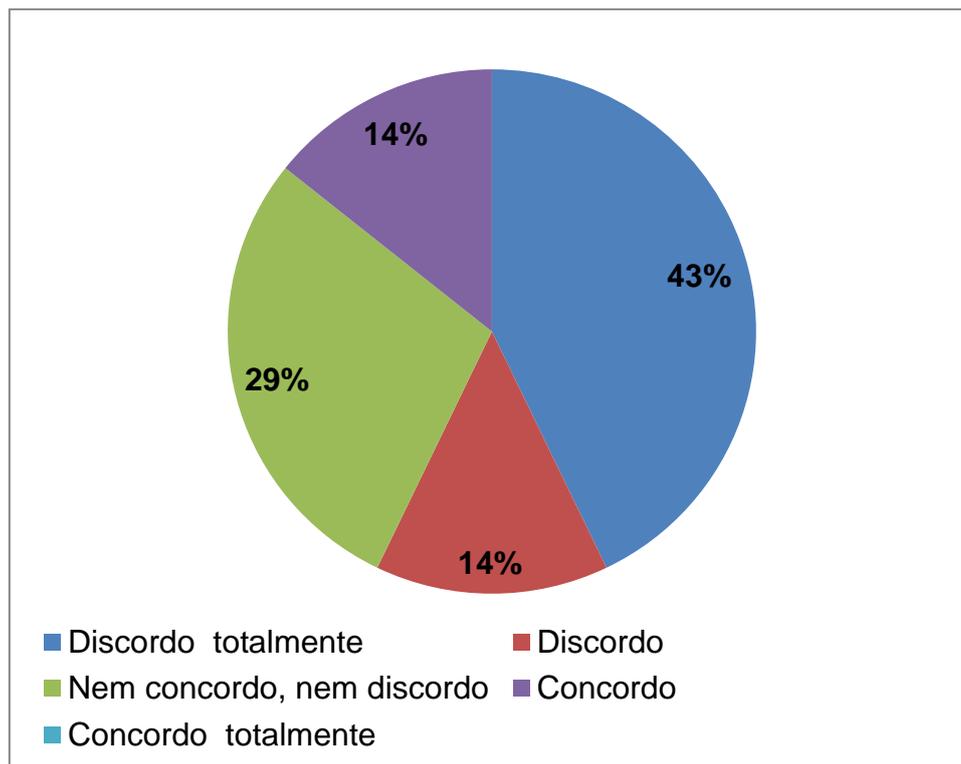


Pode-se observar que apenas 36% dos entrevistados concordam que as atuais competências são suficientes para atendimento das demandas regulatórias, já 43% ou discordam ou discordam totalmente.

A resposta a este item pode ter sido influenciada não somente pelas atribuições descritas no Decreto, mas pela efetividade das ações do Conselho, ou seja, as mesmas não são percebidas pelos técnicos da agência.

Acerca da frequência e duração das reuniões do referido Conselho, foi perguntado se as mesmas são suficientes para o bom desenvolvimento das atividades. 57% dos respondentes discordam ou discordam totalmente, o que demonstra que as mesmas são insuficientes (**Gráfico 12**):

Gráfico 12 – Suficiência da frequência e duração das reuniões do conselho são satisfatórias para o desenvolvimento das atividades do Conselho.



A percepção de que há baixa frequência na realização das reuniões, corrobora para que haja uma percepção de insuficiência em relação às ações do Conselho.



Sobre os aspectos positivos na atual configuração do Conselho Estadual de Serviços Públicos que contribuem para a participação e o controle social na regulação dos serviços, 9 dos 15 técnicos responderam os seguintes: a participação de outros órgãos; representatividade de órgãos dos diversos setores da sociedade; controle social previsto em sua legislação. No entanto, outros responderam que o Conselho, de fato, não está em funcionamento.

A indicação de não funcionamento do Conselho converge com os indicadores de insuficiência das reuniões e de necessidade de melhorar as atribuições do Conselho em relação ao controle social. Assim, uma vez que foi recém-elaborado o Decreto nº 14.443/2016, é necessária a elaboração e a aprovação pela diretoria da agência do Regimento Interno do CONESP, definindo suas competências, além da melhoria da comunicação interna da agência.

Participação e controle social no âmbito da prestação dos serviços

Conselhos Municipais de Saneamento Básico

De acordo com a Lei n.º 11.445/2007, os referidos conselhos são órgãos de caráter consultivo, sem, portanto, competência deliberativa sob matéria de regulação dos serviços públicos de saneamento básico.

Apesar do caráter consultivo, para que o ato ou decisão protocolada pela agência tenha validade e legitimidade, devem-se desenvolver os meios para garantir a ampla divulgação das informações, bem como dos mecanismos de participação e controle social, entre eles os conselhos municipais de saneamento básico.

Não foram encontradas informações a respeito da existência ou atuação de conselhos municipais de saneamento, no âmbito dos municípios regulados pela AGEPAN. De fato, de acordo com informações recebidas pela agência, esses conselhos não foram criados nos municípios regulados.

Os Conselhos Municipais de Saneamento também deveriam atuar como fiscais e contribuir com o papel das agências reguladoras, pois podem retratar melhor



a demanda de cada município, auxiliando a agência na definição de seu plano de ação e hierarquização de suas atividades.

Uma maior atuação dos Conselhos Municipais ajuda na qualificação da população, valorização do controle social e na apropriação de temas relacionados ao saneamento básico, bem como representa o fortalecimento da política pública do saneamento nos municípios.

Na percepção da diretoria da agência, há um interesse por parte do CONESP, do mesmo ter a prerrogativa de ser o órgão consultivo de controle social previsto no marco regulatório nacional de saneamento básico.

As justificativas apresentadas pela agência para que o CONESP exerça o papel de órgão consultivo de participação e controle social dos municípios são:

- A inexistência e a inércia dos municípios do Mato Grosso do Sul, no âmbito de atuação da AGEPAN, em criarem os seus Conselhos Municipais de Saneamento Básico;
- A existência do Conselho Estadual de Serviços Públicos (CONESP), um dos Órgãos Colegiados de Deliberação Superior da AGEPAN, e que tem a prerrogativa de ser um órgão consultivo, de deliberação coletiva, com atribuições de promover o controle social, bem como de acompanhar e de zelar pela eficiência e pela qualidade dos serviços públicos delegados (Decreto Estadual nº 14.443, de 6 de abril de 2016 – que estabelece a estrutura básica da AGEPAN);
- A existência da Associação dos Municípios do Mato Grosso do Sul – ASSOMASUL, um dos membros do CONESP; e
- O entendimento dos artigos 47 da Lei nº 11.445/2007, e 35 do Decreto nº 7.217/2010.

Para que o CONESP exerça essa atribuição, foi questionado se poderia ser delegado pelos municípios ao conselho, por meio do estabelecimento de algum modelo de instrumento de adesão entre o município (titular dos serviços), a ASSOMASUL e o CONESP. Basicamente a ideia seria o município ser



representado pela ASSOMASUL, e esta, por sua vez, delegar ao CONESP a prerrogativa de ser o órgão consultivo de controle social.

No entanto, de acordo com entendimento jurídico do tema, a prerrogativa de criar os órgãos consultivos de participação e controle social, bem como exercer as responsabilidades e atribuições cabíveis, recai sobre o titular dos serviços, que no caso, são os próprios municípios. O CONESP teria a prerrogativa de exercer o controle social no âmbito do Estado e Região Metropolitana de Campo Grande, e os municípios, no âmbito local. Em caso dos municípios não estabelecerem, de acordo com a lei e o decreto, os órgão de controle social, podem os órgão de controle, como o Ministério Público, incentivarem essa prática.

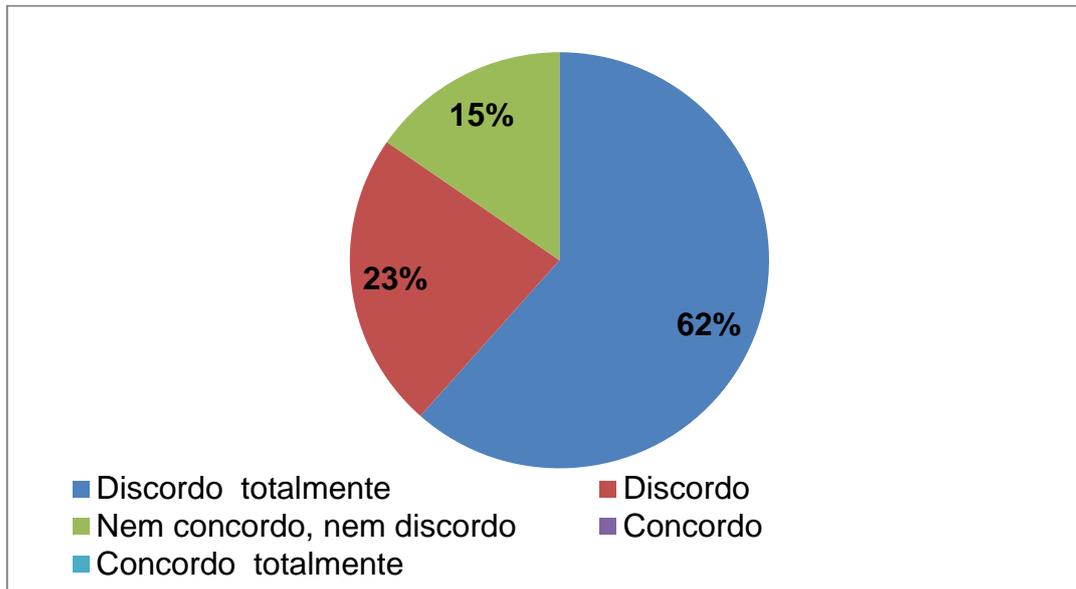
Ademais, de acordo com o Decreto nº 8.211/2014⁵², que altera o Decreto nº 7.217/2010, *após 31 de dezembro de 2014, será vedado o acesso aos recursos federais ou aos geridos ou administrados por órgão ou entidade da União, quando destinados a serviços de saneamento básico, àqueles titulares de serviços 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.*

Respostas dos questionários acerca dos Conselhos Municipais de Saneamento Básico

Os técnicos da agência foram questionados se a participação dos Conselhos Municipais de Saneamento Básico no controle social da prestação dos serviços ocorre de forma efetiva e contribui para melhoria da gestão do saneamento básico nos municípios regulados (**Gráfico 13**):

⁵² Decreto n. 8.211/2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8211.htm#art1 Acesso em 10 de junho de 2017.

Gráfico 13 – Existência de participação do Conselho Municipal de Saneamento Básico no controle social.



Como se pode observar, 85% dos respondentes discordam ou discordam totalmente acerca da existência de participação do Conselho Municipal de Saneamento Básico no controle social. Ou seja, os referidos conselhos não contribuem, de fato, para melhoria da gestão do saneamento básico. Isso se deve ao fato de, no âmbito de atuação da agência, não existirem ainda Conselhos Municipais como ferramenta de controle social, mesmo após 10 anos de exigência legal do marco regulatório do setor.

A **Tabela 5** mostra as dificuldades para a efetiva participação e o controle social nos Conselhos Municipais de Saneamento Básico, de acordo com os técnicos da agência:

Tabela 5 – Dificuldades para efetiva participação e controle social nos Conselhos Municipais de Saneamento Básico.

Dificuldades	AGEPAN
Fraca representatividade dos diferentes atores da sociedade	50%
Baixa capacidade de mobilização e engajamento da sociedade em questões de saneamento básico	50%
Desconhecimento ou falta de informação da população sobre a existência dos conselhos	25%
Comunicação deficiente ou ineficaz	0%
Falta de apoio do titular dos serviços	33%
Caráter consultivo do conselho	17%
Outras	17%



Nota: Total de respondentes da AGEPAN para essa pergunta – 12/15. Ademais, cada respondente poderia elencar mais de uma resposta.

As principais dificuldades para efetiva participação e controle social nos Conselhos Municipais de Saneamento Básico apontadas foram: baixa capacidade de mobilização e engajamento da sociedade em questões de saneamento básico, fraca representatividade dos diferentes atores da sociedade e falta de apoio do titular dos serviços.

Recorrentemente foi apresentada como dificuldade para efetiva participação e controle social, nas diversas ferramentas aqui apresentadas, a fraca representatividade e de mobilização de engajamento no Conselho Municipal, representando uma provável linha ação para início da solução do problema.

Sobre os aspectos positivos na atual configuração dos Conselhos Municipais de Saneamento Básico que contribuem para a participação e o controle social na regulação dos serviços, 8 dos 15 técnicos responderam o fato de ser órgão de caráter consultivo, que auxilia na formulação e execução das políticas públicas municipais de saneamento. Os demais desconhecem a atuação dos conselhos municipais, indicando uma oportunidade de melhoria para a agência, para passar a contribuir com a capacitação dos Conselhos Municipais de Saneamento. De fato, a comunicação com a agência é reduzida. No entanto, cabe ressaltar que é de responsabilidade do titular dos serviços a criação dos conselhos municipais, e não da entidade reguladora. A esta caberia, em última análise, o suporte necessário ao conselho para o bom desempenho de suas atividades.

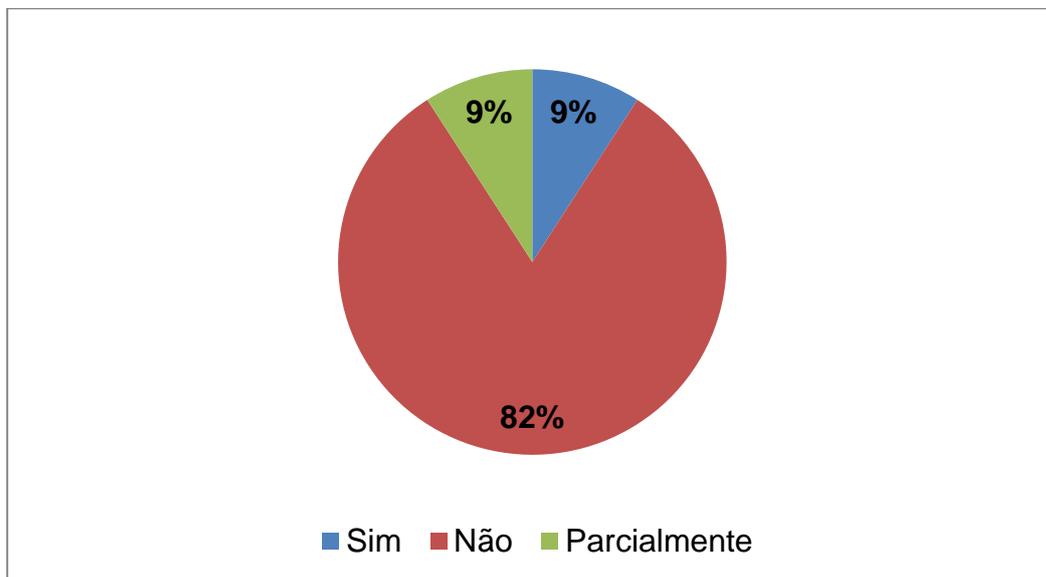
Avaliação dos serviços e espaços de diálogo entre prestador e sociedade

Foi questionado aos técnicos da agência se o prestador de serviços disponibiliza, em sua área de atuação, espaços de diálogos com os usuários dos serviços de saneamento básico. Para 9 dos 15 entrevistados, o espaço disponibilizado é a Ouvidoria. No entanto, foi informado também que, geralmente, o prestador chama de ouvidoria, mas na verdade são serviços do tipo Serviço de Atendimento ao Consumidor – SAC, pois não possuem os

procedimentos de ouvidoria e que, na maioria das vezes, os prestadores não sabem a diferença de SAC e ouvidoria.

Os técnicos foram ainda questionados a respeito da realização por parte dos prestadores de pesquisa de satisfação com os usuários. Para 82% dos respondentes, não são realizadas pesquisas de satisfação com os usuários (**Gráfico 14**).

Gráfico 14 – Existência de pesquisas de satisfação com os usuários realizadas pelos prestadores de serviços.



Participação e controle social no âmbito do planejamento da prestação dos serviços

Planejamento/Planos de Saneamento Básico

Os planos de saneamento básico são os instrumentos de planejamento dos serviços, devendo ser elaborados pelos titulares, de acordo com o conteúdo mínimo exigido pelo marco regulatório, contendo, entre outros, as metas e os prazos para universalização dos serviços. Os referidos planos são condicionantes para validade dos contratos que tenham por objeto a prestação de serviços públicos de saneamento básico, e deverão ser revistos periodicamente, em prazo não superior a quatro anos.



Quando da elaboração dos planos de saneamento básico, a Lei nº 11.445/2007 determina que deverá ser assegurada ampla divulgação das propostas dos planos de saneamento básico e dos estudos que as fundamentem, inclusive com a realização de audiências ou consultas públicas.

Ademais, de acordo com o art. 51, o processo de elaboração e revisão dos planos de saneamento básico deverá prever sua divulgação em conjunto com os estudos que os fundamentarem, o recebimento de sugestões e críticas por meio de consulta ou audiência pública e, quando previsto na legislação do titular, análise e opinião por órgão colegiado criado nos termos da lei. A divulgação das propostas dos planos de saneamento básico e dos estudos que as fundamentarem dar-se-á por meio da disponibilização integral de seu teor a todos os interessados, inclusive por meio da *internet* e por audiência pública.

No que se refere ao grau de efetividade das diferentes formas de participação e controle social na elaboração, implementação e revisão dos Planos Municipais de Saneamento Básico, foram avaliados, na percepção dos técnicos da agência, os instrumentos de reuniões e debates com a comunidade, audiências públicas, consultas públicas e de representações técnicas da sociedade na equipe de elaboração.

Dentre esses instrumentos, as audiências, consultas e reuniões e debates com a comunidade se mostraram mais efetivas, na opinião dos técnicos da agência. Quanto aos aspectos positivos, na atual configuração do planejamento dos serviços que contribuem para a participação e o controle social, os principais aspectos elencados pelos 9 dos 15 técnicos que responderam foram: a consulta pública ocorre via *online*, facilitando o acesso ao público em geral; divulgação, junto ao conveniado, dar visibilidade e, aos usuários de saneamento; publicação de resultados e indicadores de avaliação; realização de audiência e consulta pública; capacidade de organização das consultas e audiências.

Para tornar mais efetiva a participação e o controle social no âmbito do planejamento dos serviços, 11 dos 15 técnicos que responderam, informaram que os principais desafios são: criação de conselhos atuantes; efetivo



planejamento de atividades; acesso irrestrito a informação de interesse público; fazer com que a sociedade conheça a agência para depois ver uma ação de participação; dar conhecimento à sociedade dos seus direitos e deveres, por meio de divulgação em escolas de nível médio, universidades, entre outros, e convocar a participação; buscar a realização de reuniões e debates com a comunidade, consultas e audiências públicas e representação técnica; interesse público para incentivar a participação popular nos assuntos afetos aos serviços públicos; falta de mobilização social; até mesmo o desconhecimento da população de que tem direito de participar do planejamento dos serviços; publicidade; envolvimento dos usuários e do prestador de serviços e dos municípios; efetiva participação da agência e dos prestadores de serviços para a interação com a sociedade; criação de novos mecanismos de participação com a sociedade, para que todos entendam efetivamente os direitos e deveres acerca do saneamento básico no estado.

As propostas apresentadas pelos técnicos são convergentes àquelas discutidas neste documento e com os demais resultados das entrevistas, pois ratificam a percepção deles em relação a inoperância dos conselhos, a falta de conhecimento sobre a agência reguladora por parte dos usuários, a baixa representatividade e mobilização social, entre outros aspectos.

Apesar de citada como ferramenta que contribui para o planejamento, a ouvidoria atua de forma indireta, por apresentar as demandas sociais ao longo de sua operação. Os conselhos, as audiências e consultas públicas, a divulgação dos indicadores previstos nos planos municipais, entre outras ações relacionadas ao PMSB, demonstram ser ferramentas diretas de participação e do controle social relacionadas ao planejamento.



6. PROPOSTAS DE MODELOS E INSTRUMENTOS DE PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL PARA AGEPAN

Neste item são apresentadas as propostas para melhoria, ampliação e transparência dos instrumentos de participação e controle social, comuns para as agências beneficiadas e específicas para AGEPAN. As propostas se baseiam nos resultados do diagnóstico da situação, nas discussões e nos questionários aplicados aos técnicos da agência durante a oficina realizada em 14 de setembro de 2016, na atividade de capacitação da Ação III realizada em Campo Grande - MS entre os dias 14 a 16 de fevereiro de 2017, com as informações, críticas e sugestões recebidas por e-mail e também através dos contatos telefônicos realizados com os técnicos das agências durante a construção do produto, bem como nos normativos e nas boas práticas do setor no que se referem aos mecanismos de participação e controle social na regulação dos serviços de saneamento básico. As propostas agrupam-se em três dimensões, já descritas anteriormente, a saber:

- Propostas para **Melhoria** da efetividade dos mecanismos de participação e controle social existentes (**PM**);
- Propostas para **Ampliação** dos mecanismos de participação e controle social (**PA**); e
- Propostas para maior da **Transparência** e divulgação das informações (**PT**).

6.1. Propostas comuns para todas as agências

Neste item são apresentadas as propostas comuns para melhoria, ampliação e transparência dos instrumentos de participação e controle social das agências beneficiadas (AGEPAN, AGERSA, ARES/PCJ, ARIS).

Propostas para melhoria da efetividade dos mecanismos de participação e controle social existentes

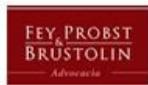


1. PM1 - Mapear os diferentes atores/*stakeholders* na área de atuação da agência.

Essa proposta visa estimular a participação nas audiências e consultas públicas, e demais mecanismos de participação e controle social. Identificando-se os principais atores e seu nível de importância em cada área de atuação da agência, é possível definir diferentes estratégias de fomento à participação e controle social, de forma que não seja restringida a participação, mas que seja garantida a inserção daqueles que podem fazer contribuições mais significativas. Para tanto, faz-se necessário:

- Realizar cadastro dos diferentes atores na área de atuação da agência (governamentais, prestadores de serviços, não governamentais, órgãos de controle externo, entidades de classe e instituições de ensino, entre outros);
- Identificar o nível de importância/relevância dos atores definindo:
 - a) Área de interesse da regulação (ouvidoria, regulação econômica, qualidade dos serviços, e normativo-institucional);
 - b) Tipo de informação a ser enviada em função do nível de importância e da relevância do ator para o assunto a ser tratado;
 - c) Frequência e forma de contato com o ator setorial. A depender da importância, o ator poderá receber visitas e contatos por meio eletrônico ou telefônico da agência.
- Desenvolver estratégias de fomento à participação e controle social adequado aos atores considerados prioritários e a área de atuação específica, como campanhas publicitárias, participação em eventos, desenvolvimento de plataformas participativas relacionadas ao tema, entre outras.

Baseando-se nessas informações, desenvolveu-se o **Quadro 7** que relaciona a forma de participação das organizações em cada setor da regulação.



Quadro 7 – Interesse e forma de participação do ator na regulação.

Setor	Exemplos de Entidades	Exemplos de participação das organizações			
		Ouvidoria	Regulação Econômica	Fiscalização	Normativo Institucional
Gov ernamental	Órgãos de fiscalização ambiental e secretarias responsáveis pelo planejamento da política pública.	Demandas identificadas a partir do exercício de suas funções.	Parte interessada devido à importância dos serviços de saneamento para o desenvolvimento das políticas públicas. Caso o prestador de serviço seja vinculado ao Estado, a sua relevância pode ser potencializada.	Fiscalização no âmbito da vigilância sanitária, meio ambiente, rodovias, entre outros.	Representam as demandas do Estado e da população na formulação dos normativos.
Pre stador de serviço	Empresas privadas, autarquias, empresa de economia mista, empresa pública, responsável pela operação e gestão dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário.	Demandas identificadas a partir do exercício de suas funções.	Defende os interesses do prestador de serviço e garantia de sua sustentabilidade.	Por ser a entidade fiscalizada, é parte interessada diretamente.	Por ser a entidade fiscalizada, é parte interessada diretamente.
Não Gov ernamental	Organizações não governamentais relacionadas ou não ao saneamento básico, como ABES.	Apresentação de demandas por sua atuação ou outras que ocasionalmente surjam	Atuação mais restrita ao papel informativo ou consultivo sem deliberação, a não ser que integre um conselho deliberativo. Representa as demandas sociais.	Forte papel fiscalizador considerando o conhecimento técnico e a representação da sociedade civil que lhe cabe.	Representa as demandas sociais.



Setor	Exemplos de Entidades	Exemplos de participação das organizações			
		Ouvidoria	Regulação Econômica	Fiscalização	Normativo Institucional
Instituições de Ensino	Universidades, escolas, centros de ensino técnico e tecnológico.	Apresentação de demandas por sua atuação ou outras que ocasionalmente surjam	Atuação mais restrita ao papel informativo ou consultivo sem deliberação, a não ser que integre um conselho deliberativo. Representa as demandas sociais. Pode auxiliar na emissão de informações sobre o setor.	Atuação mais restrita ao papel informativo ou consultivo sem deliberação, a não ser que integre um conselho deliberativo. Representa as demandas sociais. Pode auxiliar na emissão de informações sobre o setor.	Representa as demandas sociais, pouco ativos neste setor.
Entidades classistas	Entidades que apresentam uma classe, como Associação de Moradores, Sindicato de Prestadores de Serviço.	Apresentação de demandas por sua atuação ou outras que ocasionalmente surjam	Atuação mais restrita ao papel informativo ou consultivo sem deliberação, a não ser que integre um conselho deliberativo. Representa as demandas sociais.	Forte papel fiscalizador por sua representação da sociedade civil.	Representa as demandas sociais.
Órgão de Controle Externo	Órgãos responsáveis pelo controle dos recursos públicos como TCU, TCE, MPE, MPU, DECON.	Apresentação de demandas por sua atuação ou outras que ocasionalmente surjam	Possuem papel fiscalizador e podem influenciar a regulação econômica a partir de normativos.	Fiscalizam os prestadores de serviço vinculados ao estado e os recursos públicos aplicados relacionados ao saneamento.	Fiscalizam os normativos e podem servir de referência para a elaboração dos mesmos.

Fonte: Elaborado pelos autores.



A seguir, apresenta-se uma proposição genérica de ponderação pelo nível de relevância por atuação dos diferentes atores/*stakeholders*. Cada agência beneficiada, no entanto, deve considerar os atores e setores relevantes em seus respectivos âmbitos de atuação, pois peculiaridades locais e regionais podem interferir na ponderação proposta. Considerando os diferentes segmentos da sociedade (governamental, prestador de serviço, não governamental, órgãos de controle externo, entidades classistas e instituições de ensino), bem como os diferentes setores da atividade regulatória (ouvidoria, regulação econômica, qualidade dos serviços e institucional), foram elaborados mapas em forma de radares, onde, são cruzadas a relevância da informação e da participação de cada segmento da sociedade por setor da atividade regulatória, de forma a subsidiar a melhoria dos canais de comunicação entre agência e atores, a participação nas audiências e consultas públicas, e demais aspectos relevantes ao controle social (**Figura 17**).

A criação de um banco de dados de contatos com os principais agentes é fundamental para a operacionalização da proposta, possibilitando envio de correspondências físicas e virtuais e até confirmações por telefone, quando se julgar necessário. Além disso, para alguns grupos pode-se utilizar estratégias diferenciadas, como o contato com as universidades por meio de professores, grupos de trabalho ou empresas juniores.

Para construção do Gráfico de Radar (**Figuras 17 a 20**) adotou-se uma escala de 0 a 5 para classificação de relevância da participação de cada entidade. Trata-se de uma formulação empírica, cabendo a cada agência realizar seu mapeamento em função de sua realidade. Deve-se analisar a entidade, sua relação com tema, seu potencial de contribuição, histórico de participação, entre outros fatores, definindo a partir daí o peso a ser atribuído. A partir desses pesos e de forma exemplificativa, foi desenvolvida a área de influência de cada ator dentro do setor, especificamente em relação a cada área regulatória. Segue análise específica de categoria:

- Ouvidoria

A ouvidoria é uma ferramenta democrática, que permite o acesso de qualquer pessoa ou entidade, inclusive o próprio prestador de serviços. Não é possível discernir entre as entidades qual delas será mais relevante para o sistema de ouvidoria, sendo mais adequado atribuir a todas o mesmo peso, considerando que não há restrição legal à participação de nenhuma entidade/pessoa e que a Ouvidoria é um instrumento de acesso geral.

Figura 17 – Relevância da Participação de Entidade por Categoria no setor de Ouvidoria.



Fonte: Elaborado pelos autores.

Observa-se, portanto, que a priorização das demandas da ouvidoria deve ser estabelecida de acordo com o tipo de informação apresentado (qualidade de água, por exemplo) e com a Lei nº 12.527/2011, do Acesso à Informação. Assim, uma denúncia que afete a “qualidade de água”, teria prioridade contra um “buraco na pista”. Poder-se-ia, inclusive, estabelecer prazos diferentes para as respostas destas demandas, desde que respeitados os prazos previstos na regulamentação vigente.

Ratifica-se que a ouvidoria é uma ferramenta voltada principalmente para o uso pela sociedade civil, apesar de sua maior abrangência. O acesso virtual ao sistema de ouvidoria permite que esta seja acionada a qualquer momento, por qualquer pessoa, sendo uma ferramenta bastante democrática para o controle



social. As estratégias de fomento ao uso da ouvidoria devem ser aquelas que prezem pela ampla divulgação do sistema, como publicações em meios de comunicação, acesso facilitado no *site*, postagem fixa em redes sociais, entre outras.

- Regulação Econômica

A regulação econômica deve seguir os princípios preconizados no art. 38 da Lei nº 11.445/2007, que trata das revisões tarifárias, especialmente o parágrafo primeiro que prevê revisões tarifárias com pautas definidas pelas respectivas entidades reguladoras, ouvidos os titulares, os usuários e os prestadores dos serviços. É neste contexto que se dá a participação social na regulação tarifária.

Dessa forma, cabe ressaltar que para a regulação econômica, as entidades e sociedade podem participar das discussões objeto das audiências e consultas sobre os pareceres técnicos. Nos processos tarifários, observa-se variação na priorização das entidades envolvidas. O foco deste setor regulatório é o equilíbrio econômico financeiro, sendo fundamental, portanto, que o prestador de serviços esteja no grupo de relevância máxima do tema. Reconhece-se, ainda, a importância das entidades governamentais na regulação econômica, considerando o envolvimento das mesmas nas políticas públicas, na definição dos usuários de baixa renda que possam vir a ser beneficiados com tarifas subsidiadas entre outros aspectos, assim como os órgãos de controle externo, notadamente o Ministério Público, que frequentemente busca interferir nestes processos (**Figura 18**). Esta importância pode ser ainda maior caso o prestador de serviços seja uma empresa de economia mista empresa pública ou autarquia.

Figura 18 – Relevância da participação de entidades por categoria no setor de Regulação Econômica.



Fonte: Elaborado pelos autores.

As instituições de ensino são responsáveis pela maior parte da produção de pesquisas no País, podendo apresentar estudos e proposições sobre metodologias para a regulação econômica, entre outras informações que podem contribuir com o setor. Sua relevância, contudo, não é equiparável a dos órgãos de controle externo e não tem afetação direta com o tema, sendo assim, aplicou-se peso 3.

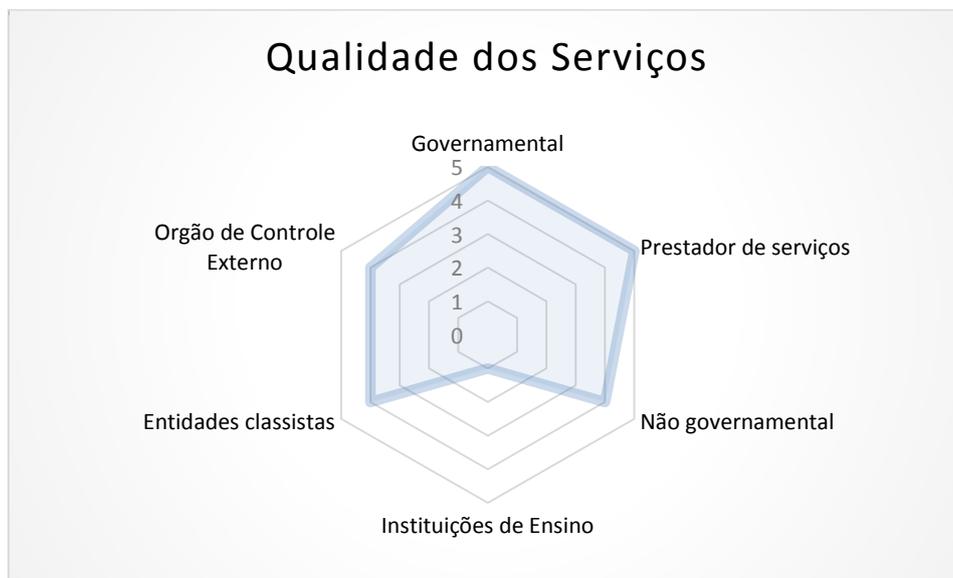
As entidades classistas e não governamentais muitas vezes não possuem o conhecimento técnico necessário para um adequado envolvimento com o setor de regulação, o que dificulta a participação das mesmas, sendo aplicado peso de relevância 3, porém são as mais impactadas com as decisões tomadas nos processos tarifários. Esse aspecto pode ser mitigado com investimento dos reguladores e prestadores de serviços na formação técnica dessas entidades e criação de mecanismos que facilitem sua inclusão.

- Qualidade dos Serviços

Novamente, os órgãos diretamente envolvidos no setor são as entidades governamentais e o prestador de serviços, este último por ser fiscalizado. As

entidades governamentais têm relação direta com a qualidade dos serviços, como a vigilância sanitária, órgãos de fiscalização ambiental, secretarias responsáveis por políticas públicas de saneamento, desenvolvimento urbano, entre outras. Sendo assim, aplicou-se a estes órgãos peso 5, conforme **Figura 19**.

Figura 19 – Relevância da participação de entidades por categoria no setor de Fiscalização.



Fonte: Elaborado pelos autores.

As entidades de classe, tais como CREA e associações profissionais não governamentais, são atores fortes e representativos na fiscalização dos serviços públicos prestados, sendo fundamental para este processo. Acompanham desembolsos, investimentos, prazos e, em alguns casos, até o material que está sendo utilizado na prestação de serviços. Por não estarem envolvidas diretamente ou pela ausência de uma obrigação formal, atribuiu-se o peso 4.

Os órgãos de controle externo são responsáveis pela fiscalização de recursos públicos, assim como os órgãos de defesa do consumidor, representam os direitos dos consumidores e são de grande no processo de controle social. Desta forma, compreendeu-se que sua relevância era compatível com as entidades classistas e não governamentais, aplicando-lhe peso 4.



As instituições de ensino receberam a menor pontuação, peso 1, pois não possuem relação direta com a fiscalização, podendo, inclusive, sua atuação limitar-se aos conselhos e comitês, ou esclarecimentos acerca de técnicas utilizadas pelo prestador ou pelo regulador.

- Normativo institucional

Pelos motivos apresentados, foi mantido com peso 5, as entidades governamentais e ao prestador de serviços. Incluiu-se, neste setor, os órgãos de controle por sua produção de normativos jurídicos, por serem responsáveis pela fiscalização dos mesmos e por seu papel na interpretação de leis vigentes.

A atribuição de Peso 5 aos organismos não governamentais deve-se ao seu papel como representante da sociedade civil, devendo guiar a entidade reguladora na definição das prioridades e nas demandas necessárias a serem atendidas.

Para as entidades classistas, atribui-se peso 4, considerando seu papel no sistema regulatório e consequente importância para a elaboração de normativos, pois o processo deve incluir todos os seus agentes.

As entidades citadas são fundamentais na elaboração dos normativos e devem ser incluídas nos espaços de discussão que visem o desenvolvimento das referidas documentações.

Pode-se dizer que o principal papel das Instituições de Ensino é seu potencial informativo. Há pouca participação social das referidas organizações na formulação de normativos, sendo atribuído a elas peso 1, conforme apresentado na **Figura 20**.

Figura 20 – Relevância da participação de entidades por categoria no setor de Normativo Jurídico.



Fonte: Elaborado pelos autores.

Nota-se, que há um grau de afetação com o tema diferenciado de cada segmento da sociedade para cada atividade regulatória. Assim, ressalta-se novamente, a necessidade de adaptação do modelo proposto para as agências beneficiadas, após o mapeamento local dos segmentos da sociedade relevantes para a participação e controle social na regulação dos serviços, de forma a se definirem estratégias específicas para mobilização de cada segmento.

2. PM2 - Capacitar a sociedade civil organizada e instituições governamentais para exercício do controle social. Descrição das atividades:

- Com base no mapeamento dos atores, realizar cursos sobre do saneamento básico, regulação e fiscalização dos serviços, cidadania e formas de participação:
 - a) Definir conteúdo de acordo com o seguimento social. Por exemplo, para os Conselhos Municipais de Saneamento Básico pode-se oferecer um curso de acompanhamento de PMSB. Os conselhos são órgãos consultivos responsáveis pelo controle



social dos serviços públicos de saneamento básico no município, sendo composto por representantes do poder público, prestadores, usuários, entre outros. Dessa forma, é importante que os membros do conselho, para o desenvolvimento das atividades que lhes cabem, estejam aptos a acompanharem os PMSBs. Já para as Prefeituras Municipais, indica-se um curso de acompanhamento de contratos de prestação de serviços. A Prefeitura Municipal representa o titular dos serviços, ao qual lhe cabe o planejamento, exclusivamente, e demais atividades que podem ser delegadas (regulação, fiscalização e prestação dos serviços). Em geral, a prestação dos serviços é delegada a terceiro por meio de contratos. Logo, é importante aos gestores municipais responsáveis pelo saneamento estarem aptos a celebrar e acompanhar as metas e obrigações dos contratos de prestação de serviços.

- Definir programação anual de cursos e outras atividades de capacitação;
- Desenvolver e disponibilizar cartilhas e demais publicações associadas ao conteúdo dos cursos (em linguagem acessível ao público alvo); e
- Utilizar as redes sociais e o *site*, com linguagem acessível, para divulgar materiais informativos.

A capacitação pode se dar através da realização de cursos de curta duração, seminários, fóruns e outros eventos que envolvam os atores e fomentem a informação sobre os temas regulatórios. Na **Tabela 6**, apresenta-se sugestões de temas a serem abordados pela agência reguladora em suas capacitações, que podem ser realizadas presencialmente ou à distância. Para este último, sugere-se a adoção da Plataforma *Moodle*, que se enquadra como software livre e tem sido utilizado por muitas instituições.



Tabela 6 – Propostas de Temas para Capacitação.

Proposta de Temas	Público-alvo	Objetivo
Conceitos Básicos do Saneamento Básico (aspectos técnicos e institucionais)	Sociedade Civil	Qualificar o público-alvo quanto aos conceitos básicos do tema, visando melhoria das proposições e do acompanhamento das ações do setor e da própria agência.
	Conselheiros Municipais.	
Contratos	Gestores Municipais.	Melhorar o acompanhamento dos contratos de prestação de serviço por parte dos gestores municipais.
Regulação	Prestadores de Serviço	Ampliar a compreensão da regulação por parte dos atores envolvidos.
	Conselheiros Municipais	Otimizar e orientar a atuação dos conselheiros municipais quanto à regulação.
Plano Municipal de Saneamento Básico	Gestores Municipais.	Compreender o papel do titular dos serviços frente as suas obrigações no PMSB, bem como a fiscalização das ações do prestador de serviços.
Normativos	Prestadores de Serviços.	Diminuir o número de inconformidades e proporcionar melhoria dos processos e normativos.
Controle Social	Sociedade Civil;	Compreender a importância do Controle Social e as formas de participação social.
	Gestores Municipais	Fortalecer o controle social no contexto municipal.

Apesar de poder ser apresentado para mais de um público o mesmo tema, as capacitações devem abordar diferentes estratégias para cada um deles. Por exemplo, no caso do tema Controle Social, a abordagem para a Sociedade Civil e para os Gestores Municipais deve ser diferenciada, considerando a forma de participação de cada um.



Sugere-se, ainda, que a construção dos espaços de capacitação aborde metodologias didáticas que incluam a aplicação dos conceitos e discussão dos mesmos, não se limitando a explanação temática.

Uma sugestão para a capacitação/informação constante dos diversos atores sociais é a formulação de cartilhas digitais informativas, enviadas a e-mails cadastrados, principalmente aos conselheiros municipais, e divulgadas em *sites*. Sua divulgação deve ser periódica e deve abordar novidades no setor, a atuação da agência e conceitos fundamentais. Em todas as edições deve aparecer o contato da Ouvidoria.

3. PM3 - Mobilizar a sociedade para exercício do controle social.

Descrição das atividades:

- Realizar debates e palestras com objetivo de aproximar a sociedade da atividade reguladora, acerca dos seguintes temas: a importância do saneamento básico para a saúde, uso consciente da água, formas de participação no controle da prestação dos serviços, etc.;
- Promover maior divulgação da Ouvidoria e das formas de encaminhamento de solicitações sobre prestação de serviços, especialmente pelas redes sociais;
- Enviar *releases* mensais e convites com as datas, temas e formulários de recebimento de contribuições das audiências e consultas públicas aos diferentes atores acerca da atuação da agência; e
- Divulgar relatório de Ouvidoria.

Esta atividade está diretamente relacionada com a PM2, considerando que a eficácia da mobilização se relaciona com a eficácia da capacitação, conforme explanado no Capítulo 3.

Para melhorar a mobilização social, sugere-se o envio de correspondências físicas e eletrônicas a alguns representantes, conforme a ponderação apresentada no PM1, além de ampla divulgação dos eventos através do *site*, de redes sociais e listas de *e-mails*, por exemplo.



No caso das audiências e consultas públicas, pode-se inclusive utilizar as faturas para inserir o convite ao evento, considerando que para estes espaços a participação da sociedade civil é imprescindível.

A agência pode, além disso, fazer parcerias para contribuir com a mobilização, conforme supracitado, como parceria com grupos de trabalho das universidades e empresas juniores, entre outras organizações interessadas em fomentar a participação e controle social.

4. PM4 - Adequar as audiências e consultas públicas realizadas pelas agências beneficiadas. Descrição das atividades:

- Revisar e adequar as formas de divulgação e recebimento de contribuições nas audiências e consultas públicas, e demais documentos técnicos que as fundamentem, como por exemplo edital de convocação, documento técnico e normativo que justifique a discussão do tema proposto, de forma clara, sintética e objetiva, publicar o cronograma nos *sites* da agência, prestadores e titulares de serviço, além de jornais locais e outras mídias, com linguagem mais acessível à população e de acordo com os normativos, bem como da divulgação de seus resultados. Entre os documentos citados, incluem-se ata da audiência, gravações e demais instrumentos gerados durante o evento;
- Editar normativos específicos voltados a audiências e consultas públicas, no âmbito de atuação das agências;
- Ampliar divulgação dos temas discutidos nas audiências e consultas, de maneira didática e menos formal, ou seja, em linguagem acessível, em parceria com os municípios, por meio de: rádio, jornal, Câmara de Vereadores, sites das Prefeituras e agências ou redes sociais; e
- Definir estratégias de mobilização dos segmentos da sociedade para participarem das audiências e consultas públicas, tal como a divulgação de documento técnico e didático, disponibilizado no *site* da agência, acerca do objetivo da audiência e o foco da



consulta, de forma a deixar mais clara a importância da participação da sociedade nesses mecanismos.

Para que esta proposta alcance devidamente seus destinatários, faz-se necessário a realização da PM3, tendo sido definidas estratégias de mobilização dos segmentos da sociedade para participarem das audiências e consultas públicas, tal como a divulgação de documento técnico e didático, disponibilizado de forma a deixar mais clara a importância da participação da sociedade nesses mecanismos.

5. PM5 - Reestruturar Conselhos de Regulação. Descrição das atividades:

- Adequar e revisar as competências (busca de foco em competências de interesse e de impacto para a sociedade – agenda regulatória) e revisar competências e atribuições dos conselhos de regulação e similares das agências;
- Rever forma de indicação e mandato dos membros (buscar a participação de atores que de fato possam comparecer às reuniões. Participação de secretários municipais ou estaduais tem se mostrado pouco efetiva⁵³);
- Criar estratégias de motivação dos conselheiros (comunicações periódicas, visitas técnicas aos prestadores dos serviços, etc.);
- Auxiliar na definição da agenda regulatória para os conselhos e disponibilizar as agendas com antecedência, e dar publicidade em Diário Oficial e outros meios de comunicação, acerca das reuniões ordinárias dos conselhos. Na definição da agenda regulatória, deve-se garantir que sejam priorizados os seguintes aspectos: decisões que impactem diretamente a prestação dos serviços e o usuário; cronograma ordinário com os temas e pautas e demais documentos estabelecidos; garantir prestígio e

⁵³ Nesse caso, a baixa ou não participação dessas autoridades não seria pela falta de comunicação em si, mas a experiência tem mostrado que os titulares das pastas/autoridades não participam desses espaços. Como estratégia para enfrentamento desse desafio seria melhorar a comunicação, por meio de um canal direto de comunicação com essas autoridades, de forma a fortalecer o conselho.



divulgação aos eventos e decisões do conselho; *feedback* para os conselheiros do impacto de suas decisões na eficiência e qualidade do serviço prestado;

- Publicar e disponibilizar no *site* das Prefeituras Municipais a agenda dos conselhos, bem como o relatório anual das atividades dos conselhos; e
- Compartilhar e disponibilizar documentos e demais informações necessárias para os conselheiros fundamentarem suas deliberações/decisões.

Desta forma, sugere-se que, mesmo que se mantenha a indicação membros como os Secretários Municipais ou Estaduais como representantes titulares, que seja permitida a indicação de um técnico especializado no setor como representante suplente. Ademais, sugere-se a sensibilização e comunicação constante com os membros titulares e suplentes para maior efetividade da participação nos conselhos.

Deve-se ressaltar que a transparência dos processos relacionados aos conselhos e a capacitação dos conselheiros são fundamentais para a eficiência de suas ações. Desta forma, a PM5 relaciona-se com a PM2 e depende da mesma para seu sucesso.

6. PM6 - Fomentar a participação e o controle social nos Conselhos Municipais de Saneamento Básico, com integração da agência.

Descrição das atividades:

- Cooperar com os municípios para instituir os conselhos municipais, ou para que as funções do conselho de saneamento sejam inseridas nos conselhos correlatos já existentes (como, por exemplo, os conselhos de meio ambiente), desde que ajustadas às normas e demais peças jurídicas;
- Disponibilizar documentos e demais informações necessárias, como os relatórios de fiscalização e demais informações referentes à atuação da agência, para subsidiar a atuação qualificada dos conselhos;



- Promover, juntamente com os conselhos, reuniões com os consórcios municipais, quando for o caso;
- Estabelecer parcerias com os conselhos para serem os “fiscais da agência” ou o “olho das agências” nos municípios, e promover troca de experiências; e
- Criar espaço no *site* para divulgação dos Conselhos, se possível, com redirecionamento para seus sítios eletrônicos.

7. PM7 – Melhorar as Ouvidorias das agências. Descrição das atividades:

- Aprimorar os sistemas existentes, com classificação da demanda recebida por tipo de solicitação, serviço, canal de recebimento, etc. Além disso, estabelecer prazos mais claros para resposta das demandas pelo prestador e pela agência. Como referência, podem-se adotar os prazos estabelecidos pela Lei de Acesso à Informação (LAI);
- Integrar a ouvidoria com outros setores da agência, inclusive com troca de informações com as câmaras técnicas;
- Melhorar a estrutura física e de pessoal da ouvidoria, proporcional a demanda, acesso dos usuários em local privativo, ambiente com base tecnológica adequada para atendimento (informática, comunicação, etc.), melhoria da qualificação do quadro de pessoal;
- Ampliar os canais de comunicação: atendimento local, 0800, redes sociais, aplicativos, WhatsApp;
- Adequar o conteúdo e formato dos relatórios de ouvidoria: viabilizar a elaboração de relatórios analíticos e sintéticos, com frequência mensal e anual de publicação, tipificar as reclamações, inclusive por municípios/região, e com uso de indicadores, com indicadores de sucesso, tempo, entre outros; e



- Ampliar a divulgação dos relatórios de ouvidoria, em diferentes espaços da mídia, principalmente televisiva, utilização das redes sociais, página da agência, parcerias com instituições públicas e privadas para divulgação da agência em eventos, seminários, etc.

Propostas para ampliação dos mecanismos de participação e controle social existentes

1. PA1 - Criar Ponto Focal na estrutura da Agência para diálogo com organismos de controle social. Descrição das atividades:

- Institucionalizar, no âmbito da agência, estrutura e técnico(s) responsável (is) pela comunicação com os organismos de controle social;
- Promover e ampliar o diálogo, a troca de informações e *expertise* entre a Agência e os organismos de controle social (ex: Conselhos Municipais de Saneamento Básico, universidades e entidades de classe), conforme estratégias explicitadas nas PM2 e PM3;
- Divulgar as atividades da agência junto aos municípios, por meio de mecanismos de comunicação digital;
- Qualificar os técnicos da agência sobre controle social para que contribuam com o desenvolvimento e fortalecimento do mesmo. Na PM2, apresenta-se uma proposta de curso sobre o tema para os técnicos e, além disso, sugere-se a criação de grupos de trabalho para a definição dos processos internos necessários para a integração dos setores;
- Participar, quando possível, das reuniões do Conselho Municipal de Saneamento;
- Prover informações e subsídios para o funcionamento dos organismos de controle social; e
- Manter canal de comunicação com os Poderes Executivo e Legislativo municipal e estadual, quando for o caso.

Os três últimos tópicos propostos poderiam ser atribuições diretas ao representante do controle social dentro da agência.



2. PA2 - Implementar, de forma progressiva, outras formas de participação e controle social no âmbito de atuação da agência.

Descrição das atividades:

- Usuário voluntário: reclamações, sugestões e críticas enviadas consistem em importante subsídio verificação da qualidade dos serviços – normatizar, definir as formas de cadastro, convites, consultas, material de capacitação, etc.;
- Aplicativos de celular para facilitar o acesso à agência pelos usuários dos serviços. Vê-se no aplicativo também uma oportunidade de maior divulgação da ação das agências e informações de capacitação temática. O aplicativo deve solicitar o tipo de manifestação (reclamação, denúncia, crítica, elogio, dúvida) e o assunto, baseado no risco (qualidade de água, fatura, atendimento, obras, etc.); e
- Pesquisa de satisfação: realizar e disponibilizar no *site*, diretório com pesquisas de satisfação acerca da qualidade dos serviços, bem como das atividades da agência (ouvidoria, fale conosco, transparência, acessibilidade e linguagem das informações, etc.);
- Ouvidoria Itinerante: busca ativa de contribuições da sociedade para a construção de estratégias no envolvimento da percepção do cidadão.

3. PA3 – Ampliar a atuação das agências no âmbito das revisões dos Planos Municipais de Saneamento Básico, garantindo a participação e o controle social. Descrição das atividades:

- Mapear os municípios, no âmbito de atuação das agências estaduais e consorciadas, a situação de elaboração dos planos municipais de saneamento básico. Uma sugestão seria de, durante o mapeamento, realizar de maneira complementar a divulgação das informações sobre a situação dos planos de saneamento nos *sites* da agência e do prestador de serviços;



- Auxiliar os municípios que ainda não elaboraram seus PMSB, através de apoio técnico⁵⁴;
- Utilizar como instrumento de acompanhamento dos PMSB, a ferramenta do Ministério das Cidades⁵⁵, ou similar; para o acompanhamento e revisão dos planos;
- Realizar contatos com os consórcios e municípios, para elucidar aos mesmos, quais aspectos regulatórios deverão ser observados na elaboração e revisão dos planos;
- Oferecer assessoria aos titulares dos serviços nas eventuais dúvidas com relação às questões regulatórias e outros aspectos importantes para elaboração e revisão dos planos;
- Criar sistema de informações, dentro do próprio *Regulasan*, para acompanhamento das metas e indicadores dos planos;
- Disponibilizar as informações via *internet*, inclusive no próprio site das agências;
- Divulgar via diferentes canais de comunicação, e em linguagem acessível, do acompanhamento e cumprimento das condições estabelecidas nos planos e respectivos contratos de programa; e
- Realizar consultas públicas sobre normativos específicos, por tipo de serviço.

Propostas para maior da transparência e divulgação das informações

1. PT1 - Melhorar e reestruturar o *site* da agência. Descrição das atividades:

- Tornar os *sites* das agências mais acessíveis, intuitivos e de fácil navegabilidade. Como, por exemplo, facilitar a localização dos documentos relacionados às audiências e consultas públicas;

⁵⁴ Como exemplo da atuação das agências no tocante aos planos de saneamento básico, pode-se citar o caso da ARCE que, no estado do Ceará, realiza o acompanhamento e verificação do cumprimento dos Planos de Municipais de Saneamento, em seu âmbito de atuação, bem como participou, por meio de apoio institucional, na elaboração de dezenas de planos municipais de saneamento básico no estado do Ceará. Disponível em: <http://www.arce.ce.gov.br/index.php/saneamento?cssfile=principal4.css>.

⁵⁵ <http://www.cidades.gov.br/saneamento-cidades/pmsb>



- Disponibilizar em diretórios específicos e de fácil acesso aos relatórios de fiscalização, ouvidoria, normativos, direitos e deveres, conselhos, audiências e consultas, contratos de concessão, acompanhamento dos PMSB e demais, agrupados por ano, tema e outras formas/filtros de consulta;
- Na página inicial, disponibilizar em diretórios de fácil acesso, informações sobre como a sociedade pode participar e ter acesso às diferentes informações de seu interesse sobre os serviços; e
- Alimentar e atualizar o diretório de notícias no *site* regularmente.

As especificidades para o desenvolvimento dessa proposta serão abordadas no item 6.2 referente à reestruturação do *site*.

2. PT2 - Promover a transparência e publicidade das ações desenvolvidas. Descrição das atividades:

- Criar diretório específico para o recebimento de solicitações *online* de usuários e não usuários, com a possibilidade de anexar documentos;
- Manter os endereços físicos e demais formas de contato disponíveis, por setor, tipo de solicitação, serviço e seus responsáveis; e
- Diversificar os meios de comunicação utilizados para mobilizar e informar a população sobre a atuação da agência.

Ainda durante a capacitação, foram aplicados questionários no sentido de identificar a percepção dos técnicos presentes acerca de quais mecanismos ou ações a agência reguladora poderia desenvolver ou incentivar, no âmbito de sua atuação, para educar, capacitar e mobilizar a sociedade a participar de forma efetiva, como parceiro da agência e sujeito de transformação da sua realidade social. Algumas das respostas obtidas foram:

- Ajudar na construção da cidadania, trabalhando temas como direitos e deveres dos usuários dos serviços públicos, por meio dos temas transversais da educação básica, implementando no próprio currículo escolar das escolas públicas, mediante material desenvolvido por equipe



multidisciplinar coordenada pela Agência Reguladora. Elaborar campanhas educativas com temas regulatórios de forma sistemática e contínua, direcionada aos cidadãos. Criar agendas de discussões de temas regulatórios e de interesse social para serem discutidos em eventos direcionados e com a participação da imprensa especificamente;

- Campanhas educativas, atuação junto aos conselheiros municipais de saneamento, aumentar os canais de comunicação, pesquisa de satisfação, entre outros;
- Disponibilizar as informações no *site* de forma ordenada e clara e de fácil compreensão. Cabe às agências e às consorciadas divulgarem, por vários meios de comunicação, suas atividades, em especial as que causam impacto à sociedade;
- Campanhas educativas junto à sociedade e lideranças comunitárias; - disponibilização de canais de comunicação mais ágeis e de mais fácil acesso (mídias sociais).
- Inicialmente as agências deverão valorizar o diálogo, procurar estreitar relações com o prestador de serviços. Promover cursos e encontros, manter as informações detalhadas e de fácil acesso em seu sítio eletrônico. Fazer visitas exploratórias junto às autoridades municipais e população local.
- Criar parcerias/convênios com os consórcios intermunicipais e os comitês de saneamento ativos, para serem fiscais permanentes da agência, e esta se preparar para a demanda. De maneira a estabelecer um canal direto com a sociedade. Promover palestras em: escolas, conselhos, grupos. Dar entrevistas em rádios. Criar canais nas redes sociais, mediante aplicativos do tipo *Facebook*.
- Exposição contínua dos relatórios de análise da prestadora, em veículo de grande divulgação como *site* e redes sociais. Obs: com linguagem coloquial de fácil percepção do usuário. Se fazer presente junto aos canais de notícia por meio do mailing e release de todas as ações praticadas pela agência;



- Sugestão de disponibilizar vídeo-aulas em formato EAD para acesso dos usuários na página. Aplicativos com *quiz* referentes aos termos técnicos e serviços regulados. Utilizar os meios de comunicação estaduais como a TVE e rádio educativa, desenvolver ações nas escolas e nas universidades;
- Utilizar as redes sociais para aproximar-se dos usuários; fazer exposições (palestras) junto às associações de moradores, consórcios, indústrias, judiciário, municípios (consórcios municipais); divulgar suas atividades nas escolas de ensino fundamental (as crianças possuem um efeito multiplicador fantástico) ou levar os alunos até a agência;
- Instruir a sociedade sobre o PMSB, sobre as metas do prestador de serviço, e sobre as competências de cada órgão no tocante às políticas de saneamento básico;
- Criar e capacitar equipe especial para atender este tipo de demanda. Estabelecer programas de capacitação voltados a técnicos de mobilização social e de condução deste tipo de ação;
- Divulgar melhor o que é a agência, seu papel e como ela pode ajudar a sociedade a receber um serviço de melhor qualidade, através de campanhas de conscientização que estimulem a participação, seja pela ouvidoria, audiências ou consultas;
- Divulgar mais qual é o papel da agência em favor do povo. Ser parceiro da imprensa local e também dos agentes públicos e personagens locais, buscando maior participação;
- Campanhas socioeducativas, rádio, *internet*, aplicativos de celular, oficinas técnicas, com titulares. Fiscalizações ("visitas") *in loco*, especialmente em áreas carentes de infraestrutura, porém regularizadas.
- Para incentivar a participação e controle social, a agência reguladora deverá se "mostrar" mais para a sociedade, apresentando seu trabalho e acima de tudo demonstrando os resultados de sua atuação para melhoria da prestação do serviço. Para isto, deve se valer de publicações em redes sociais, ampliação dos canais de ouvidoria,

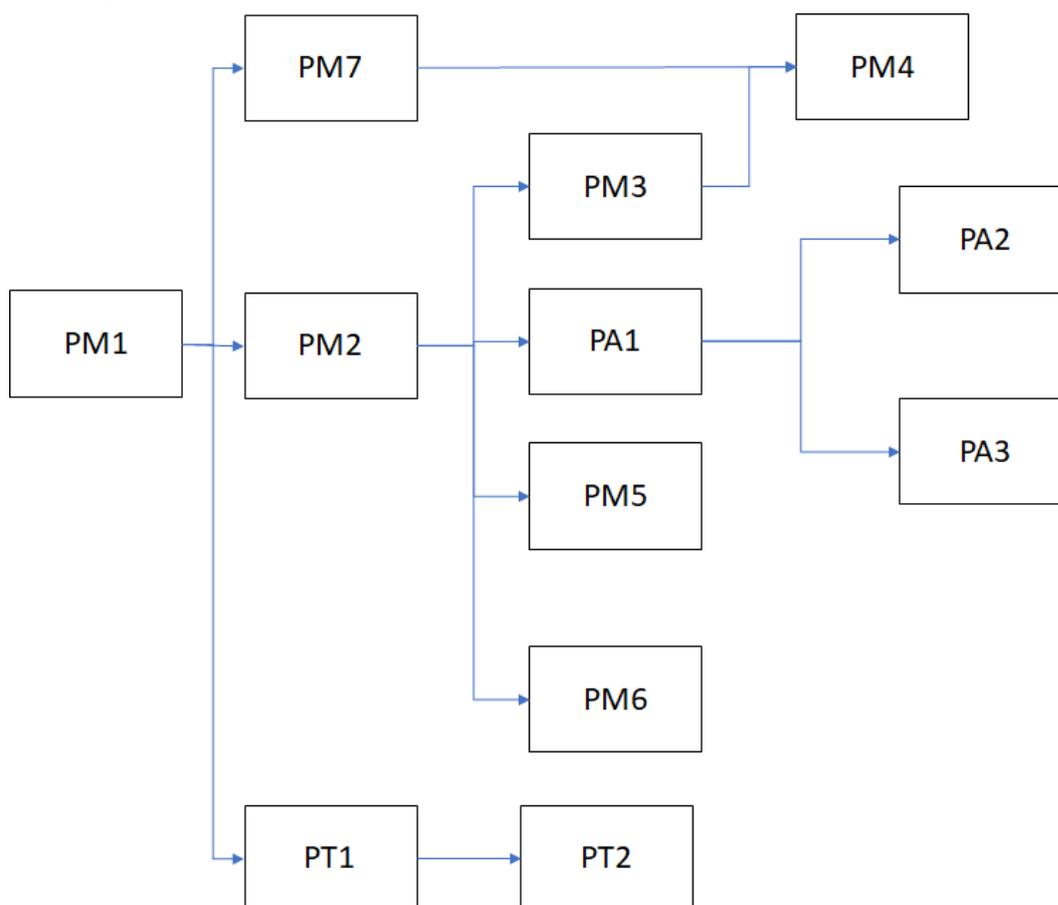


realização de palestras, teatros em creches/escolas, mídias televisivas (inserção de participação);

- Campanhas educativas, materiais com linguagem acessível, trazer os veículos de comunicação de massa para o debate, tornando-se a agência mais conhecida, não ficando somente nas publicações em seu *site*;
- Trabalhar com publicações nas redes sociais e expor os aspectos regulatórios de forma didática e clara para entendimento geral de um leigo;
- Maior divulgação da existência da agência, bem como de suas ações. O maior aliado do regulador é o cidadão, que conhecedor de seu papel pode apoiar e fortalecer suas ações;
- Promoção de ações conjuntas com os prestadores de serviço para alcançar os usuários.

Como observado ao longo do texto, as propostas apresentadas possuem uma interrelação de dependência ou cooperação. Visando facilitar a compreensão, propôs uma rede de precedências conforme apresentado na **Figura 21**.

Figura 21 – Rede de Precedências das Propostas a todas às agências.



Fonte: Elaborado pelos autores.

A PM1, referente ao mapeamento dos diferentes atores na área de atuação agência, visando maior participação e controle social deve ser a primeira proposta a ser realizada, considerando a eficácia das demais, pois a partir da identificação dos atores é possível definir estratégias específicas para as demais propostas. O mapeamento permite à agência melhor compreensão das demandas do controle social em sua área de atuação.

As propostas PM2, PM7, e PT1 não possuem interdependência entre si, apesar de algumas proposições da PM5, dependente da PM2, contribuir com a PT1.

A PM2 refere-se à capacitação, cuja programação deve ser direcionada nos atores identificados na PM1. Um desses atores são os conselheiros dos Conselhos Municipais e Conselhos de Regulação, por isso, as propostas PM5 e PM6 possuem sua eficácia relacionadas à eficácia da PM2.

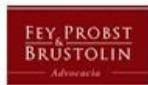


A mobilização prevista na PM3 é fundamental para a melhoria do controle social, contudo sua eficácia depende do sucesso da capacitação, pois esta afeta a compreensão da sociedade civil acerca do saneamento e do controle social.

A PM4 aborda as audiências e consultas públicas, cuja capacitação (PM2) e a mobilização (PM3) influenciam diretamente na eficácia das referidas atividades, pois contribuem com um maior número de atores envolvidos e com um aumento na qualidade das intervenções realizadas.

A PA1 é uma medida estratégica para a melhoria do controle social, pois trata de uma revisão da estrutura da agência prevendo um ponto focal para abordagem do tema, o que vem a facilitar a implementação de outras formas de participação e controle social, previstas na PA2, e a ampliação da atuação da agência junto aos PMSB, abordada na PA3, tendo sido, por este motivo, estabelecidas as relações de dependência entre elas.

Ao todo, são previstas em comum para as agências beneficiadas, 7 Propostas de Melhoria dos mecanismos existentes, 3 Propostas de Ampliação de mecanismos e 2 Propostas de ampliação da Transparência (**Quadro 8**).



Quadro 8 – Propostas comuns para as agências beneficiadas.

Tipo de Proposta	Item	Descrição
Propostas de Melhoria	PM1	Mapear os diferentes atores/ <i>stakeholders</i> na área de atuação da agência.
	PM2	Capacitar a sociedade civil organizada e instituições governamentais para exercício do controle social.
	PM3	Mobilizar a sociedade para exercício do controle social.
	PM4	Adequar as audiências e consultas públicas realizadas pelas agências beneficiadas.
	PM5	Reestruturar os Conselhos de Regulação.
	PM6	Fomentar a participação e controle social nos Conselhos Municipais de Saneamento Básico, com integração da agência.
	PM7	Melhorar as Ouvidorias das agências.
Propostas de Ampliação	PA1	Criar Ponto Focal na estrutura da Agência para diálogo com organismos de controle social.
	PA2	Implementar, de forma progressiva, outras formas de participação e controle social no âmbito de atuação da agência.
	PA3	Ampliar a atuação das agências no âmbito das revisões dos Planos Municipais de Saneamento Básico, garantindo a participação e o controle social.
Propostas de maior Transparência	PT1	Melhorar e reestruturar do <i>site</i> da agência.
	PT2	Promover da transparência e publicidade das ações desenvolvidas.



6.2. Propostas específicas para AGEPAN

Neste item são mostradas as propostas específicas para melhoria, ampliação e transparência dos instrumentos de participação e controle social da AGEPAN.

Propostas para Melhoria (PM) da efetividade dos mecanismos de participação e controle social existentes

Desde 2013, conforme observado no diagnóstico, foram realizadas apenas uma audiência e uma consulta pública em saneamento básico no âmbito de atuação da agência⁵⁶. Os temas abordados nos referidos mecanismos foram o recebimentos de sugestões, comentários e questionamentos sobre condições gerais de prestação e a utilização dos serviços e revisão tarifária. Cabe ressaltar, conforme apresentado no diagnóstico, que a referida consulta pública em 2013, acabou não se concretizando, tendo sido suspensa durante o seu processo.

Além disso, conforme apresentado no diagnóstico, houve irrelevante participação da sociedade e de suas entidades representativas, bem como de contribuições recebidas na única audiência pública realizada pela Agência no período considerado.

Ademais, os técnicos da Agência acreditam que a baixa ou inexistente participação da sociedade na audiência pública se deve ao fato da sociedade não estar mobilizada, pela mesma não ser demandada ou pelas contribuições dadas não serem relevantes para a solução do problema, ou porque apenas setores restritos da sociedade participam desses espaços.

⁵⁶ Até a data de publicação deste relatório, encontra-se em andamento consulta pública para receber sugestões, comentários e contribuições sobre o processo nº 51/200.604/2016, referente aos Normativos Técnicos Regulatórios dos Serviços Públicos de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário, prestados pela Empresa de Saneamento de Mato Grosso do Sul SANESUL e regulados pela Agepan. Disponível em: http://sistemas.agepan.ms.gov.br/consulta_publica/visualizar.php?id=73 Acesso em 04 de fevereiro de 2017.



Os fatores relevantes para a baixa ou nenhuma participação da população na audiência, de acordo com as informações recebidas pelo quadro técnico da Agência são: baixa representatividade dos diferentes setores da sociedade, baixa capacidade de mobilização e engajamento da sociedade em questões de saneamento básico, desconhecimento ou falta de informação da população sobre a realização de audiências ou consultas públicas e publicidade e divulgação desses mecanismos deficiente ou ineficaz.

Como soluções apontadas para melhoria da efetiva participação e controle social nas audiências ou consultas públicas da AGEPAN, destacam-se seguintes aspectos:

- Melhoria da publicidade das audiências e consultas públicas, com divulgação em diferentes mídias e veículos de informação;
- Mobilização da sociedade sobre a importância da sua participação na atividade regulatória;
- Melhoria da linguagem utilizada nas propostas e regulamentos em discussão, a fim de que se tornem mais acessíveis à população, menos técnicos; e
- Capacitação e educação da população sobre a importância dos serviços de saneamento, seus direitos e deveres, a importância da sua participação nas audiências e consultas, bem como do papel e atribuições da AGEPAN.

No tocante à Ouvidoria da Agência, conforme o diagnóstico do serviço existem diferentes formas de entrar em contato com a ouvidoria, como telefone para recebimento das solicitações e reclamações acerca dos serviços de saneamento básico, formulário eletrônico, carta, atendimento presencial ou e-mail da Ouvidoria.

Podem encaminhar solicitações à Ouvidoria, além dos usuários, os não usuários, os prestadores de serviços e os titulares, de acordo com as informações dos técnicos da Agência entrevistados. Porém, essa informação não é percebida de forma unânime pelos técnicos, e somente os usuários dos serviços foram apontados por todos os técnicos como passíveis de registrar



reclamações, sugestões, elogios, tirar dúvidas e solicitar informações junto à ouvidoria da agência.

Cabe ressaltar que a Portaria n. 54/2006 da AGEPAN, em seu art. 6º, explica que *a ouvidoria deverá manter canal de acesso para receber opiniões, informações, sugestões e reclamações dos usuários, prestadores de serviços públicos delegados e Poder Concedente*, ou seja, para além dos usuários de serviço. Essa portaria, no entanto, até a publicação do presente trabalho, encontra-se em revisão. No entanto, a ouvidoria continua funcionando.

Quanto aos procedimentos de consultas e reclamações dos usuários dos serviços, maior parte (57%) dos técnicos da Agência entrevistados consideraram os atuais procedimentos insuficientes para atendimento às demandas da Ouvidoria.

As dificuldades apontadas para que a Ouvidoria foram: escassez de recursos financeiros; ausência de estrutura operacional (recursos humanos) para o desenvolvimento e acompanhamento dessas ações; falta de objetivo dessas ações, ou seja, o que fazer com as informações que serão coletadas nessas outras formas de participação; falta de sistema informatizado para as demandas da Ouvidoria; e ausência de previsão legal que incentive a implementação desses mecanismos alternativos de captação de percepção dos usuários. Além disso, há a questão do recebimento das solicitações e da publicação dos relatórios, realização de pesquisas de satisfação com os usuários sobre a qualidade dos serviços e a própria atuação da AGEPAN, implementação do usuário voluntário ou outras formas de captar a percepção da qualidade da prestação dos serviços,

No que se refere ao encaminhamento das solicitações recebidas na Ouvidoria, para 57% dos técnicos da Agência, as solicitações recebidas fundamentam a edição de resoluções técnicas e de qualidade dos serviços ou auxiliam na fiscalização e regulação dos serviços.

Outro fator crítico é a ausência de relatórios de Ouvidoria disponíveis no *site* da Agência, o que compromete a transparência e o acesso às informações.



Como soluções apontadas para melhoria da efetiva participação e controle social na Ouvidoria da AGEPAN, destacam-se seguintes aspectos:

- Maior divulgação da Ouvidoria e das formas de encaminhamento de solicitação;
- Melhoria da estrutura para recebimento, tratamento, análise e respostas das solicitações recebidas;
- Implementação de sistema para recebimento, tratamento, análise de solicitações;
- Divulgação dos relatórios de ouvidoria; e
- Maior integração entre os setores de Ouvidoria, Normatização e Fiscalização da agência.

O Conselho Estadual de Serviços Públicos, órgão colegiado de deliberação superior da Agência, tem entre suas competências ser o órgão responsável pela promoção do controle social e articulação com os órgãos e entidades da sociedade civil. Porém, de acordo com o diagnóstico, apesar de existir no âmbito da estrutura administrativa da Agência, o referido Conselho está inoperante, ou seja, não vem desenvolvendo as atividades que lhe são competentes.

Porém, para 43% dos técnicos da Agência entrevistados, as atuais competências do Conselho Estadual de Serviços Públicos são insuficientes para atendimento das demandas regulatórias. Ademais, para cerca de 43% dos entrevistados, o atual formato de indicação e mandato dos membros do Conselho Estadual de Serviços Públicos, bem como os critérios de elegibilidade dos conselheiros, não atendem ou atendem parcialmente às demandas da regulação, considerando as competências legais desse instrumento. Logo, por estar inoperante, de acordo com as informações dos técnicos da agência, o referido conselho acaba por não cumprir totalmente as prerrogativas que lhe são próprias, como as de ser o órgão responsável pela promoção do controle social e articulação com os órgãos e entidades da sociedade civil.



Como soluções apontadas para melhoria da efetiva participação e controle social no Conselho Estadual de Serviços Públicos da AGEPAN, destacam-se seguintes aspectos:

- Elaboração do Regimento Interno do Conselho;
- Adequação das competências de atuação previstas para o Conselho;
- Reavaliar o formato de indicação e mandato dos membros do Conselho;
- e
- Transparência e Publicação das atividades desenvolvidas pelo Conselho, suas reuniões, atas, e demais documentos inerentes.

O **Quadro 9** a seguir sintetiza 5 propostas de recomendações para melhoria da efetividade dos mecanismos de participação e controle social já existentes (PM) no âmbito da atuação da AGEPAN, as quais são detalhadas na sequência.

Quadro 9 – Propostas para Melhoria (PM) dos mecanismos de participação e controle social existentes na AGEPAN.

Mecanismo	Item	Propostas de Melhoria
Audiências e Consultas Públicas	PM1	Mobilizar a sociedade por meio da melhoria da comunicação das audiências e consultas públicas e capacitação sobre a importância dos serviços públicos de saneamento básico e da regulação.
	PM2	Divulgar Ouvidoria, relatórios de atuação e formas de encaminhamento de solicitações
Ouvidoria	PM3	Melhorar a estrutura e implementar sistema para recebimento, tratamento, análise e respostas das solicitações recebidas
Conselho Estadual de Serviços Públicos	PM4	Reavaliar competências, formato de indicação e mandato dos membros



do Conselho	
PM5	Dar transparência e publicação as atividades desenvolvidas pelo Conselho, suas reuniões, atas, e demais documentos inerentes.

1. PM1 – AGEPAN: Mobilizar a sociedade por meio da melhoria da comunicação das audiências e consultas públicas e capacitação sobre a importância dos serviços públicos de saneamento básico e da regulação.

Como proposta para melhoria da efetiva participação e controle social nas audiências ou consultas públicas da AGEPAN, destacam-se seguintes aspectos:

- Melhoria da publicidade das audiências e consultas públicas, com divulgação em diferentes mídias e veículos de informação;
- Mobilização da sociedade sobre a importância da sua participação na atividade regulatória;
- Melhoria da linguagem utilizada nas propostas e regulamentos em discussão, a fim de que se tornem mais acessíveis à população; e
- Capacitação e educação da população sobre a importância dos serviços de saneamento, seus direitos e deveres, a importância da sua participação nas audiências e consultas, bem como do papel e atribuições da AGEPAN.

Além das propostas de mobilização apresentadas no PM3 do item 6.1, sugere-se que a agência identifique possíveis parceiros nas entidades que possam contribuir com a mobilização social. Em algumas entidades, como por exemplo, as comunidades religiosas, há maior participação ativa com a mobilização social. Associações de moradores também são importantes parceiros para a realização desses eventos.



Sugere-se a realização de consultas públicas para os normativos que serão elaborados ou revisados a partir desse relatório.

2. PM2 – AGEPAN: Divulgar Ouvidoria, relatórios de atuação e formas de encaminhamento de solicitação.

Como soluções apontadas para melhoria da divulgação, relatórios de atuação e encaminhamento de solicitações à Ouvidoria da AGEPAN, destacam-se seguintes aspectos:

- Maior divulgação da Ouvidoria e das formas de encaminhamento de solicitação;
- Divulgação dos relatórios de ouvidoria; e
- Maior integração entre os setores de Ouvidoria, Normatização e Fiscalização da agência.

Apesar do *site* da Agência apresentar espaço específico voltado à Ouvidoria, onde o usuário pode efetuar sua solicitação por tipo de serviço, bem como através de outros canais de atendimento disponíveis, já descritos no Capítulo 5 – Diagnóstico, sugere-se a divulgação da Ouvidoria da Agência também em outros canais de mídia e comunicação, tais como: Diário Oficial dos municípios regulados, página na *internet* das Prefeituras Municipais, jornais impressos de grande circulação, rádio, TV, entre outros.

No que se refere aos relatórios de Ouvidoria, apesar de existir no *site* da Agência um diretório específico para recebimento de solicitações, não foram encontrados os relatórios mensais ou anuais das solicitações recebidas, por tipo de serviço, ano e municípios regulados. Está em elaboração, conforme descrito anteriormente no diagnóstico, um *site* específico para Ouvidoria da Agência, que pretende sanar essas deficiências. Dessa forma, sugere-se que os relatórios de Ouvidoria sejam estruturados de forma a apresentar, pelo menos, o seguinte conteúdo mínimo:

- I. Período da análise (relatórios mensais e anuais);
- II. Evolução da Quantidade de manifestações;
- III. Principais demandas (qualidade de água, obras, fatura, etc.)
- IV. Tempo de atendimento da manifestação; e



- V. Avaliações complementares a partir das manifestações, de forma a esclarecer se a manifestação era ou não procedente.

3. PM3 – AGEPAN: Melhorar a estrutura e implementar sistema para recebimento, tratamento, análise e respostas das solicitações recebidas.

Como soluções apontadas para melhoria da efetiva participação e controle social na Ouvidoria da AGEPAN, destacam-se seguintes aspectos:

- Melhoria da estrutura para recebimento, tratamento, análise e respostas das solicitações recebidas; e
- Implementação de sistema para recebimento, tratamento, análise de solicitações.

Para melhor tratamento e análise das informações e solicitações recebidas pela Ouvidoria, bem como a sistematização e a disponibilização de seus resultados, sugere-se o desenvolvimento de um sistema de informações para a Ouvidoria, capaz de atender as especificações necessárias de acordo com a demanda dos técnicos que operam o sistema, bem como o volume de demanda recebida. Esse sistema, bem como suas funcionalidades, devem ser elaborados de forma simplificada e de fácil manipulação pelos técnicos da agência e com total participação dos técnicos da Agência, identificando os fluxos de entrada, processamento e saída de dados e informações. . Além disso, espera-se que as informações geradas sejam de fácil entendimento pelos técnicos da agência e dos usuários. Ademais, para melhor estruturação dos relatórios de Ouvidoria, conforme sugerido na proposta PM2, o sistema de recebimento, tratamento e resposta às solicitações de Ouvidoria deverá ser pensado de forma a disponibilizar o acompanhamento das solicitações pelo usuário também pela *internet*.

4. PM4 – AGEPAN: Reavaliar competências, formato de indicação e mandato dos membros do Conselho de Regulação.



Como soluções apontadas para melhoria da efetiva participação e controle social no Conselho Estadual de Serviços Públicos da AGEPAN, destacam-se seguintes aspectos:

- Elaboração do Regimento Interno do Conselho;
- Adequação das competências de atuação previstas para o Conselho; e
- Reavaliar o formato de indicação e mandato dos membros do Conselho.

Essa proposta está estritamente relacionada a proposta PM5 do item 6.1, onde se propõe buscar a participação de atores que de fato possam comparecer às reuniões, haja vista que a participação de secretários municipais ou estaduais tem se mostrado pouco efetiva. No entanto, mesmo que se mantenha a indicação membros como os Secretários Municipais ou Estaduais como representantes titulares, que seja permitida a indicação de um técnico especializado no setor como representante suplente, sendo-lhe garantida a participação por seu superior imediato..

5. PM5 – AGEPAN: Dar transparência e publicidade as atividades desenvolvidas pelo Conselho, suas reuniões, atas, e demais documentos inerentes.

Além da proposta anterior, de reavaliação do Conselho, sugere-se dar mais transparência às atividades por ele realizadas. Relacionando esta proposta à proposta PT1 do item 6.1, faz-se necessário criar um espaço específico para o Conselho de Regulação no *site*, permitindo a localização facilitada dos documentos, principalmente:

- I. Atas de reunião;
- II. Agenda/Programação;
- III. Regulamento e demais normativos;
- IV. Legislações afetas ao conselho; e
- V. Documentos inerentes.

Propostas para Ampliação dos mecanismos de participação e controle social existentes (PA)



Recomendam-se, como propostas para ampliação de mecanismos de participação e controle social na regulação dos serviços de saneamento básico (PA) no âmbito de atuação da AGEPAN, a criação e a implementação dos quatro mecanismos a seguir:

1. PA1 – AGEPAN: Criar Fórum de integração ou instância de discussões entre a Agência e os Conselhos Municipais de Saneamento Básico⁵⁷ dos municípios regulados.

Essa proposta tem a finalidade de ampliar o diálogo, a troca de informações e a *expertise*, o maior alinhamento entre os objetivos da regulação, a fiscalização, o planejamento e a qualidade da prestação dos serviços, bem como fomentar a maior participação da sociedade e divulgar a Agência junto aos municípios, além da própria participação da Agência nos Conselhos Municipais de Saneamento, na qualidade de ouvinte, quando possível.

2. PA2 – AGEPAN: Criar sistema integrado entre os setores de Ouvidoria, Fiscalização e Normativos, com divulgação de seus relatórios, que possibilitem uma ação mais coesa e tempestiva da atividade regulatória.

Desenvolvimento de um sistema de informação ou, minimamente, da sistematização das informações referentes à Ouvidoria, de forma que os técnicos de diversos setores da Agência contribuam com as respostas às manifestações da Ouvidoria, formulação dos relatórios, construção dos documentos relacionados, entre outras ações.

Uma importante oportunidade de melhoria é a criação de um formulário eletrônico no *site* para o recebimento das demandas da Ouvidoria, possibilitando maior democratização do acesso, sistematização das informações e expansão da ferramenta. Cabe ressaltar que está em

⁵⁷ Cabe ressaltar que os tais conselhos municipais ainda não foram instituídos no âmbito dos municípios de atuação da agência, e que tal proposta, deve ser efetivada quando da criação desses conselhos pelos municípios.



elaboração uma página específica para a Ouvidoria da agência, que possivelmente abarcará essas necessidades.

3. PA3 – AGEPAN: Realizar pesquisas de satisfação com os usuários dos serviços acerca da qualidade dos serviços regulados e da própria atuação da agência.

O formulário de satisfação pode ser divulgado através das redes sociais e do *site* da agência, podendo haver uma enquete fixa neste último, e os resultados das pesquisas de satisfação com o usuário serem organizadas e disponibilizadas por temas, tipo de serviço, ano, bairro, entre outros filtros disponíveis.

4. PA4 – AGEPAN: Implementar o usuário voluntário, com a finalidade de ampliar a participação da sociedade junto à agência.

O usuário voluntário contribui com a melhoria da regulação dos serviços, uma vez que estabelece um canal direto com a agência, atuando no envio de reclamações, sugestões e críticas relacionados à atuação da agência.

Para implementação dessa proposta, são sugeridos os seguintes passos:

- I. Definir perfil desejado do usuário voluntário;
- II. Definir normas e procedimentos necessários para a implementação do programa.
- III. Divulgar a ação com foco no perfil definido, contudo não restrito a ele, pois deve ser facultado a todo cidadão residente nas localidades de abrangência da agência a adesão ao programa;
- IV. Treinar os usuários cadastrados;
- V. Emitir informações periódicas (definida pela agência a periodicidade) acerca dos andamentos dos trabalhos pertinentes ao programa e à atuação da agência; e
- VI. Consolidar as informações recebidas pelos usuários voluntários.



Para facilitar a sistematização das informações, pode-se construir um formulário a ser preenchido pelos usuários voluntários, de acordo com as demandas da Agência. Esse formulário⁵⁸ deve conter, pelo menos, informações básicas do usuário, como nome completo, sexo, endereço, escolaridade, áreas de interesse, entre outras informações.

Propostas para maior Transparência e divulgação das informações (PT)

Como propostas para ampliar a transparência e a divulgação das informações, sugerem-se à AGEPAN as seguintes:

1. PT1 – AGEPAN: Divulgar relatórios anuais das atividades desenvolvidas pela agência (Fiscalização e Ouvidoria);

- Deve-se estabelecer instruções normativas para a elaboração dos relatórios, de forma a padronizá-los quanto à estrutura, conteúdo mínimo, veículos de divulgação e comunicação, entre outros aspectos;
- É fundamental definir um prazo de divulgação dos relatórios e estratégias de veiculação para o mesmo.

2. PT2 – AGEPAN: Reestruturar *site* da agência⁵⁹, com vistas a tornar mais acessíveis as informações, relatórios, canais de Ouvidoria, legislações, e demais informações referentes à regulação dos serviços de saneamento;

- Tornar o *site* da agência mais acessível, intuitivo e de fácil navegabilidade. Como, por exemplo, facilitar a localização dos documentos relacionados, legislações e demais normativos, destacar na página inicial as diferentes formas que a sociedade poderia fazer uso para entrar em contato com a Agência, fornecer todos os

⁵⁸ Um exemplo de formulário com informações básicas do usuário voluntário pode ser consultado na AGERGS. Disponível em: <http://www.agergs.rs.gov.br/sejavoluntario>

⁵⁹ Cabe lembrar que, como dito no diagnóstico, está em elaboração o *site* da Ouvidoria da agência.



documentos disponíveis, preferencialmente desde a criação da agência, como Licitações, Orçamentos, Balanços, etc.;

Há oportunidades de melhoria nesse aspecto que merecem destaque, tais como:

- Possibilitar a procura dos relatórios através de filtros por ano, por tipo de serviço prestado ou tipo de relatório;
- Dividir os relatórios em Gestão, Fiscalização, Monitoramento, Desempenho e Parecer Técnico, ou outra nomenclatura adotada pela Agência para os diferentes relatórios, além de possibilitar filtros por ano, por município regulado (quando for o caso), por tipo de serviço prestado e tipo de relatório;
- Disponibilizar os resultados qualitativos e quantitativos do monitoramento de água e esgoto;
- Organizar as resoluções por ano, tipo de resolução, município regulado, gerando filtros para facilitar o acesso do usuário aos documentos.

3. PT3 – AGEPAN: Divulgar contratos de concessão e de programa, planos de saneamento básico e relatórios de acompanhamento dos planos de saneamento básico no âmbito dos municípios regulados.

Facilitar a busca por documentos, de preferência com *link* de fácil acesso na página inicial da Agência, tais como: contratos de concessão e de programa, planos de saneamento básico e relatórios de acompanhamento dos planos de saneamento básico no âmbito dos municípios regulados.

Ao todo, são previstas para AGEPAN 5 Propostas de Melhoria dos mecanismos existentes, 4 Propostas de Ampliação de mecanismos e 3 Propostas de ampliação da Transparência (**Quadro 10**). Por fim, sugere-se que a agência estabeleça um cronograma para implementação das propostas a serem executadas, bem como para verificar o andamento das propostas para melhoria, ampliação e transparência, das formas de participação e controle social, de acordo com as suas necessidades e prioridades.



Quadro 10 – Propostas específicas para AGEPAN.

Tipo de Proposta	Item	Descrição
Propostas de Melhoria	PM1	Mobilizar a sociedade por meio da melhoria da comunicação das audiências e consultas públicas e capacitação sobre a importância dos serviços públicos de saneamento básico e da regulação.
	PM2	Divulgar Ouvidoria, relatórios de atuação e formas de encaminhamento de solicitações.
	PM3	Melhorar a estrutura e implementar sistema para recebimento, tratamento, análise e respostas das solicitações recebidas.
	PM4	Reavaliar competências, formato de indicação e mandato dos membros do Conselho.
	PM5	Dar transparência e publicidade às atividades desenvolvidas pelo Conselho (CONESP), suas reuniões, atas, e demais documentos inerentes.
Propostas de Ampliação	PA1	Criar Fórum de integração ou instância de discussões entre a Agência e os Conselhos Municipais de Saneamento Básico dos municípios regulados.
	PA2	Criar sistema integrado entre os setores de Ouvidoria, Fiscalização e Normativos, com divulgação de seus relatórios, que possibilitem uma ação mais coesa e tempestiva da atividade regulatória.
	PA3	Realizar pesquisas de satisfação com os usuários dos serviços acerca da qualidade dos serviços regulados e da própria atuação da agência.
	PA4	Implementar o usuário voluntário, com a finalidade de ampliar a participação da sociedade junto à agência.
Propostas de maior Transparência	PT1	Divulgar relatórios anuais das atividades desenvolvidas pela agência (fiscalização e Ouvidoria).
	PT2	Reestruturar <i>site</i> da agência, com vistas a tornar mais acessíveis as informações, relatórios, canais de Ouvidoria, legislações, e demais informações referentes à regulação dos serviços de saneamento.
	PT3	Divulgar contratos de concessão e de programa, planos de saneamento básico e relatórios de acompanhamento dos planos de saneamento básico no âmbito dos municípios regulados.



REFERÊNCIAS

ABAR. Regulação: saneamento básico. Série histórica: 2008 a 2015. Associação Brasileira de Agências de Regulação – ABAR. Disponível em: <http://abar.org.br/category/pesquisas/>

ACHKAR, A. E. O controle externo operacional no saneamento básico. In: Revista Técnica dos Tribunais de Contas – RTTC. Belo Horizonte ano 2 n. 1 p. 1-356 set. 2011. p. 311 - 335. Disponível em: <http://www.tcm.go.gov.br/portalgov/wp-content/uploads/2013/12/A-Lei-Complementar-n%C2%BA-131-09-e-sua-Regulamenta%C3%A7%C3%A3o-RTTC-2011-p.189.pdf>

ALEXANDRINO, M. Direito administrativo descomplicado. Marcelo Alexandrino, Vicente Paulo. – 16 ed. rev. e atual. – São Paulo: Método, 2008.

ARNSTEIN, S. R. A Ladder Of Citizen Participation. Journal of the American Planning Association, 35: 4, p. 216 — 224. Disponível em: <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/01944366908977225>

AVRITZER, L. A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate. In: Roberto Rocha C. Pires (org.). Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011. v. 7. p. 13 – 25. Disponível em: http://desafios2.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/livro_efetividade.pdf

BERNARDES, R. S.; SCÁRDUA, M. P.; CAMPANA, N. A. Guia para elaboração de planos municipais de saneamento. – Brasília: MCidades, 2006. p. 152. Disponível em: https://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNSA/Arquivos_PDF/Guia.pdf

BOZA, B. Participación de la Sociedad Civil en la Regulación de los Servicios de Saneamiento en los Países Miembros del Grupo de Trabajo Regional de ADERASA. 2006.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p.

CAMPOS, C. A. C. A participação e o controle social nas agências reguladoras de saneamento básico. Orientador: Cohen, Simone Cynamon Dissertação (Mestrado) – Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: <http://pesquisa.bvsalud.org/enfermeria/resource/pt/lil-746336>



CASTRO, R. B. Eficácia, Eficiência e Efetividade na Administração Pública. 30º Encontro ANPAD, 23 a 27 de setembro, Salvador, 2006. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/enanpad/2006/dwn/enanpad2006-apsa-1840.pdf>

CICONELLO, A. A Participação Social como processo de consolidação da democracia no Brasil. 2008. Disponível em: <http://cebes.org.br/site/wp-content/uploads/2014/03/A-Participacao-Social-como-processo-de-consolidacao-da-democracia-no-Brasil.pdf>

EJE/TSE. Instrumentos de democracia participativa. Integrante dos "Roteiros de Direito Eleitoral/2013" - tópico "Cidadania". 2013. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/arquivos/instrumentos-de-democracia-participativa-roteiros-eje/view>

ENAP. In: Curso de Controle Social. Escola Nacional de Administração Pública, 2015.

FIALHO, L. M. F.; ASSUNÇÃO, E. Q.; LIMA, G. R. O. Políticas públicas, governo e sociedade. In: Antônio Roberto Xavier; Rosalina Smedo de Andrade Tavares; Lia Machado Fiuza Fialho. Administração pública: desafios contemporâneos. – Fortaleza: EdUECE, 2015. p. 121 – 140.

FILHO, M. C. C.; FILHO, P. A. C. G. Participação social e democracia: o debate em torno do sistema nacional de participação social (decreto n. 8.243/2014). VIII Congresso CONSAD de Gestão Pública. 26 a 28 de maio, Brasília, 2015. Disponível em: <http://banco.consad.org.br/bitstream/123456789/1303/1/PARTICIPA%C3%87%C3%83O%20SOCIAL%20E%20DEMOCRACIA.pdf>

GALVÃO JUNIOR, A. C.; XIMENES, M. M. F. Regulação: controle social da prestação dos serviços de água e esgoto. Fortaleza: Pouchain Ramos, 2007, 256 p. Disponível em: <http://www.arce.ce.gov.br/index.php/publicacoes-saneamento>

HELLER, L. Participação e controle social em saneamento básico. Léo Heller; Marluce Martins de Aguiar; Sonaly Cristina Rezende (org.). Belo Horizonte: Editora UFMG. 2016. p. 320.

HEYD, H.; NEEF, A. Participation of local people in water management: evidence from the Mae Sa Watershed, Northern Thailand. Environment and Production Technology Division - EPTD Discussion Paper No. 128. 2004. Disponível em: <http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/60326/2/eptdp128.pdf>

IPEA. República, democracia e desenvolvimento: contribuições ao Estado brasileiro contemporâneo / organizadores: José Celso Cardoso Jr., Gilberto Bercovici.- Brasília: Ipea, 2013. 746 p. Disponível em:



http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=19896

IPEA. Estado, instituições e democracia: democracia / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. – Brasília: Ipea, 2010. v.2. 556 p. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/livro09_estadoinstituicoes_vol2.pdf

JACOBI, P. R. Gestão democrática participativa no saneamento: conceitos e problematização. In: Berenice de Souza Cordeiro (coord.). Brasil. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. Programa de Modernização do Setor Saneamento (PMSS). Instrumentos das políticas e da gestão dos serviços públicos de saneamento básico / coord. – Brasília: Editora, 2009. 239p. (Lei Nacional de Saneamento Básico: perspectivas para as políticas e gestão dos serviços públicos; v.1. p. 101 – 113.

LIVIANU, R., coord. Justiça, cidadania e democracia [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisa Social, 2009. 238 p. Disponível em: <https://goo.gl/aY3luy>

LYRA, R. P. Ouvidor: o defensor dos direitos na administração pública brasileira. In; Autônomas x obedientes: a ouvidoria pública em debate, p.119-152. João Pessoa: Ed. UFPB, 2004. Disponível em: <http://www.uece.br/labvida/dmdocuments/ouvidor.pdf>

MARANHÃO, J. Princípios básicos da administração pública. R. Inf. Legisl. Brasília, a.27, n. 108, out/dez/ 1990. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/175820/000451501.pdf?sequence=1>

MEDEIROS, L. Princípios básicos da administração pública: poderes, direitos, deveres e responsabilidades / coordenação geral Lu Medeiros; colaboração técnica Thiago Marrara. – São Paulo: FEAUSP, 2013. p. 24. Disponível em: https://www.fea.usp.br/media/fck/Manual_direito_Administrativo_FEA.pdf

MORONI, J. A. O direito a participação no governo Lula. In: “Experiências nacionais de participação social”, Leonardo Avritzer (coord.). São Paulo: Cortez Editora, 2009.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. Para entender o controle social na saúde / Ministério da Saúde, Conselho Nacional de Saúde. – Brasília: Ministério da Saúde, 2013. 178 p. Disponível em: http://bvsm.sau.gov.br/bvs/publicacoes/para_entender_controle_social_sau_de.pdf



PAGANINI, W. S. et al. Audiências públicas: limites e possibilidades nos processos decisórios. In: GALVÃO JUNIOR, A. C.; XIMENES, M. M. F. (editores). Regulação: controle social da prestação dos serviços de água e esgoto. Fortaleza: Pouchain Ramos, 2007, p. 115 - 143. Disponível em: <http://www.arce.ce.gov.br/index.php/publicacoes-saneamento>

PEREIRA, J. M. A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro. Administração Pública e Gestão Social - APGS, Viçosa, v.2, n.1, pp. 109-134, jan./mar. 2010. Disponível em: http://www.trt7.jus.br/pe/files/noticias_publicacoes/arquivos/governanca_setor_publico.pdf

PÓ, M. V; ABRUCIO, F. L. Desenho e funcionamento dos mecanismos de controle e accountability das agências reguladoras brasileiras: semelhanças e diferenças. RAP Rio de Janeiro 40 (4):679-98, Jul . /Ago. 2006. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6846>

PÓLIS. Conferências Municipais. Dicas: ideias para a ação municipal. Instituto Pólis, nº 230, 2005. Disponível em: <http://www.polis.org.br/uploads/672/672.pdf>

POZZI, D. H. B. Afinal, o que é cidadania? Rev. Cult. e Ext. USP, São Paulo, n. 14, p.25-29, nov. 2015. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/rce/article/view/108255>

ROCHA, J.C. A participação popular na gestão pública no Brasil. 2011. Disponível em: http://www.social.mg.gov.br/conped/images/conferencias/participacao_popular.pdf

ROCHA, E. A Constituição Cidadã e a institucionalização dos espaços de participação social: avanços e desafios. In: Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (ANFIP). 20 anos da Constituição Cidadã: avaliação e desafios da Seguridade Social / Flavio Tonelli Vaz, Juliano Sander Musse, Rodolfo Fonseca dos Santos (Coords.). Brasília : ANFIP, 2008. p. 131 – 148. Disponível em: http://www2.anfip.org.br/publicacoes/livros/includes/livros/args-pdfs/Livro_da_20_anos_Constituicao72dpi.pdf

ROCHA, José Cláudio. A participação popular na gestão pública no Brasil. Revista Jus Navigandi, Teresina, ano 16, n. 2886, 27 maio 2011. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/19205>

SILVA, J. A. F.; PESSOA, E. B.; BATISTA, E. C.; SCACCABAROZZI, N. C. M. C. Princípios da Governança no Setor Público: Um Estudo no Tribunal de Contas do Estado do Ceará. 35º Encontro ANPAD, 4 a 7 de setembro,



Salvador, 2011. Disponível em:
<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/APB1623.pdf>

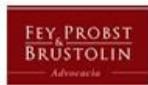
PÓLIS. Controle social das políticas públicas. Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais, Instituto Pólis – n. 29, Agosto, 2008. Disponível em: <http://www.polis.org.br/uploads/1058/1058.pdf>

PÓLIS. Participação popular em políticas públicas: espaço de construção da democracia brasileira. Maria do Carmo Albuquerque (Org.).– São Paulo: Instituto Pólis, 2006. 124p. Disponível em: <http://polis.org.br/publicacoes/participacao-popular-em-politicas-publicas-espaco-de-construcao-da-democracia-brasileira/>

TUROLLA, F. A. Participação social na definição de tarifas. In: GALVÃO JUNIOR, A. C.; XIMENES, M. M. F. (editores). Regulação: controle social da prestação dos serviços de água e esgoto. Fortaleza: Pouchain Ramos, 2007, p. 95 - 113. Disponível em: <http://www.arce.ce.gov.br/index.php/publicacoes-saneamento>

VASCONCELOS, B. C. Administração pública e seu sistema de controle: princípios e funcionamento. In: Antônio Roberto Xavier; Rosalina Semedo de Andrade Tavares; Lia Machado Fiuza Fialho. Administração pública: desafios contemporâneos. – Fortaleza: EdUECE, 2015. p. 15 – 36.

VILELA, D. V. A Reconstrução do Conceito de Cidadania numa Perspectiva Pós-nacional. Revista Virtual Direito Brasil – Volume 4 – nº 2 – 2010. Disponível em: <http://www.direitobrasil.adv.br/arquivospdf/revista/revistav42/artigos/Dan20102.pdf>



ANEXO 1

Lista de presença da Oficina de Trabalho realizada em 14/09/2016



MINISTÉRIO DAS CIDADES
SECRETARIA NACIONAL DE SANEAMENTO AMBIENTAL

REUNIÃO TÉCNICA

PROJETO "ASSISTÊNCIA TÉCNICA, ELABORAÇÃO DE ESTUDOS E CAPACITAÇÃO TÉCNICA EM REGULAÇÃO E FISCALIZAÇÃO DE SERVIÇOS DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA E ESGOTAMENTO SANITÁRIO

DATA: | HORÁRIO: | LOCAL:

NOME	INSTITUIÇÃO	CARGO	EMAIL	TELEFONE	ASSINATURA
MARILUCIA SANDIM	AGEPAN	DIRETORA DE SANEAMENTO	MSANDIM@AGEPAN.MS.GOV.BR	3025-9597	
JANAINA FERRE ALVES	AGEPAN	ASSESSORA DA DIR. DE SANEAMENTO	JALVES@AGEPAN.MS.GOV.BR	0025-9547	
TIANI SAKIYAMA	OPTIMALE	ESTADÍSTICA	TIANI@OPTIMALE.COM.BR	3043-2903	
PETER CHEUNG	OPTIMUE	CONSULTOR	PETER@OPTIMUE.COM.BR	3043-2903	
Nilda F. R. Carvalho	AGEPAN	Coordenadora Reg. Econômica	ncarvalho@agepan.ms.gov.br	3025-9544	
Zaida A. L. Góes	AGEPAN	Analista de Reg. Econômica	zgoes@agepan.ms.gov.br	3025-9534	
VALTER ALMEIDA DA SILVA	AGEPAN	DIRETOR DE GÁS E ENERGIA	VSILVA@AGEPAN.MS.GOV.BR	3025-9584	



MINISTÉRIO DAS CIDADES
SECRETARIA NACIONAL DE SANEAMENTO AMBIENTAL

REUNIÃO TÉCNICA

PROJETO "ASSISTÊNCIA TÉCNICA, ELABORAÇÃO DE ESTUDOS E CAPACITAÇÃO TÉCNICA EM REGULAÇÃO E FISCALIZAÇÃO DE SERVIÇOS DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA E ESGOTAMENTO SANITÁRIO

DATA: | HORÁRIO: | LOCAL:

NOME	INSTITUIÇÃO	CARGO	EMAIL	TELEFONE	ASSINATURA
Haiston Maria Barros Vasconcelos	AGEPAN	Coordenador da CATESA	h.vasconcelos@agepan. ms.gov.br	(67) 3025-9522	
SILVIA HAFEZ	AGEPAN	ANAL. REGUL. - Ass. REL. INSTIT.	shafez@agepan.ms.gov.br	(61) 3025-9532	
Ayrton Roldan Jus	AGEPAN	DIRETOR	airtonjus@agepan.ms.gov.br	3025-9539	
Rubia T. de L. Silva	agepan	CATESA Técnica de Regulação	rsilva@agepan.ms.gov.br	3025-9588	
Adriana de Lito Lós	Agepan	Assessora Diretoria	adlitos@agepan.ms.gov.br	3025-9539	
Feliana Steghe	Agepan	Assessora Diretoria	fsteghe@agepan.ms.gov.br	3025-9566	
Almon T. Pinheiro	Agepan	Assessor CATESA	apinheiro@agepan.ms.gov.br	3025-9515	



MINISTÉRIO DAS CIDADES
SECRETARIA NACIONAL DE SANEAMENTO AMBIENTAL

REUNIÃO TÉCNICA

PROJETO "ASSISTÊNCIA TÉCNICA, ELABORAÇÃO DE ESTUDOS E CAPACITAÇÃO TÉCNICA EM REGULAÇÃO E FISCALIZAÇÃO DE SERVIÇOS DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA E ESGOTAMENTO SANITÁRIO

DATA: | HORÁRIO: | LOCAL:

NOME	INSTITUIÇÃO	CARGO	EMAIL	TELEFONE	ASSINATURA
Gizete Oliveira	AGEPAN	Ass. Comunic.	goliveira@agepan.	67 30259549	
Caroline F. Tomonquezy	AGEPAN	Ass. Jurídica	ctomonquezy@agepan.ms.gov.br	3025-9533	
Fabíola Honorio de Almeida	AGEPAN	Assessoria	fabiolaporcand@yaho.com.br	3025-9509	
Amahy D. Bispoella	Agepan	Assistente	abispoella@agepan.ms.gov.br	3025-9561	
Feliana Esteque	Agepan	Assessoria	festeque@agepan.ms.gov.br	3025-9560	
Prisciane F. Leite Pereira	Agepan	Assessoria	pferreira@agepan.ms.gov.br	30259505	

