

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES
DEPARTAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS
CURSO DE GRADUAÇÃO EM GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

ANDERSON MICHELL DOS SANTOS GOMES

**PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL NO SETOR DE
SANEAMENTO BÁSICO: A EXPERIÊNCIA DA ARSBAN NO
MUNICÍPIO DO NATAL**

NATAL, DEZEMBRO

2012

ANDERSON MICHELL DOS SANTOS GOMES

**PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL NO SETOR DE
SANEAMENTO BÁSICO: A EXPERIÊNCIA DA ARSBAN NO
MUNICÍPIO DO NATAL**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Gestão de Políticas Públicas, da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, como requisito à obtenção do título de Bacharel, sob a orientação do Prof. Ms. Anderson Cristopher dos Santos.

NATAL, DEZEMBRO

2012

ANDERSON MICHELL DOS SANTOS GOMES

**PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL NO SETOR DE SANEAMENTO BÁSICO:
A EXPERIÊNCIA DA ARSBAN NO MUNICÍPIO DO NATAL**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Curso de Gestão de
Políticas Públicas, da Universidade Federal
do Rio Grande do Norte, como obtenção do
título de Bacharel.

Natal, 13 de Dezembro de 2012.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Ms. Anderson Cristopher dos Santos (Orientador) (UFRN)

Profa. Dra. Lindijane de Souza Bento Almeida (UFRN)

Profa. Dra. Lenina Lopes Soares Silva (IFRN)

Dedico este trabalho aos meus pais, pois foi deles que recebi o incentivo para prosseguir essa caminhada. Serei eternamente grato a eles.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, por ter me dado perseverança, sobretudo para o enfrentamento dos desafios que a vida proporciona.

Aos meus pais, Moacir Marcelino Gomes e Maria Cleomar dos Santos, a minha irmã, Andressa Michelly dos Santos Gomes em geral a minha família, pelo apoio incondicional, compreensão e presença durante toda esta minha trajetória.

Aos professores do Curso de Gestão de Políticas Públicas, pela orientação concedida durante a trajetória do curso, sempre escutando as minhas ideias e indicando o caminho correto a ser escolhido.

Ao meu orientador, Anderson Christopher dos Santos primeiramente pela aceitação em trabalhar comigo este tema, depois pela paciência e dedicação nos momentos onde meu trabalho mais exigiu atenção.

Aos amigos e colegas de classe, pelo enfrentamento de todos os momentos sejam de alegria ou de tristeza durante o curso, mas que sempre me ajudaram a persistir nesse caminho, especialmente Andrey Araújo Cabral Cortês, Marcio Pereira Barreto e Marcos Antonio Silva de Souza, grandes amigos que percorreram comigo essa trajetória.

Aos amigos e colegas de minha comunidade, que me apoiaram a trilhar esse caminho com foco, força e fé.

“A constituição da democracia brasileira revela a contradição de que embora ela tenha se processado ‘de cima para baixo’ é, ao mesmo tempo, o povo que coloca a necessidade de percorrer seus ideais, sobretudo pela defesa da ampliação e garantia dos direitos na vida em sociedade. [...]”.

Giselle Silva Soares (2012).

RESUMO

O presente artigo procura identificar a importância da preparação de um evento público para ampliar a participação popular e atingir conseqüentemente, o controle social sob o serviço prestado em um determinado setor, neste caso, no saneamento básico. Para tanto, destacamos como principais autores, Putnam (2005) e o sentido de comunidade cívica na experiência da Itália Moderna. Tal experiência ganhou destaque pelo posicionamento da sociedade civil frente os atores políticos. Depois, utilizamos Avritzer (2007) na ideia de representação por afinidade e Santos (1979; 1998) com o conceito de cidadania regulada, prevalecida pelo processo de cima para baixo no caso brasileiro. Em seguida, elencamos as regulamentações do saneamento básico, vigorado em Lei Federal (2007), em Lei Estadual (2004) no Rio Grande do Norte e em Leis municipais, no caso da Agência Reguladora de Serviços de Saneamento Básico do Município do Natal (ARSBAN) e do Conselho Municipal de Saneamento Básico (Comsab). Concluímos que as agências reguladoras têm se dedicado cada vez mais em valorizar os interesses da sociedade civil, ampliando suas funções, antes centradas somente na regulação do serviço, e agora envolvendo as camadas populares por meio da participação em eventos públicos.

PALAVRAS-CHAVE: Participação, Controle Social, Saneamento Básico, Agências Reguladoras e ARSBAN.

ABSTRACT

This article seeks to identify the importance of preparing a public event to broaden popular participation and consequently achieve the social control under the service in a particular industry, in this case, in basic sanitation. Therefore, we highlight the main authors, Putnam (2005) and a sense of civic community in the experience of modern Italy. This experience was highlighted by the positioning of civil society against political actors. Then use Avritzer (2007) on the idea of representation by affinity and Santos (1979, 1998) with the concept of regulated citizenship, prevailed through the process from top to bottom in the Brazilian case. Then we list the rules of sanitation, prevailed in Federal Law (2007), in State Law (2004) in Rio Grande do Norte and municipal laws, in the case of Services Regulatory Agency of Sanitation of the City Natal (ARSBAN) and City Council Sanitation (Comsab). We conclude that regulatory agencies have devoted increasing in value the interests of civil society, expanding its functions prior centered only in the regulation of the service, and now involving the grassroots through participation in public events.

KEYWORDS: Participation, Social Control, Sanitation, and Regulatory Agencies ARSBAN.

LISTA DE QUADROS E ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 – Distribuição das Escolas Municipais e dos Núcleos/bairros que receberam os Cursos Preparatórios por Região Administrativa.....	27-28
Figura 1 – Localização das Escolas Municipais que receberam os Cursos Preparatórios.....	29
Quadro 2 – Percentual dos Delegados para a V Conferência Municipal de Saneamento Básico por Região Administrativa.....	31
Quadro 3 – Número de Delegados que compareceu pelo menos uma data ao evento por Região Administrativa.....	31-32

LISTA DE SIGLAS

ARSBAN – Agência Reguladora de Serviços de Saneamento Básico do Município do Natal

ASSUSSAS – Associações dos Usuários dos Serviços de Saneamento Ambiental

Comsab – Conselho Municipal de Saneamento Básico

PLANSAB – Plano Nacional de Saneamento Básico

SUMÁRIO

1. Introdução	12
2. Participação Social e Controle Social no setor de Saneamento Básico	14
3. O Saneamento Básico e as Agências Reguladoras enquanto mediadoras da Participação e do Controle Social	19
4. A Agência Reguladora de Serviços de Saneamento Básico do Município do Natal (ARSBAN) e o Conselho Municipal de Saneamento Básico (Comsab) na promoção da Participação e do Controle Social no Saneamento Básico	25
5. Considerações Finais.....	33
Referencias	35

1. Introdução

O presente estudo procura identificar a importância da preparação de um evento público para ampliar a participação popular em um determinado setor, neste caso no saneamento básico. Tal preparação sendo bem executada por meio de um cronograma e uma metodologia adequada para esse processo é importante para valorizar o trabalho social de uma organização, por meio da participação popular e do controle social para a deliberação das políticas públicas dentro dos espaços públicos de discussão.

Este artigo, portanto tem como recorte a “pré-conferência”, período denominado assim pela Agência Reguladora de Serviços de Saneamento Básico do Município do Natal (ARSBAN), para a organização da V Conferência Municipal de Saneamento Básico, ocorrida no ano de 2011.

No Brasil, a expressão controle social sobre as ações do Estado ganhou destaque desde o período de redemocratização a partir da década de 1980. Esse processo foi perpassado após várias lutas sociais durante a ditadura militar. Com a Constituição de 1988, essa expressão foi relacionada com a participação popular, sendo um produto da própria mobilização das camadas populares nos espaços públicos existentes no Brasil.

A partir desse pensamento, em 1997 surgem às agências reguladoras no Brasil, que eram apenas vinculadas ao exercício da regulação do serviço prestado pelas concessionárias que representam determinados setores de políticas públicas, mas passaram também a contribuir no incentivo à participação social. Neste caso tornou-se mais concreta a ideia de valorizar o público que participa de um evento onde a deliberação só era atrelada ao poder público.

Além da ARSBAN, o Conselho Municipal de Saneamento Básico (Comsab), que é uma entidade vinculada ao órgão municipal, também contribui para o exercício dos eventos públicos, especialmente para as conferências municipais que acontecem de dois em dois anos.

Este artigo não trata de um estudo centrado apenas nessa preparação da ARSBAN para a conferência municipal, mas também como a população que se mostrou interessada para o evento, assimilou a pré-conferência e os principais resultados para o público. É um texto de relevância para os próximos estudos sobre regulação no setor de saneamento básico, pois mostra que a ARSBAN enquanto órgão regulador, também assumiu a função de incentivar a participação popular e o controle social, contribuindo assim para distanciar o

pensamento tradicionalista de cidadania no Brasil, traçado durante várias décadas e muito questionado principalmente após a Constituição de 1988.

Para tanto, as informações definidas neste artigo foram resultantes de uma visita à ARSBAN, onde foram colhidos alguns dados sobre a pré-conferência e o evento da conferência em si, além das orientações dos técnicos que trabalham neste órgão municipal.

Assim sendo, este trabalho contém três partes, além desta introdução e das considerações finais. A primeira é uma contextualização da importância da participação social e do controle social para o setor de saneamento básico e para o planejamento de políticas voltadas para este setor. Na segunda parte, examinaremos o setor de saneamento básico e suas regulamentações e falaremos do contexto das agências reguladoras, que com estes regimentos ganharam autonomia para incentivar a participação social. A terceira parte do trabalho discute sobre os trabalhos sociais realizados pela ARSBAN e pelo Comsab, em especial, os preparativos para a V Conferência Municipal de Saneamento Básico, ocorrida no final de 2011.

2. Participação Social e Controle Social no setor de Saneamento Básico

As políticas públicas sempre foram desenvolvidas com mais empenho pelos atores políticos de acordo com a participação da sociedade civil nos espaços públicos de discussão. O debate formalizado pela articulação entre Estado, sociedade e políticas públicas reflete em todas as prioridades que podem ser elencadas pela população sobre os problemas de uma comunidade, de um bairro ou de uma cidade.

O presente tópico tem por objetivo discutir sobre a importância da participação social e a efetivação do controle social mediante a execução das políticas públicas, tendo como principal setor o saneamento básico. Para tanto, antes de entrarmos no caso brasileiro examinaremos a visão internacional da representação popular, utilizando-se como referencia o trabalho de Putnam (2005) sobre o desempenho institucional e a experiência da Itália Moderna. Dando sequência, a ideia é atribuir Moura (1992) e o seu conceito de ideário democrático, para discutir essa concepção com as exigências do Estado Moderno em Durkheim (2002), e finalmente como a participação em um regime de representação por afinidade discutida por Avritzer (2007) pode se enquadrar nas organizações criadas pela própria sociedade civil e os impasses causados por uma cidadania regulada, conceito definido por Santos (1979; 1998). Não obstante é tomado como base ainda para este tópico o trabalho de Florestan Fernandes (1987), no qual afirma que o processo de conciliação foi concretizado pelo alto, ou seja, estabelecido pelas classes dominantes.

A participação é tida como uma ferramenta importante do cidadão em atuar diante dos assuntos político-administrativos de uma gestão governamental, fazendo com que as políticas públicas tornem-se produto desse processo de democracia participativa vigente na Constituição de 1988. A partir da motivação das massas populares, esse arranjo pode socializar o Estado e as políticas públicas com a própria sociedade.

Tendo os governos como instituições políticas, como afirma Putnam (2005, p. 24), “[...] O desempenho prático das instituições, segundo presumimos, é moldado pelo contexto social em que elas atuam”. Os governos enquanto instituições se movem de acordo com o desempenho social, ou seja, dependendo do processo participativo pode haver uma influência na forma de gerir a máquina pública, pois haverá mais pressão por parte da população e os serviços poderão ser prestados e levados com mais seriedade pelos agentes públicos. Portanto, é preciso participação social, empenho e mobilização das massas populares.

A comunidade cívica proporciona segundo Putnam (2005) a disposição do cidadão para o bem comum, evitando um distanciamento do individual. A sociedade brasileira, neste caso, encontra-se em um estado de apatia política, pois mesmo com os avanços da Constituição de 1988, a população ainda vive em situações de intervenções individualistas ou emergenciais, longe de formalizar um capital social, caracterizado no modernismo italiano. As exigências do Estado Moderno não são similares ao momento vivido no cenário político brasileiro atual. Apesar do esforço em se estabelecer a transparência governamental, o cidadão brasileiro não participa da maioria dos assuntos políticos de seu bairro.

Diante disto, Moura (1992) afirma que é importante reforçar a noção de um ideário democrático para o Brasil como um todo, onde as importantes formas de participação sejam configuradas de acordo com as especificidades locais, com a descentralização político-administrativa e a transparência governamental. Então, grandioso é o desafio que pode viabilizar a participação social na esfera local, mas há de se preservar o período recente vivido no Brasil com a conquista destes direitos.

Esse modo de gestão pública ocorrido no Brasil é refletido como uma alternativa para que as políticas públicas sejam de fato executadas, com a participação popular nos diversos espaços públicos de discussão existentes no país, como fóruns, plenárias, movimentos sociais, conferências, dentre outros. Não obstante, temos que:

A valorização da democracia na sociedade moderna sugere a participação dos cidadãos na vida pública ou na vida comum, pressupondo a comunicação entre Estado e seus cidadãos, sendo que as questões governamentais correspondem às reflexões dos próprios cidadãos, podendo gerar uma espécie de consciência governamental como produto da própria consciência social. A sociedade, assim, pode alcançar mais consciência de si mesma, participando da vida pública e, com isso, a presença de indivíduos democráticos se faz importante para a deliberação, a reflexão e o espírito crítico no curso da própria vida pública (Durkheim, 2002).

Podemos afirmar de acordo com a afirmação de Durkheim que o Estado Moderno exige novas formas de participação, o que valoriza a democracia e a própria sociedade, mas para isto acontecer é preciso um acompanhamento do cidadão diante dos assuntos políticos e o mais importante, o que mais se repetiu em sua afirmação, a palavra “consciência” cidadã no que é público. Os atores sociais devem se aproximar de seus atores políticos, definindo a agenda pública e prestando serviços à comunidade/bairro, mas para isto, é necessário o interesse tanto dos políticos em promover, por exemplo, o Orçamento Participativo para um município, mas também da população em participar e opinar, portanto, ter vez e voz. Há então, uma necessidade de reciprocidade entre as duas partes.

O interesse do poder público e da sociedade civil procura somar os canais de participação por uma representação popular mais consistente no debate político em eventos como as conferências por exemplo. O cidadão brasileiro deve aproveitar esse momento de crescimento das instituições participativas nas últimas décadas e mostrar representatividade, passando a definir as prioridades para o seu bairro. Avritzer (2007) denomina de “representação por afinidade” a ideia de um ator social ter a capacidade de discutir os assuntos de seu bairro segundo os demais moradores. O Estado só pode ser considerado moderno quando há uma representação popular ou até mesmo um grupo que adquira o monopólio, logo a condição de deliberar no sistema político com a oferta de ideias dentro do debate. De acordo com Avritzer:

[...] Organizações criadas por atores da sociedade civil e que lidam por muito tempo com um problema na área de políticas sociais tendem a assumir a função de representantes da sociedade civil em conselhos ou em outros organismos encarregados das políticas públicas. [...] (Avritzer, 2007, p. 457).

O fortalecimento da sociedade civil de baixo para cima é imprescindível para o desenvolvimento do processo de execução das políticas públicas, ou seja, há de se defender o aperfeiçoamento dos organismos e meios de participação diretiva da própria sociedade civil, motivada e disposta a melhorar as condições de sua cidade. Segundo o autor, o debate fica mais fácil de ser executado quando há uma habilidade por parte da população em um tema específico e, no caso a ser estudado mais adiante, o saneamento básico, é mais proveitoso ou oportuno quando as organizações discutem a mesma situação há algum tempo. Assim, haverá participação mais direta, com a representação popular nos espaços públicos de discussão em políticas públicas.

Wanderley Guilherme dos Santos em seus dois respectivos trabalhos de 1979, “Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira”, e de 1998, “Décadas de espanto e uma apologia democrática”, amplia o conceito de cidadania regulada, estabelecendo uma discussão que transcorreu no cenário político brasileiro a partir de 1930, durante a Revolução, e trouxe várias restrições para o que pode ser atribuído a um cidadão que lute pelos seus direitos. O autor revela que há um processo de ocupação por parte do cidadão:

[...] conceito de cidadania cujas raízes encontram-se, não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional. [...] são cidadãos todos aqueles membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações reconhecidas e definidas em lei (Santos, 1979, p. 75; 1998 p. 103).

Para Santos (1979; 1998) esse processo de cidadania regulada no Brasil não mudou muito, prova disto é uma recuperação do que havia sido iniciado durante a Revolução de 1930 que, mesmo com as conquistas sociais, ainda permanece, onde a cidadania no Brasil em todos os sentidos (não apenas na concretização dos direitos trabalhistas) é considerada concedida de acordo com o autor, pois a crítica que se faz é de um processo conquistado de cima para baixo, conforme iremos observar em Soares (2012). As ocupações referidas pelo autor são estabelecidas na Constituição, logo para ele, o indivíduo é reconhecido de fato como cidadão com a garantia do instrumento jurídico que é a carteira de trabalho, comprovante de seu nascimento cívico. Dessa forma, a participação popular é encarada como um desafio já sendo enfrentado pelos atores políticos e sociais nos últimos anos, na intenção de mudar essa cultura política que tradicionalmente vem sendo notada no Brasil.

Como vimos, a participação social vista de um olhar mais próximo pelo poder público, facilita a cobrança por melhores condições sociais e possibilita a relação entre Estado, sociedade e políticas públicas de forma articulada, sendo resultado de uma conquista do processo de redemocratização no Brasil, onde:

A constituição da democracia brasileira revela a contradição de que embora ela tenha se processado 'de cima para baixo' é, ao mesmo tempo, o povo que coloca a necessidade de percorrer seus ideais, sobretudo pela defesa da ampliação e garantia dos direitos na vida em sociedade. [...] (Soares, 2012, p.37).

A democracia brasileira estimulou, de certo modo, a participação social no país, porém, como forma de rebater a crítica desse processo ter sido alcançado de cima para baixo, o cidadão brasileiro está mostrando o seu caráter e utiliza-se dos direitos vigorados na Constituição, sendo reconhecido de baixo para cima como cidadão interventor das decisões políticas. É uma democracia sendo vista na prática nos canais de participação, contribuindo para uma cultura política da sociedade também sendo vista na prática. A discussão sobre essa forma de concretizar os direitos do cidadão brasileiro também foi estudada por Fernandes (1987), onde a partir da década de 1990 durante o período de redemocratização do Brasil, estávamos voltados para um autoritarismo, ou seja, para uma conciliação vinda “pelo alto”, logo o cidadão não foi o protagonista desse alcance, e sim, as classes dominantes.

Como forma de retirar essa imagem vista no Brasil principalmente logo após a Constituição de 1988, torna-se fundamental o envolvimento da população no sentido de trabalho voluntário, para elencar as principais necessidades de uma localidade, como a Agência Reguladora de Serviços de Saneamento Básico do Município do Natal (ARSBAN),

o faz com a realização de conferências sobre o saneamento básico no município e também no estado do Rio Grande do Norte com os municípios que compõem a Região Metropolitana de Natal. A força do trabalho comunitário consiste na diminuição da descontinuidade das políticas e ações, que tanto prejudicam o planejamento no Brasil como um todo, e muda também, aquela cultura historicamente difundida no país.

A mobilização social está atrelada ao processo de participação e controle social, pois os espaços públicos existem, como as consultas públicas, as audiências públicas, as pesquisas de opinião, os cursos de capacitação, os seminários, os grupos de trabalho, as próprias conferências, enfim, várias formas de atuação para os agentes sociais, porém, é preciso ainda ver no Brasil uma sensibilização por parte de todos para as necessidades de cada cidadão. Sem mobilização não existirá a participação, logo também não existirá o controle social e a cobrança por melhores resultados das políticas públicas implantadas em uma localidade. Mesmo afirmando que o cidadão exercendo seu voto como atribuição do direito político está participando, é preciso que essa participação seja um processo e não apenas uma etapa, vista apenas no período eleitoral.

A partir dessa continuidade, iremos observar que o controle social em uma política pública será o produto da própria participação social, onde a sociedade estará sensibilizada e disposta a somar forças com os movimentos sociais e os agentes comunitários organizados de acordo com as especificidades de cada bairro. Onde há educação ambiental pode haver um senso crítico principalmente se a sociedade local estiver organizada e compreender os problemas reais de sua comunidade.

Este tópico atribuiu que a participação popular é uma prática importante para a formulação das políticas públicas e o controle social é uma ferramenta de planejamento imprescindível para que essas políticas sejam executadas na prática com uma maior priorização por parte do poder público, com a fiscalização da sociedade civil usuária desses serviços. No próximo tópico, verificaremos que, no saneamento básico existem agências reguladoras que não apenas possuem a função de regular os serviços prestados pelos responsáveis do setor, mas também que estimulam a participação e o controle social, principalmente nos espaços públicos de discussão.

3. O Saneamento Básico e as Agências Reguladoras enquanto mediadoras da Participação e do Controle Social

No tópico anterior, vimos que as políticas públicas são priorizadas por parte do poder público de acordo com a organização da sociedade e com o saneamento básico enquanto política pública, isto não é diferente. Dependendo do grau de participação social nos espaços públicos e a capacidade de debate sobre tal política, principalmente quando há um estímulo por parte do poder público, o Estado poderá compreender que se trata de uma priorização investir, por exemplo, em saúde pública para dar mais qualidade de vida à população.

O presente tópico tem por objetivo discutir o saneamento básico visto na Lei Federal 11.445, de janeiro de 2007 que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico e dá outras providências, e visto na Lei Estadual 8.485, de fevereiro de 2004 que dispõe sobre a Política Estadual de Saneamento Básico, institui o Sistema Integrado de Gestão do Esgotamento Sanitário e dá outras providências que é a regulamentação do Estado do Rio Grande do Norte, enquanto setor que necessita de controle e participação por parte da sociedade civil. Em seguida, relatamos qual a postura adotada pelo município do Natal, capital do Estado do Rio Grande do Norte na atualidade frente os dois segmentos. Por fim tratamos sobre o papel das agências reguladoras tanto na função de regulação, quanto no incentivo à participação social e controle sob todos os serviços prestados pelas concessionárias.

O saneamento básico figura como um conceito relativamente recente e após a Constituição de 1988 ganhou uma atenção mais cuidadosa, principalmente, quando relacionado ao conceito de saúde pública. A universalização do setor de saneamento básico foi assumida como princípio fundamental na Lei Federal 11.445/2007 com o intuito de reformar institucionalmente o aparelho do Estado nesse pensamento, principalmente nos canais de participação existentes no país. Apesar de, mesmo antes do período de redemocratização já existirem vários debates sobre o saneamento básico, este processo de regulamentação é contemporâneo, pois só em 2008 o governo brasileiro já elaborava o Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANSAB), vigorado na lei federal enquanto mediador dos programas e projetos estruturantes para as demais esferas de governo.

Este trabalho não tem o propósito de discorrer sobre o PLANSAB em seus aspectos pertinentes e críticos, porém nos faz concluir que a regulamentação do saneamento básico no Brasil foi estabelecida como uma necessidade após décadas de discussões, nas quais a

partir da lei, de imediato veio o plano e as leis estaduais. No caso específico do Rio Grande do Norte, como veremos adiante, houve uma antecipação em se regulamentar o saneamento básico aos seus municípios.

A Lei Federal 11.445/2007 atribuiu como conceito de saneamento básico em seu artigo 3º, inciso I o,

[...] conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais de abastecimento de água potável; esgotamento sanitário; limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos; drenagem e manejo de águas pluviais e urbanas. (Lei 11.445/2007, art. 3º, inciso I).

O saneamento básico, portanto, foi estabelecido de forma conceitual sob quatro fases: o abastecimento de água, o esgotamento sanitário, os resíduos sólidos e a drenagem urbana. Até então, não havia um conceito propriamente constituído pelo Estado brasileiro, tornando-se mais difícil criar mecanismos de participação para o setor enquanto política pública.

Firmado o conceito de saneamento básico, o Estado enxergou uma materialização da conscientização popular, que mesmo ainda superficial, identificava que o termo sempre esteve associado com a saúde, pois:

É importante ressaltar, contudo, que a natureza de uma ação de saneamento coloca essa medida como essencial à vida humana e à proteção ambiental. Sendo uma ação eminentemente coletiva, em face da repercussão da sua ausência, ela se constitui em uma meta social. Em sendo uma meta social, essa medida se situa no plano coletivo, onde os indivíduos, a comunidade e o Estado têm papéis a desempenhar. [...] (Moraes e Borja, p. 14).

De acordo com a afirmação de Moraes e Borja, o saneamento básico precisa ser uma ação levada com mais seriedade por parte do poder público, pois influi no meio ambiente e também dá condições de uma melhor qualidade de vida à população, além de ser entendido como um direito social, formalizado no coletivo, diante de uma articulação entre Estado e sociedade, onde cada um deve possuir um papel importante nesse meio. Como vimos no primeiro tópico deste estudo, há uma necessidade em se articular Estado, sociedade e políticas públicas e com o saneamento básico isto também procede, não apenas pelo fato de ser uma política pública, mas pela importância da participação nesta área, que abrange outras, como saúde pública, educação e o meio ambiente.

A gestão dos serviços públicos de saneamento básico no Brasil a partir dos anos 2000 foi pensada nas funções de promover o planejamento das atividades, regular, fiscalizar o serviço, de controle social e de prestação do serviço. Os princípios da Lei Federal

11.445/2007 estão vigorados no artigo 2º, onde temos a universalização do acesso como principal bandeira.

No entanto, a maioria das cidades brasileiras na atualidade enfrenta problemas, principalmente, na aplicação da lei federal, pois o saneamento básico sempre foi considerado uma política que não traz voto aos governantes, sendo justificado neste sentido com as obras e engenharias que não dão retorno aos políticos e, no caso do Rio Grande do Norte isto acontece, tendo a capital Natal com pouca referencia nos investimentos em serviços para esta área.

Para tanto, é preciso um olhar aproximado da sociedade no que concerne a participação e a cobrança por melhores condições de vida na cidade já que o saneamento básico é um componente de saúde pública e de bem-estar em uma comunidade, refletido diretamente na qualidade de vida. Com base em Silva, Rodrigues e Paiva:

As lutas sociais devem refletir esse princípio, o da reivindicação, pois a existência da cidadania, ou melhor, a luta por direitos, não se limita a conquista da Lei, mas, sobretudo, na capacidade que se tem de transferir essas leis do papel à prática, à realidade (Silva, Rodrigues e Paiva, p. 6).

De acordo com os autores citados, é importante que o cidadão exerça seu papel, de modo a fortalecer a democracia participativa e a aplicação de seus direitos de forma contínua. Ora, se estes direitos sociais estão vigorados na Constituição e em alguns casos são vistos na prática, por que não participar dos assuntos sobre o saneamento básico na prática, concomitantemente? Neste caso, deve existir um estímulo à população, onde essa possibilidade de sensibilização se inicie, principalmente, com as lideranças comunitárias, interagindo a sociedade local com o poder público, mais precisamente, com a prefeitura municipal por meio da promoção de eventos.

A Lei 11.445/2007 então atribuiu responsabilidades aos municípios, não se esquecendo de reforçar o sentido da participação social no saneamento básico, conseqüentemente, o de controle social que ultrapassa a gestão dos serviços públicos prestados neste setor, indo até o acompanhamento e a avaliação crítica dos planos, programas ou projetos a serem elaborados. Nesse contexto, o art. 27 dessa lei dispõe que todo e qualquer cidadão deve receber constantemente as devidas informações das prestações desses serviços realizados pelas concessionárias que representam o setor, por notas oficiais das agências reguladoras, o que contribui para que a população do município esteja informada nos veículos de comunicação e passe a sugerir, estabelecer críticas e

atribuir elogios às obras e instalações executadas. Assim, a população fica mais informada do que está sendo executado em sua cidade, podendo até participar de todo o processo.

No caso do Rio Grande do Norte, a Lei Estadual 8.485/2004 é uma regulamentação também recente, criada antes mesmo da elaboração e aprovação da lei federal, porém não atribuiu em seu arcabouço-institucional a participação popular e o controle social no saneamento básico. Neste caso, como mencionamos, no Brasil há um problema por parte dos estados na adesão do que está sendo colocado em uma regulamentação na maior esfera de governo para o que está sendo colocado na Constituição local, ou seja, o que vem de baixo para cima não possui o mesmo sentido do que foi atribuído de cima para baixo.

Seguindo este raciocínio, seria necessário incluir a participação popular e o controle social das ações e dos serviços de saneamento básico na lei estadual para que os municípios descentralizem ainda mais o incentivo à participação dos seus habitantes. Do contrário, pode comprometer com o desempenho das atividades de saneamento básico nos municípios de uma forma geral. O município de Natal toma uma postura mais de acordo com a lei federal, que dá atribuições às cidades em reforçar o espírito da democracia participativa dando condições à comunidade de promover debates sobre os assuntos referentes ao saneamento básico nos espaços públicos e até nas conferências municipais como veremos no próximo tópico sobre os trabalhos realizados pela ARSBAN. Mas antes, vamos abordar a importância da participação das agências reguladoras de um modo geral no controle social.

As agências reguladoras surgiram no Brasil a partir de 1997 diante de um contexto político, econômico e social marcado pela redemocratização e pelo neoliberalismo, com a função de regular os setores das políticas públicas. Nesse contexto, agora se voltando à Lei Federal 11.445/2007, temos o exercício da regulação dos serviços públicos de saneamento básico sob a ótica da participação e do controle social, onde as agências reguladoras ganharam outra função: a de estimular essa participação popular e não apenas regular o serviço prestado. A referida lei separou as funções de planejamento, prestação, fiscalização e regulação dos serviços de saneamento básico, facilitando esse discurso e estabelecendo todas as funções dos órgãos competentes.

O art. 23 da Lei Federal destina que a entidade reguladora, prestará então informações que abrangerão da participação até o controle social dos serviços oferecidos. Portanto, há um novo pensamento pela adequação entre não somente atribuir a real função da regulação que é o acompanhamento dos contratos ou concessões, mas também de estimular à cidadania dos usuários e o direito destes participarem dos assuntos de interesse

específico das agências reguladoras, sendo notada, portanto, uma nova função para estas agências, distanciando o pensamento em apenas serem presentes os técnicos e o poder público em geral.

Diante disto, as formas de controle social, sejam por conselhos ou por conferências e até em eventos preparatórios, foram institucionalizadas no âmbito do Poder Executivo, especificamente em Natal, onde a ARSBAN promove esta função na promoção de debates no formato de conferências. Para tanto:

É nessa concepção de gestão pública – cujo objetivo é priorizar o planejamento estratégico das ações e definição de políticas públicas inclusivas – que se insere a participação dos diversos segmentos da sociedade civil organizada, em espaços de representação legítimos de controle/participação social, que atuam no sentido de acompanhar a aplicação dos recursos e cobrar as ações para que atendam às demandas e aos interesses da coletividade. (Pinheiro, Lima e Assis, 2007, p. 148).

Há, portanto, a partir da participação popular, uma necessidade em se promover o controle social dos serviços, ou seja, de acordo com os autores as políticas públicas poderão ser definidas na medida em que os espaços de discussão sejam ocupados pelo público, que irá acompanhar todas as ações a serem prestadas para o bem comum. Os autores argumentam ainda que o momento atual é de promover políticas públicas inclusivas, o que eles destacam sendo estas a regulação, a participação popular e o controle social.

Os mecanismos de participação e controle social dos serviços de saneamento básico nos últimos anos notadamente vêm mostrando um avanço considerável, graças à capacidade de regulação do Poder Executivo, o que facilitou a efetivação do serviço por contratos ou concessões e monitorados pelas agências reguladoras. São elas que prestarão o exercício da democracia participativa efetivado em lei para o saneamento básico, formalizando e articulando a sociedade civil organizada com as concessionárias que prestam os serviços de saneamento em suas fases (abastecimento de água, esgotamento sanitário, manejo de resíduos sólidos e drenagem urbana).

Como veremos no tópico seguinte, o município do Natal é operado pela ARSBAN, que dispõe de dois organismos de participação e controle social em sua estrutura organizacional: trata-se do Conselho Municipal de Saneamento Básico (Comsab) e das Associações dos Usuários dos Serviços de Saneamento Ambiental (ASSUSSAS). Neste trabalho estudamos apenas a ARSBAN enquanto organização reguladora e o Comsab, pois é uma entidade que estabelece a programação das conferências municipais de saneamento básico em Natal.

Neste tópico estabelecemos uma comparação do saneamento básico visto na regulamentação federal de 2007 e na estadual do Rio Grande do Norte, em 2004, mostrando que mesmo com essa antecipação local, a lei federal é mais completa com relação ao incentivo da participação popular e do controle social sob os serviços prestados à população, sendo notada uma aproximação do município do Natal no âmbito federal ao invés de ser com a lei estadual. Na parte final deste tópico discorreremos acerca das funções das agências reguladoras enquanto órgãos do Executivo prestadores da regulação dos serviços de saneamento básico em lei federal, ao mesmo tempo são provedores da participação popular e do controle social. Dessa nova forma de pensar, podemos ver a população mais próxima das ações e iniciativas voltadas para si, enquanto atores sociais organizados e mobilizados em atingir um só objetivo: o bem comum.

4. A Agência Reguladora de Serviços de Saneamento Básico do Município do Natal (ARSBAN) e o Conselho Municipal de Saneamento Básico (Comsab) na promoção da Participação e do Controle Social no Saneamento Básico

Como vimos, a sociedade civil nos últimos anos vem mostrando um caráter de cidadania sendo praticado de baixo para cima, ou seja, nos espaços públicos locais que lhe foram conferidos, dando resposta à conquista desses direitos, efetivada de cima para baixo. Na discussão das políticas públicas sobre participação social e controle do que realmente é conferido aos órgãos competentes, podemos afirmar que o crescimento desses espaços de discussão após a Constituição de 1988 ampliou esse processo, que na atualidade ainda carece de uma maior sensibilização por parte da sociedade civil.

Diante desse cenário de conquistas sociais, as organizações do setor público passam a garantir um trabalho mais concreto quando há um incentivo ao controle de suas ações, principalmente na discussão da representatividade e da legitimidade da população. Neste tópico discutimos sobre os trabalhos sociais realizados pela Agência Reguladora de Serviços de Saneamento Básico do Município do Natal (ARSBAN) e pelo Conselho Municipal de Saneamento Básico (Comsab), que são os mediadores do controle social nas ações de saneamento básico no município. Mas, antes de falarmos desses trabalhos sociais por meio da organização das conferências municipais, é preciso compreender, primeiramente, o processo de regulamentação da ARSBAN e do Comsab e as principais funções que competem a esses órgãos municipais.

No tópico anterior, vimos que a Lei Federal 11.445/2007 atribuiu uma nova função para as agências reguladoras, especificamente, no setor de saneamento básico: a de incentivar a participação popular e o controle social. Mas o município do Natal, antes da regulamentação no nível federal, já contava com duas leis que atribuíam não só a participação, mas também o controle das atividades executadas no saneamento básico. Então a Lei 5.285, de 25 de julho de 2001 (atualizada em 28 de junho de 2005) por sua vez, criou o Conselho Municipal de Saneamento Básico (Comsab) e estabeleceu outras disposições. O Comsab é um órgão consultivo no setor de saneamento básico do município do Natal com poder opinativo e procura articular sociedade civil com a ARSBAN frente às concessionárias, por meio das conferências municipais de saneamento básico, que estimulam de certa forma a participação social e a visão crítica da população sobre todas as atividades realizadas pelos órgãos competentes deste setor.

A Lei 5.346, de 28 de dezembro de 2001 por sua vez cria a Agência Reguladora de Serviços de Saneamento Básico do Município do Natal (ARSBAN) no mesmo ano da criação do Comsab sob a missão de instrumentalizar o processo de regulação no município do Natal para o setor de saneamento básico, também trabalhando com o conselho esse processo de participação social por meio de atividades dinâmicas. Assim sendo, a ARSBAN foi criada não apenas para regular o serviço, mas também para trabalhar com a população usuária desses serviços, fornecendo ferramentas de participação social que, de certa forma procuram mobilizar a sociedade local no contexto do saneamento básico. Neste sentido, as atividades realizadas pela ARSBAN quando forem sobre controle social são conferidas de acordo com as diretrizes do Comsab e de seus representantes.

Com relação ao controle social, no artigo 10 da Lei 5.346/2001 são estabelecidos direitos e obrigações aos usuários dos serviços prestados pelas concessionárias, sendo o inciso II, o direito de receber tanto do prestador dos serviços quanto da agência municipal todas as informações que venham a defender seus interesses individuais, primeiramente, para depois haver uma articulação com o coletivo, até o direito de atribuir respostas às possíveis reclamações e o inciso V que trata da obrigação de comunicar ao poder público, à ARSBAN e ao prestador do serviço se acontecer irregularidades e atos ilícitos com os serviços que forem desempenhados, até onde tiver conhecimento.

As conferências municipais de saneamento básico são atividades realizadas de dois em dois anos e, segundo Urbano Medeiros Lima (2006), ex-diretor-presidente da ARSBAN, possuem um grande significado dentro da regulação até mesmo no nível estadual, pois procura não somente abrigar as discussões no município do Natal, mas também em outras cidades, principalmente aquelas próximas à capital, abrangendo a Região Metropolitana de Natal, mostrando que o processo de regulação e controle social não é para ser observado apenas na capital do estado, e sim, nos municípios interessados em participar dos debates.

Este estudo não procura discutir sobre toda a programação da conferência municipal, mas destaca como foram submetidos os preparativos para o referido evento e se as atividades dinâmicas contribuíram ou não para estimular a participação social dando representatividade e legitimidade durante os debates. De acordo com o planejamento do Comsab foi proposta a realização de cursos preparatórios para a V Conferência Municipal de Saneamento Básico, um período denominado “pré-conferência”. O órgão regulador procurou sensibilizar a população para participar do evento e se capacitar de acordo com as temáticas que seriam abordadas durante a conferência se inscrevendo em cursos básicos. Assim sendo, o curso foi chamado de “Introdução ao saneamento básico” e foi ministrado nas escolas municipais de Natal.

Os profissionais da ARSBAN iniciaram então a pré-conferência com uma seleção por meio de currículos enviados à agência das pessoas que demonstrassem interesse em participar do “Curso de Formação de Agentes Multiplicadores” através de conhecimentos específicos sobre o saneamento básico a ser ministrado pelo então Diretor-Técnico da ARSBAN, o professor Aristotelino Ferreira Monteiro. Após a realização do curso foi estabelecida uma nova seleção, agora para definir os agentes multiplicadores que iriam ministrar o curso de Introdução ao Saneamento Básico para a população nos bairros das zonas norte, sul, leste e oeste do município de Natal. Neste caso, a ARSBAN selecionou 12 agentes multiplicadores dentre os participantes do curso, que iriam ser distribuídos em 12 núcleos ou bairros, onde cada escola deveria comportar pelo menos 30 alunos. A agência reguladora também remunerou cada agente multiplicador selecionado com uma quantia de R\$ 950,00 (novecentos e cinquenta reais), pelo curso ministrado. O quadro 1 a seguir mostrará a identificação das escolas municipais e dos núcleos ou bairros que receberam os cursos preparatórios por região administrativa:

QUADRO 1 – DISTRIBUIÇÃO DAS ESCOLAS MUNICIPAIS E DOS NÚCLEOS/BAIRROS QUE RECEBERAM OS CURSOS PREPARATÓRIOS POR REGIÃO ADMINISTRATIVA

NOME DA ESCOLA	REGIÃO ADMINISTRATIVA	NÚCLEO/BAIRRO
E. M. Profa. Francisca de Oliveira	Norte	Pajuçara
E. M. Profa. Terezinha Paulino de Lima	Norte	Nossa Senhora da Apresentação
E. M. Profa. M. Madalena X. de Andrade	Norte	Potengi
E. M. Nossa Senhora Dos Navegantes	Norte	Redinha
E. M. Prof. Zuza	Oeste	Dix Sept-Rosado
E. M. Ferreira Itajubá	Oeste	Quintas
E. M. Profa. Maria Cristina Ozório Tavares	Oeste	Felipe Camarão
E. M. Estudante Manuel Bezerra	Oeste	Planalto

E. M. Antônio Campos	Leste	Mãe Luiza
E. M. Santos Reis	Leste	Santos Reis
E. M. Prof. Carlos Belo Moreno	Sul	Neópolis
E. M. Prof. Ulisses de Góis	Sul	Nova Descoberta

Fonte: Elaboração própria. Dados da Agência Reguladora de Serviços de Saneamento Básico do Município do Natal (ARSBAN), 2011.

De acordo com o quadro 1 podemos afirmar que a ARSBAN distribuiu o número de escolas conforme o tamanho de cada região administrativa, sendo assim, 4 escolas para a zona norte, 4 escolas para a zona oeste, 2 para a zona leste e 2 para a zona sul aderiram à execução dos cursos básicos para os participantes da conferência. Segundo dados da ARSBAN, ao todo foram realizadas 20 aulas por escola, cada uma com duração de 3 horas, e 225 pessoas participaram dessa preparação para a V conferência de saneamento básico nas 12 escolas municipais acima descritas.

Seguindo todo esse processo a agência reguladora diferenciou a V Conferência das anteriores, pois não houve uma preparação por meio de cursos básicos destinados a quem participou dos debates, logo para este evento houve uma preocupação por parte do Comsab e da ARSBAN em se garantir a legitimidade e a representatividade da população que participou das discussões, facilitando então, uma articulação de ideias entre poder público municipal e sociedade civil durante o evento. A figura da página seguinte nos mostrará a localização das escolas municipais que receberam os cursos preparatórios:

FIGURA 1 – LOCALIZAÇÃO DAS ESCOLAS MUNICIPAIS QUE RECEBERAM OS CURSOS PREPARATÓRIOS

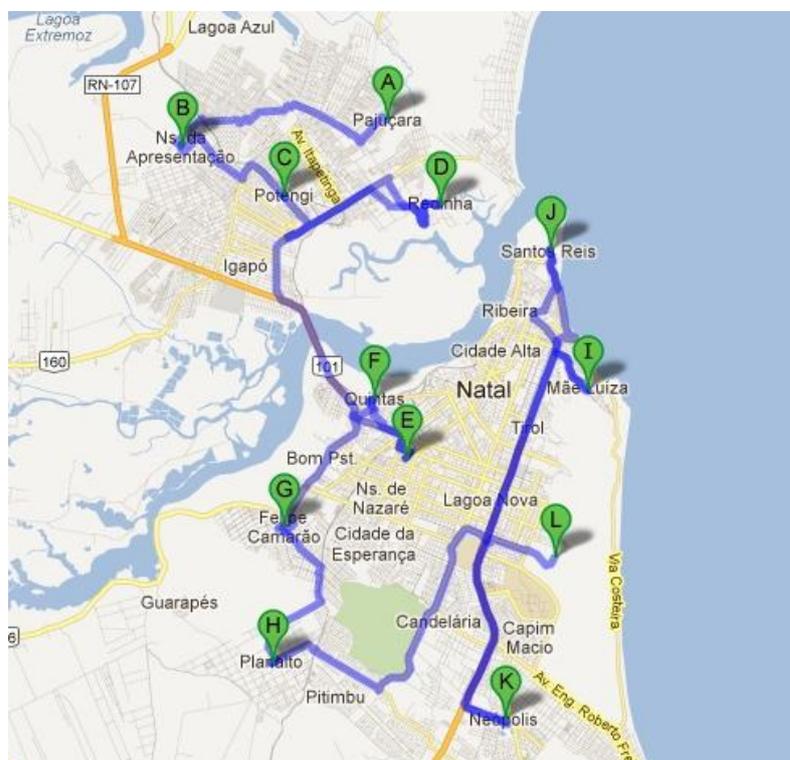


Foto: Elaboração própria utilizando o Google Maps. Dados da Agência Reguladora de Serviços de Saneamento Básico do Município do Natal (ARSBAN), 2012.

De acordo com a figura, podemos identificar de forma mais compreensível todos os núcleos onde se localizam as escolas que aceitaram a pré-conferência por meio dos cursos de saneamento básico para a população. A escolha das escolas foi aleatória, mas a ARSBAN procurou identificar tanto a estrutura física de cada uma delas quanto à viabilização do espaço pela direção pedagógica. Neste caso, mesmo sendo aleatória, nota-se que as escolas eram distantes uma das outras, o que contribuiu assim para que cada região administrativa recebesse os anúncios do evento com mais abrangência. Portanto, como se vê na imagem, cada bairro em destaque possui certa distância do outro, diminuindo até as fronteiras existentes entre eles.

A figura ainda nos revela que a representação dos espaços públicos, no caso das escolas foi caracterizada como um modelo de afinidade, ou seja, como vimos na definição de Avritzer (2007), houve uma aproximação do poder público municipal, já que as instituições são municipais, com os moradores tanto dos bairros considerados os núcleos quanto nos bairros vizinhos, mostrando, que a agência municipal atribuiu ao ator social, no caso os participantes dos cursos a capacidade de discutir os assuntos sobre saneamento

básico em cada bairro que recebeu a pré-conferência e em ambientes onde o equipamento público de educação está presente que são de fato as escolas.

A distribuição dos 12 agentes multiplicadores nos 12 bairros da cidade foi importante para que a população demonstrasse maior sensibilidade a participar do debate sobre o saneamento básico no município de Natal. Os selecionados além de garantirem a capacitação, puderam ministrar as aulas, fortalecendo a dinâmica com a população, desempenhando um papel preponderante para que a conferência fosse diferente das anteriores, sendo considerado um evento fortalecedor da democracia participativa.

O tema da V Conferência Municipal de Saneamento Básico foi “Educação para a cidadania em saneamento ambiental”, sendo um evento dividido em quatro eixos temáticos: a) captação, tratamento e abastecimento de água em Natal; b) esgotamento sanitário em Natal; c) coleta, transporte e disposição dos resíduos sólidos no município de Natal; e d) drenagem urbana em Natal. Como mencionamos, neste trabalho não discutimos sobre o que aconteceu durante o evento, mas os eixos temáticos foram citados para contribuir com a ideia de participação e controle social, foco desse estudo.

A V Conferência em seu regimento atribuiu aos participantes que levantassem proposições sobre cada eixo temático referido. As melhores ideias iriam auxiliar na elaboração de um documento oficial a ser entregue após o evento. O regimento ainda procurou dividir o número de participantes em categorias específicas, sendo os delegados, representados pela sociedade civil organizada (movimentos sociais e populares, Organizações Não-Governamentais, sindicatos e estudantes); convidados oficiais (estudiosos e interessados no assunto e autoridades políticas) e convidados extra-oficiais (participantes que não se enquadravam as duas primeiras categorias).

Como estamos tratando da participação popular, o grupo dos delegados representou então os participantes da conferência que se capacitaram com os cursos preparatórios durante o período da pré-conferência. O quadro 2 da próxima página, mostrará como o regimento da conferência durante a pré-conferência dividiu o percentual desses delegados de acordo com cada região administrativa:

QUADRO 2 – PERCENTUAL DOS DELEGADOS PARA A V CONFERÊNCIA MUNICIPAL DE SANEAMENTO BÁSICO POR REGIÃO ADMINISTRATIVA

REGIÃO ADMINISTRATIVA	NÚMERO DE DELEGADOS (%)
Zona Norte	35
Zona Oeste	27
Zona Leste	16
Zona Sul	22
Total	100

Fonte: Elaboração própria. Dados do Regimento da V Conferência Municipal de Saneamento Básico. Agência Reguladora de Serviços de Saneamento Básico do Município do Natal (ARSBAN), 2011.

O quadro 2 reforça que a ARSBAN e o Comsab procuraram distribuir o número dos delegados representantes da população de acordo com a região administrativa, também com uma preocupação em relação ao tamanho de cada localidade como vimos no quadro 1. Vale ressaltar que os delegados que participassem do evento com uma frequência mínima ou superior de 75% garantiriam a emissão dos certificados específicos para cada um. Dessa forma, a ARSBAN incentivou a participação mesmo quando ocorressem casos particulares, sobretudo, quando fossem justificar suas ausências tanto no trabalho quanto nas escolas no caso dos estudantes. Mas, essa proporcionalidade dos delegados atribuída no regimento não foi vista na prática, ou seja, durante o evento. O quadro 3 irá revelar o número de pessoas (delegados) que compareceu ao evento pelo menos em um dia da realização dos debates.

QUADRO 3 – NÚMERO DE DELEGADOS QUE COMPARECEU PELO MENOS UMA DATA AO EVENTO POR REGIÃO ADMINISTRATIVA

REGIÃO ADMINISTRATIVA	NÚMERO DE DELEGADOS
Zona Norte	39
Zona Oeste	23
Zona Leste	14

Zona Sul	16
Total	92

Fonte: Elaboração própria. Dados da Agência Reguladora de Serviços de Saneamento Básico do Município do Natal (ARSBAN), 2011.

Como sabemos os 12 agentes multiplicadores ministraram o curso de Introdução ao Saneamento Básico para 225 pessoas, distribuídas de acordo com cada núcleo, mas desse número apenas 92 pessoas compareceram a pelo menos um dia dos três do evento. De acordo com o quadro 3, podemos afirmar que a proposta inicial da ARSBAN não foi bem sucedida durante o evento, pois muitas pessoas que participaram da pré-conferência, preenchendo as cadeiras durante o curso básico de saneamento não frequentaram a conferência, mesmo com aquele incentivo de ganharem os certificados.

No entanto, de acordo com o professor Cícero Onofre de Andrade Neto (2011), a educação e a participação social são tidas como indissociáveis, ou seja, uma depende da outra e não é possível educar para a cidadania sem o envolvimento e a participação por dentro dos assuntos e problemáticas mais importantes da comunidade. Seguindo esse pensamento, mesmo devendo um procedimento metodológico mais avançado para um evento importante no setor de saneamento básico, a ARSBAN e o Comsab deram um grande passo nessa ideia colocada pelo professor para uma democracia participativa, na qual a população conferir até onde o controle social do prestador de serviço pode influenciar no planejamento das ações e iniciativas voltadas para a cidade e também para o estado do Rio Grande do Norte.

Há de se valorizar o trabalho iniciado durante a pré-conferência, onde a ARSBAN procurou estabelecer normas para os organizadores do evento, com a preocupação de qualificar não somente a população que demonstrasse interesse na questão do saneamento básico, mas também as pessoas que se sensibilizaram a ministrar o curso de Introdução ao Saneamento Básico, portanto, os agentes multiplicadores.

Ao mesmo tempo em que o processo de redemocratização no Brasil por meio da Constituição de 1988 é considerado recente, as formas de participação e controle social em determinados setores das políticas públicas iniciam uma mudança no modelo de cidadania considerado ideal no Brasil, fortalecendo o processo de baixo para cima, com a articulação entre o poder público local e os atores sociais nos espaços públicos de debates, neste caso, nas conferências municipais.

5. Considerações Finais

Neste trabalho analisamos a prática da participação popular e do controle social para o setor de saneamento básico no período que antecedeu a V Conferência Municipal de Saneamento Básico conhecido como “pré-conferência”. Podemos garantir que tal prática é uma ferramenta fundamental para o processo de deliberação das políticas públicas e para a organização dos debates nos espaços públicos, por meio da capacitação concedida pela ARSBAN durante os cursos preparatórios.

A análise desses canais de participação no município do Natal durante o período da pré-conferência, notadamente, pode ser considerada uma experiência, pois a ARSBAN juntamente com o Comsab demonstrou que as discussões realizadas durante o evento são importantes para o saneamento básico, da mesma forma que o período antecedente fortalece a articulação entre sociedade civil organizada (delegados) e poder público (autoridades competentes), o que contribui para distanciar o pensamento tradicionalista de cidadania no Brasil, podendo observar que a sociedade civil está dando uma resposta com esse e outros exemplos para este paradigma traçado no país durante várias décadas e muito questionado, principalmente, após a Constituição de 1988.

Ainda com relação à pré-conferência, pode-se afirmar que a ARSBAN teve uma preocupação na definição dos 12 agentes multiplicadores, escolhidos após a seleção dos currículos, sendo definidos de acordo com a formação acadêmica na área do saneamento básico ou em área correlata a este setor. A instituição também garantiu que estes multiplicadores recebessem materiais didáticos bem definidos para desenvolverem os cursos preparatórios e as dinâmicas para a população e, no caso dos bairros escolhidos para receberem estes agentes houve uma distribuição adequada para cada região administrativa de Natal com as escolas que aderiram a pré-conferência.

Entretanto, essa preocupação por parte da ARSBAN e do Comsab na organização foi superficial pela abrangência do evento, pois inicialmente buscou-se apenas qualificar o debate com a capacitação dos delegados, logo apesar da ideia de ampliar a participação social para a conferência, a agência municipal não estabeleceu uma metodologia mais eficaz para a preparação do evento. Mesmo assim, o diferencial da V Conferência Municipal sobre saneamento básico com relação às anteriores foi destacado na pré-conferência, onde 225 pessoas participaram do curso de Introdução ao Saneamento Básico. Neste sentido, podemos afirmar que a sociedade civil organizada pôde participar dos cursos ministrados

pelos multiplicadores nos bairros de Natal, na intenção de enriquecer as discussões sobre a questão do saneamento básico no município.

Para tanto, é preciso que as autoridades competentes incentivem ainda mais o exercício da participação popular, de forma a evitar que o debate político seja apenas voltado para a visão técnica, mas para isso é necessário também que os movimentos sociais e representações populares em geral tornem-se capazes de dialogar com o poder público sobre os principais problemas que atingem suas comunidades, mostrando uma maior representatividade nos debates.

Seguindo esse pensamento, a ARSBAN e o Comsab precisam articular suas propostas para os próximos eventos estabelecendo um cronograma contendo a programação completa desde o período da pré-conferência até a conferência em si e também uma metodologia que garanta a eficiência, a efetividade e a eficácia do que pode colaborar um debate sobre saneamento básico para o município do Natal, para os municípios que formam a Região Metropolitana de Natal e para o estado do Rio Grande do Norte. Além dessa preocupação com o cronograma e a metodologia, é imprescindível que a ARSBAN fortaleça mais ainda a participação social, mostrando que o saneamento básico é um setor importante para a qualidade de vida da população e que precisa da atenção dos atores políticos para a definição de ações ou iniciativas que mais adiante se tornem políticas públicas concretas.

A natureza contemporânea do Brasil precisa aperfeiçoar o modelo de planejamento das políticas públicas, sendo importante essa ferramenta da participação popular para o alcance do controle social não somente no saneamento básico, mas em todos os setores que vão ao encontro dos interesses da sociedade. Notamos, então, que tudo é um processo iniciado durante a participação popular, passando pelo controle de todos os serviços prestados pelas concessionárias até se chegar de fato na política pública. Deste modo, há de se estabelecer que a cidadania seja capacitada, pois isto irá fortalecer o debate e a recíproca entre poder público e sociedade civil tornando-a concreta.

Não obstante, a sociedade civil deve procurar somar experiências e todos esses conhecimentos conferidos em eventos públicos, neste caso, em conferências sejam constantes, na ideia de sensibilização. Já como desafio para os governantes, é importante não medir esforços na promoção de eventos públicos para mobilizar a população a participar, o que é fundamental não apenas para a democracia participativa, mas também para o pleno exercício da cidadania.

Referencias

AGÊNCIA REGULADORA DE SERVIÇOS DE SANEAMENTO BÁSICO DO MUNICÍPIO DO NATAL (ARSBAN). **Lei no 5.346/01**. Cria a Agência Reguladora de Serviços de Saneamento Básico do Município do Natal e dá outras providências.

AVRITZER, Leonardo. Sociedade Civil, Instituições Participativas e Representação: Da Autorização à Legitimidade da Ação. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 50, nº 3, p. 443-464, 2007.

BORJA, Patrícia Campos. MORAES, Luís Roberto Santos. **Saneamento como um direito social**. Salvador, Bahia.

BRASIL. **Lei Federal no 11.445/07**. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico e dá outras providências.

CONSELHO MUNICIPAL DE SANEAMENTO BÁSICO (COMSAB). **Lei no 5.285/01**. Cria o Conselho Municipal de Saneamento Básico e estabelece outras disposições.

DURKHEIM, E. **Lições de sociologia**. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

FERNANDES, Florestan. **A Revolução Burguesa no Brasil**. Rio de Janeiro, Guanabara: 1987.

LIMA, Urbano Medeiros. Desafios da Regulação no Brasil. **A Visão da ARSBAN**. PROENÇA, Jadir Dias. COSTA, Patrícia Vieira da. MONTAGNER Paula. – Brasília: ENAP, 2006. 342 p. A visão da ARSBAN. Urbano Medeiros Lima, p. 309 - 341.

MOURA, Suzana. **Governo local e participação popular: ideário e prática. VERACIDADE**, Salvador: SEPLAM/PMS, v.2, n.3, p. 42-48, set. 1992.

PINHEIRO, José Ivam. LIMA, Urbano Medeiros. ASSIS, João Batista Lucena de. Controle Social da Prestação dos Serviços de Água e Esgoto. In: Regulação. **Controle Social na Regulação da Prestação dos Serviços de Água e Esgotos em Natal - RN**. JUNIOR, Alceu de Castro Galvão. XIMENES, Marfisa Maria Ferreira. Fortaleza. 2007. 256 p.

PUTNAM, Robert D. **Comunidade e Democracia: a experiência da Itália Moderna**. 4ªed – Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005. 260p.

RIO GRANDE DO NORTE. (Estado). **Lei Estadual no 8.485/04**. Dispõe sobre a Política Estadual de Saneamento Básico, institui o Sistema Integrado de Gestão do Esgotamento Sanitário e dá outras providências.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira**. Rio de Janeiro, Editora Campus Ltda., 1979.

_____. **Décadas de espanto e uma apologia democrática**. Rio de Janeiro, Editora Rocco, 1998.

SILVA, Eugênio Ribeiro. RODRIGUES, Neffer André Torma. PAIVA, Maria Cristina Pereira de. **Políticas Públicas e o Saneamento Básico em Natal: Uma Análise da Lei 11.445**. Pesquisa de Iniciação Científica realizada na Unidade Interdisciplinar de Estudos sobre a Habitação e o Espaço Construído, Departamento de Geografia/UFRN.

SOARES, Giselle Silva. Entre o projeto de modernidade e a efetivação da democracia: marcas deixadas na construção da vida social brasileira. **Revista Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 109, p. 31-44, jan./mar. 2012.