

9

PARTICIPAÇÃO CIDADÃ COMO INSTRUMENTO LEGITIMADOR DA POLÍTICA REGIONALIZADA DE SANEAMENTO BÁSICO

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA COMO INSTRUMENTO PARA LEGITIMAR LA POLÍTICA REGIONALIZADA DE SANEAMIENTO BÁSICO

Vitória Carolayne Barbosa Silva Santos³⁹
Tiago Soares Vicente⁴⁰

RESUMO: O trabalho tem por objetivo investigar de que maneira a participação popular atua como instrumento que dá validade e eficácia ao planejamento, elaboração, execução e fiscalização da política de saneamento básico, e como o descaso em relação a sua institucionalização prejudica a concretização dessa política, ressaltando a importância de sua aplicação no âmbito da prestação regionalizada dos serviços de saneamento. A problemática da pesquisa foi verificar como a participação popular legitima a política regionalizada de saneamento básico. Para produção do trabalho foi adotada a metodologia baseada na abordagem de cunho qualitativo, de natureza básica e objetivo exploratório. Será utilizada de forma predominante a pesquisa bibliográfica, utilizando-se o método de abordagem indutivo. Da análise, constatou-se a dificuldade de implementação do controle social no âmbito da política regionalizada de saneamento, apesar da existência de previsão legal para tanto. Constatou-se também que o fomento à prestação regionalizada dos serviços de saneamento representou enorme avanço dessa política, haja vista que por meio dela é possível o alcance dos serviços de saneamento a um número maior de indivíduos. Ademais, percebeu-se que o incentivo a essa modalidade de prestação facilita a execução dos serviços de saneamento, bem como favorece que municípios de menor porte sejam amparados por outros entes na execução da política de saneamento, promovendo assim o desenvolvimento a nível regional.

PALAVRAS-CHAVE: Participação popular; prestação regionalizada; saneamento básico.

RESUMEN: El objetivo del trabajo es investigar cómo la participación popular actúa como un instrumento que da validez y eficacia a la planificación, elaboración, ejecución y fiscalización de la política de saneamiento básico, y cómo el descuido en relación a su institucionalización perjudica la implementación de esta política, destacando la importancia de su aplicación en el ámbito de la prestación regionalizada de servicios de saneamiento. El problema de investigación fue verificar cómo la participación popular legitima la política regionalizada de saneamiento básico. Para la realización del trabajo se adoptó una metodología basada en un enfoque cualitativo, de carácter básico y objetivo exploratorio. Se utilizará predominantemente la investigación bibliográfica, utilizando el método de enfoque inductivo. El análisis reveló la dificultad de implementar el control social en el ámbito de la política sanitaria regionalizada, a

³⁹ Graduada em Direito pela Universidade Estadual de Alagoas (UNEAL). **Lattes:** <http://lattes.cnpq.br/1118873977973807>. **Orcid** 0000-0001-6368-9309. E-mail: vitoria.santos2@alunos.uneal.edu.br.

⁴⁰ Doutor em Direito pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Professor da Universidade Estadual de Alagoas (UNEAL). Pesquisador-líder do Núcleo de Estudos em Políticas Públicas e Direitos Humanos, da UNEAL. **Lattes:** <http://lattes.cnpq.br/4803921333077620>. **Orcid** 0000-0001-8364-3375. E-mail: tiago.vicente@uneal.edu.br.

pesar de existir disposiciones legales para ello. También se encontró que la promoción de la prestación regionalizada de servicios de saneamiento representó un gran avance en esta política, dado que es posible llegar a un mayor número de personas con servicios de saneamiento. Además, se advirtió que incentivar este tipo de prestación facilita la ejecución de los servicios de saneamiento, además de favorecer que los municipios más pequeños sean apoyados por otras entidades en la ejecución de la política de saneamiento, promoviendo así el desarrollo a nivel regional.

PALABRAS CLAVE: Participación popular, provisión regionalizada, saneamiento básico.

1 INTRODUÇÃO

A participação cidadã no âmbito da política de saneamento se revela indispensável ao adequado funcionamento dessa política pública. Por meio dela, os cidadãos têm a capacidade de intervir nas decisões estatais correlatas ao saneamento, o que favorece a execução de serviços mais alinhados com os interesses da coletividade e colabora com o avanço dessa política pública. Nessa perspectiva, o Novo Marco Legal do Saneamento Básico, consolidado por meio da Lei n. 14.026/2020, trouxe novas disposições para a Lei de Diretrizes do Saneamento Básico (Lei n. 11.445/2007) como forma de aprimorar a execução dessa política pública tão carente na realidade brasileira. Assim, com as atualizações promovidas, a prestação regionalizada da política de saneamento ganhou destaque, a fim de democratizar o acesso a esse serviço.

De acordo com Art. 3º, VI, da Lei n. 11/445/2007, a prestação regionalizada dos serviços de saneamento é caracterizada pela prestação integrada das ações de saneamento, abrangendo região com mais de um município. Ela pode ser estruturada por meio de região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião, unidade regional de saneamento básico, ou bloco de referência. A mesma lei, no Art. 3º, IV, apresenta o controle social como sendo um conjunto de mecanismos e procedimentos que garantem à sociedade informações, representações técnicas e participação nos processos de formulação de políticas, de planejamento e de avaliação relacionados ao saneamento básico. Logo, verifica-se que a participação popular no processo de regulamentação dessa política é de suma importância, uma vez que a população, que é a receptora do serviço, é aquela que conhece as consequências da falta de saneamento básico no dia a dia.

Em razão disso, a presente pesquisa tem como objetivo geral investigar de que maneira a participação popular atua como instrumento que dá validade e eficácia ao planejamento, elaboração, execução e fiscalização da política de saneamento básico, e como o descaso em relação a sua institucionalização prejudica a concretização dessa

política, ressaltando a importância de sua aplicação no âmbito da prestação regionalizada dos serviços de saneamento. Já os objetivos específicos são: explorar como a prestação regionalizada dos serviços de saneamento revela-se meio de democratização do acesso aos serviços de saneamento, apresentando o controle social como instrumento legitimador dessa política; entender como esse controle se materializa no âmbito da política de saneamento; e examinar a importância do controle social para o bom andamento da política regionalizada de saneamento.

Para produção do trabalho foi adotada a metodologia baseada na abordagem de cunho qualitativo, de natureza básica e objetivo exploratório. Será utilizada de forma predominante a pesquisa bibliográfica, utilizando-se o método de abordagem indutivo.

2 A PRESTAÇÃO REGIONALIZADA DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO

O novo Marco Legal do Saneamento, introduzido pelo Lei 14.026/2020, promoveu o protagonismo da prestação regionalizada dos serviços de saneamento básico, por meio da qual os serviços podem ser prestados não mais de forma exclusiva pelo município, mas também através de região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião; unidade regional de saneamento básico; e bloco de referência.

A região metropolitana pode ser definida como uma unidade regional que é instituída por lei complementar pelos Estados, configurando-se como um agrupamento de municípios vizinhos para incorporar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum⁴¹. Já a aglomeração urbana é tida como o agrupamento de dois ou mais municípios vizinhos, qualificada pela complementaridade funcional e pela integração das dinâmicas geográficas, ambientais, políticas e socioeconômicas. A microrregião, por sua vez, segundo Tavares (2020, p. 1114), se diferencia das outras duas modalidades de agrupamento organizacional por representar a junção de municípios limítrofes semelhantes, em que não há predominância de nenhum deles.

No que tange à unidade regional, esta é caracterizada pelo agrupamento de municípios que não precisam ser limítrofes, a fim de atender exigências de saúde ou para permitir maior viabilidade econômica e técnica dos municípios menos favorecido, sendo constituídas por meio de lei ordinária, tudo conforme o art. 3º, VI, b, do Novo

⁴¹ De acordo com o art. 2º, II, do Estatuto da Metrópole, a função pública de interesse comum corresponde a política pública ou ação nela inserida cuja realização por parte de um Município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto em Municípios limítrofes.

Marco Legal. Por fim, o bloco de referência é instituído pela União, de acordo com o art. 52, §3º, da referida lei, e é formado pela junção de municípios que não precisam ser limítrofes, criado por meio de consórcio ou convênio (gestão associada) voluntário dos municípios.

O intuito da prestação regionalizada do saneamento foi promover a democratização do acesso a esse serviço, com foco na universalização dessa política, bem como na simplificação da consecução desse serviço através do trabalho associado das regiões. Nesse sentido, verifica-se que a ideia de prestação regionalizada tem como finalidade maior a diminuição de barreiras administrativas e especialmente orçamentárias para execução dos serviços de saneamento, motivo pelo qual é estimulada pela lei.

A prestação regionalizada pode ser implementada também mediante gestão associada, sendo executada por consórcios ou convênios de cooperação, notadamente com fundamento na noção do federalismo cooperativo, estimulado pelo art. 241 da Constituição de 1988. No contexto da prestação regionalizada, a ideia do federalismo cooperativo mostra-se como núcleo essencial do funcionamento das operações de saneamento. Tal porque, em conformidade com o que leciona Sarlet, Marinoni e Mitidiero (2019, p. 1161-1162), o federalismo cooperativo é caracterizado pelo esforço conjunto dos entes federativos para o cumprimento de objetivos comuns, de modo a amenizar as dificuldades próprias de cada ente por meio de instrumentos de cooperação.

Entendendo como funcionam os arranjos organizacionais que norteiam a lógica da prestação regionalizada, pode-se ter perspectiva mais apurada a respeito da importância de sua implementação. Com o incentivo a prestação regionalizada, o legislador buscou imprimir aos entes federativos a ideia de que a atuação em conjunto é muito mais benéfica para a coletividade: seja economicamente ou tecnicamente falando. Essa questão é evidenciada, por exemplo, no fato de que municípios de pequeno porte não enfrentarão sozinhos suas dificuldades internas, uma vez que se estiverem amparados em alguma das modalidades da prestação regionalizada, poderão apoiar-se em seus vizinhos.

Realizando comparativo entre a previsão legislativa anterior à publicação do Novo Marco Legal do Saneamento, nota-se que a prestação regionalizada era mencionada de forma tímida, tendo a atualização legal dado mais especificidade a essa questão justamente como forma de destacar e incentivar seu funcionamento. Nessa

linha, foi editado o Decreto nº 11.599/2023, que trouxe, dentre outras disposições, mais encaminhamentos a respeito dessa forma de prestação dos serviços, reafirmando a necessidade da uniformização da regulação e da fiscalização do serviço de saneamento.

Uma das novidades trazidas pelo decreto foi a inclusão da Região Integrada de Desenvolvimento (RIDE) como nova modalidade de estruturação para articulação da prestação regionalizada. De acordo com o IBGE (2022), a RIDE é criada pela União por meio de legislação específica, e é definida como uma região administrativa que abrange diversas unidades da federação, sendo composta por vários municípios. Da leitura do art. 6º, IV, do Decreto nº 11.599/2023, depreende-se que a RIDE pode ser equiparada a uma região metropolitana, porém, se diferencia desta por abranger mais de uma unidade da federação.

Todas essas coordenações e previsões demonstram o esforço estatal em facilitar a dinâmica do desenvolvimento da política de saneamento em escala regional, de modo a contemplar as diversas realidades geográficas e especialmente socioeconômicas que abrangem cada região. Não obstante, há estudiosos que afirmam que a prestação regionalizada não se confunde com a regionalização dos serviços de saneamento básico, e realizam críticas a ambiguidade entre essas duas formas de execução dos serviços.

Nas lições de Loureiro, Ferreira e Coelho (2021, p. 02-03), a prestação regionalizada apresenta-se com nova roupagem aos olhos do Novo Marco Legal do Saneamento. Resumidamente, eles afirmam (p. 12) que a prestação regionalizada pode ser apresentada como modalidade que envolve: a) a concepção de uma ficção jurídica que promova agregação territorial; b) o estabelecimento de regulação uniforme nessa agregação; e c) a existência de uma concessão regional única para prestação do serviço. Tendo em conta que os dois primeiros pontos já foram abordados no decorrer desse texto, passa-se a análise do último tópico.

Conforme lecionam os pesquisadores (2021, p. 02-03), só deve ser admitida como iniciativa vinculada à prestação regionalizada a ação integrada dos serviços de saneamento que abranja a organização e a disciplina desse serviço a nível supramunicipal, seguindo uma única concessão regional ou prestação direta. Assim, a definição de prestação regionalizada ultrapassa as noções de uniformidade regulatória e compatibilidade de planejamento entre os diversos integrantes dos contratos de concessão.

Segundo esses autores (2021, p. 04), a principal finalidade da atualização legislativa foi estabelecer que a prestação regionalizada dos serviços de saneamento deve se dar por meio de um único contrato, de forma que essa redução da capilarização de titulares efetivamente diminuiria os custos de transação, bem como auxiliaria nos ganhos de escala e atendimento dos serviços. Por essa razão que a lei enfatiza por diversas vezes a indispensabilidade da realização de estudos técnicos: tanto para viabilizar o processo licitatório, como para facilitar as análises ambientais e econômicas do impacto da prestação regionalizada, de forma que nenhum ente que integre a organização regional fique desprestigiado.

É nessa conjuntura que Loureiro, Ferreira e Coelho (2021, p. 13) entendem que a prestação regionalizada não pode ser misturada com a noção de regionalização. À vista disso, deve-se compreender que a prestação regionalizada não busca simplesmente beneficiar os municípios economicamente falando, uma vez que isso representaria a usurpação do objetivo fundamental da prestação regionalizada: propiciar a universalização dos serviços de saneamento, em especial com vistas a atingir municípios menos favorecidos.

Com isso em tela, verifica-se que deve existir certo cuidado ao tratar da prestação regionalizada, haja vista que essa modalidade de prestação integrada jamais pode ser reduzida a fins empresariais ou meramente financeiros — tendo que vista que a mercantilização da oferta de um direito fundamental é totalmente incompatível com a efetividade da dignidade da pessoa humana.

Desse modo, absorvendo a importância da execução da prestação regionalizada da política de saneamento, é preciso também conceber o dever de planejamento que permeia a execução dessa política pública.

É bem verdade que os serviços de saneamento integram um campo extenso de aplicação, razão pela qual suas atividades devem ser corretamente delimitadas, a fim de que possa ser trabalhado com a máxima efetividade. Pensando nisso, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu em seu artigo 193 o dever estatal de planejamento das políticas sociais (as quais englobam a política de saneamento), sendo assegurada a participação da sociedade nesse processo de estruturação.

Nesse particular, o art. 19 da lei de diretrizes para o saneamento prevê a obrigação de planejamento dessa política pública, afirmando que é obrigatória a existência de plano de saneamento. Essa obrigação, por sua vez, é capaz de conferir

maior exequibilidade aos serviços de saneamento, tendo em vista que por meio do da elaboração do plano, os entes são capazes de visualizar quais os maiores obstáculos a serem enfrentados na execução do serviço, com o propósito de superação dos entraves econômicos, sociais, geográficos, políticos e outros.

Avaliando o cenário do planejamento no que tange a prestação regionalizada, nota-se que o plano de saneamento se revela essencial. Esse fato pode ser confirmado pelo fato de que por meio do plano, o executor do contrato de prestação de serviços será capaz de visualizar com clareza a deficiência que cada município integrante do aglomerado territorial possui. Assim, ao obedecer ao plano regional, a prestação dos serviços se dará de modo mais eficaz, uma vez que a realização dos serviços se dará de modo coordenado, propiciando a universalização a nível regional.

Dessa forma, o art. 19 da Lei nº 11.445/2007 dispõe que os planos de saneamento devem conter, ao menos: a) diagnóstico do ambiente e de suas implicações nas condições de vida, empregando indicadores e identificando as causas das deficiências localizadas; b) objetivos e metas para universalização, considerando a compatibilidade com os demais planos setoriais; c) programas, projetos e ações fundamentais para alcançar os objetivos e as metas, considerando a compatibilidade com os planos plurianuais e com outros planos governamentais, identificando possíveis fontes de financiamento; d) operações para emergências e contingências; e) mecanismos e procedimentos para apreciação da eficiência e eficácia das ações programadas.

Daí se percebe que os planos de saneamento têm a capacidade de fornecer a base de toda execução da política de saneamento, de sorte que sem eles não é possível falar-se em efetiva materialização dos serviços de saneamento. Nesse cenário, com a atualização legislativa promovida pelo Novo Marco Legal, a lei delimitou que os planos de saneamento devem ser aprovados por atos dos titulares do serviço, e que prestadores desse serviço podem colaborar com a formulação do plano por meio de estudos.

Além disso, consignou-se a necessidade de revisão periódica desses planos de saneamento, não devendo o prazo de revisão superar dez anos. Com essa medida, a execução do serviço se mostra muito mais eficaz, tendo em vista que a atualização dos planos acompanhará as deficiências contemporâneas de cada ente, buscando sanar as barreiras que atingem a universalização desse serviço. Sobre isso, inclusive, há de se mencionar que o prazo anteriormente previsto era de quatro anos, o qual se mostrava

bastante exíguo ao considerar a realidade dos municípios brasileiros, tendo a mudança legislativa repercutido positivamente nesse quesito.

Por fim, é digno de nota o fato de que a imposição da obrigatoriedade da existência de plano com o cumprimento de todas as exigências previstas no art. 19 da lei de diretrizes, já citadas previamente, não veio para dificultar a realidade dos municípios, especialmente os de pequeno porte. Isso porque, pensando nesses municípios, que comumente não dispõem de farto material técnico e financeiro, pode-se criticar o fato de a lei exigir tantos requisitos para elaboração do plano de saneamento. Contudo, certamente foi analisando tal circunstância que a lei flexibilizou o modo de elaboração dos planos para os municípios com menos de vinte mil habitantes, prevendo que estes podem apresentar planos simplificados, com nível mais baixo de detalhes daquelas exigências para estruturação dos planos.

A par disso, no cenário brasileiro de concretização de direitos, e buscando alcançar a máxima eficácia dos direitos fundamentais, a premissa anteriormente mencionada de que não há legitimidade no sistema jurídico sem engajamento civil é confirmada ao pensar na formulação, execução e fiscalização da política de saneamento. Pode-se afirmar isso pelo fato de que não é possível sequer conceber a política de saneamento sem a intervenção da sociedade, que é a destinatária final dos serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana, manejo dos resíduos sólidos, drenagem e manejo das águas pluviais urbanas.

Logo, tendo em consideração que o Estado tem o dever materializar os interesses e as necessidades da sociedade visando a consecução do bem comum, bem como a necessidade de participação cidadã na formulação da política regionalizada de saneamento, passa-se pois ao debate a respeito da performance do controle social no âmbito dessa política pública, com ênfase na prestação regionalizada, e de que modo ele se revela indispensável para concretização de todos serviços de saneamento, desde o planejamento até a obtenção dos resultados advindos da concretização desse direito fundamental.

3 DO CONTROLE SOCIAL DA POLÍTICA REGIONALIZADA DE SANEAMENTO BÁSICO

Compreendendo o saneamento básico sob a ótica de um direito fundamental e entendendo que o controle social representa um dos sustentáculos dessa política, faz-se

primordial examinar sua importância para o bom andamento da política regionalizada de saneamento básico. Segundo Britto (2016, p. 136), a expressão “controle social” pode ser ambígua, denotando ou a ideia de controle do Estado sobre o povo, ou a ideia de controle exercido pelos cidadãos sobre o Estado. No presente trabalho, é evidente que a expressão é utilizada no sentido da atuação do povo em face do Estado, com vistas à interferência na gestão estatal.

Pode-se dizer que a ideia de participação popular no âmbito das políticas públicas tem como um de seus alicerces o modelo de administração dialógica, a qual fundamenta-se na noção de gestão participativa. De acordo com Carvalho (2021, p. 925), a administração dialógica se apresenta como modelo de atuação baseado no diálogo entre Estado e indivíduo, que proporciona a desburocratização da relação entre administrados e administradores, e como o próprio nome sugere, é pautada no diálogo. Com isso, a busca pelo bem comum passa a ser responsabilidade tanto do indivíduo como do Estado.

É no mesmo sentido o entendimento de Maffini (2010, p. 161) sobre o tema, o qual afirma que esse modelo de administrar “se busca impor como condição para a atuação administrativa a prévia realização de um verdadeiro e efetivo diálogo com todos aqueles que terão suas esferas de direitos atingidas pela atuação estatal” (Maffini, 2010, p. 161). O autor ainda destaca (p. 164) que essa forma de administrar também pode ser tratada como decorrência da noção de proteção da confiança, que tem sua gênese no princípio da segurança jurídica.

Conforme Carvalho (2021, p. 926), essa forma moderna de administrar evita que os cidadãos “(...) sejam surpreendidos com a imposição de atos que lhe são prejudiciais ou com a extinção de condutas que lhe são benéficas. Da mesma forma, a participação popular, legitima a atuação do Estado, no caso concreto” (Carvalho, 2021, p. 926).

No âmbito da política regionalizada de saneamento básico, o controle social se apresenta como sendo um princípio fundamental que rege o funcionamento dessa política, tal como leciona o art. 2º, X, da Lei nº 11.445/2007. A legislação supracitada explica que o controle social corresponde à soma de mecanismos e procedimentos que asseguram à sociedade informações, representações técnicas e participação nos processos de formulação, planejamento e avaliação das políticas correlatas com os serviços de saneamento.

Nesse sentido, conforme já discutido, o direito à participação popular na elaboração das políticas públicas foi constitucionalmente consagrado por meio do art. 193 da Constituição, fato que reforçou e deu notoriedade ao exercício do controle social no cenário brasileiro. Não obstante, considerando que o campo do saneamento se desdobra por diversos setores, tais como o setor da saúde, o setor habitacional, e o setor ambiental, observa-se que existe uma tendência em resumir o funcionamento dessa política pública unicamente ao aspecto técnico, desconsiderando, portanto, a dimensão humana que influi no bom funcionamento dos serviços de saneamento.

É exatamente nesse ponto que o controle social vem se revelar indispensável: pois de nada adianta o emprego das técnicas mais modernas de saneamento se estas não são capazes de atender as necessidades dos destinatários do seu serviço, os quais devem participar ativamente de todo o processo. Dessa forma, verifica-se que se inexistente participação cidadã na formulação da política de saneamento, em especial na política regionalizada, existe aí uma violação de direito, de modo que não é possível falar na validade do plano de saneamento sem participação popular.

Por esse motivo, a lei das diretrizes para o saneamento prevê que o exercício da participação popular constitui um dever jurídico, anunciando em seu art. 9º, V, que o titular dos serviços de saneamento deve estabelecer os mecanismos e os procedimentos de controle social ao formular essa política. Todavia, verifica-se a postura omissa dos gestores públicos quanto a implantação da participação popular nos cenários de decisão e influência das políticas públicas, retirando o protagonismo do povo no processo de tomada de decisões.

Do mesmo modo, a lei reconhece que essa participação deve ocorrer desde a fase inicial de elaboração dessa política pública, antes mesmo do desenvolvimento da minuta do contrato, posicionando a efetivação do controle social como condição de validade dos contratos que tenham como conteúdo a prestação de serviços de saneamento. Da leitura do art. 11, IV, da Lei nº 11.445/2007, observa-se que nos casos dos contratos de concessão, são necessárias a realização prévia de audiência e consulta pública para discussão do edital de licitação e a minuta do contrato, fator comprobatório da essencialidade da participação popular em todas as fases da concepção dessa política.

Nessa perspectiva, fica evidente que as regras relativas à presença do controle social na execução da política regionalizada de saneamento se manifestam de modo categórico, de modo que se não forem observadas, todo o processo de solidificação

dessa política fica comprometido. Assim, conforme já mencionado em capítulo específico, a legitimidade do sistema democrático está diretamente ligada à noção de representatividade, de forma que o Direito é um dos principais responsáveis por nortear o debate para solução dos conflitos que surgem no seio social, ditando as regras da ordenação estatal.

Assim sendo, não há como passar despercebida a sensatez do legislador ao estabelecer acertadamente que o acesso ao capital federal designado ao saneamento básico está subordinado à existência de plano de saneamento (art. 25, §2º, do Decreto nº 7.217/2010), bem como à instituição do controle social exercido por órgão colegiado (art. 34, §6º, do Decreto nº 7.217/2010), condições essas que praticamente obrigam os entes públicos a saírem da inércia no que tange à concepção dos planos e à instituição do controle social.

Sobre a exigência de planejamento, é interessante ainda fazer a seguinte constatação: o parágrafo que trata dessa obrigação foi alterado cinco vezes desde a publicação do decreto regulamentador, de modo que o período de cumprimento da exigência foi modificado nos anos de 2014, 2015, 2017, 2020 e por último em 2023. Todas as alterações modificavam o texto do parágrafo quase que unicamente em relação a extensão do prazo para cumprimento da obrigação, situação demonstrativa da desídia dos entes públicos em dar impulso à execução da política de saneamento, o que contribui com o atraso na evolução do setor.

Portanto, o controle social manifesta-se como substancial para garantir o atendimento das necessidades urgentes da população por meio das políticas públicas, cobrando, por exemplo, a atuação dos gestores públicos, o que fortalece a gestão participativa. Desse modo, é pertinente que se observe como a participação cidadã se materializa na sociedade, explorando como o controle social é exercido.

4 DOS MECANISMOS DE CONTROLE SOCIAL E SUA IMPORTÂNCIA NA PRESTAÇÃO REGIONALIZADA

O Decreto nº 7.217/2010, que regulamenta a Lei nº 11.445/2007, estabeleceu em seu art. 34 alguns mecanismos de materialização do controle social, os quais merecem a discussão em tópico próprio. Conforme estabelece a legislação, o controle social pode ser exercido por meio de: a) debates e audiências públicas; b) consultas públicas; c) conferências das cidades; ou d) órgãos colegiados. Nesse ponto, é

importante observar que o rol ofertado pela lei não foi taxativo, uma vez que o legislador utilizou a expressão “entre outros” ao elencar tais mecanismos. Logo, pode-se dizer que nada impede que os gestores públicos se utilizem de outros meios que promovam a participação da sociedade na elaboração das políticas de saneamento, desde que a participação seja assegurada. Dessa forma, para compreender com mais clareza o desenvolvimento desses mecanismos, é oportuno tecer alguns comentários sobre eles.

A audiência pública pode ser definida como instrumento que estimula o debate entre a administração e os administrados na exposição de problemas e na busca de soluções para eles. Além disso, ela pode “(...) ser considerado um mecanismo-base para a efetividade de outros mecanismos participativos, a exemplo dos Conselhos e Planos de Políticas Públicas, que se utilizam das audiências públicas para o seu desenvolvimento” (Vicente, 2022, p. 43).

Por meio dela, fortalece-se a escuta da população que muitas vezes se vê silenciada no processo de tomada de decisões, de modo que a criação de um espaço de diálogo entre o povo e os governantes é agente propulsor de descoberta das soluções mais oportunas para os problemas sociais. Tomando como Habermas (1997), é possível afirmar que a audiência pública se configura como espaço de diálogo propulsor da lógica da razão comunicativa, de forma que através dela é penetrado na população o sentimento de utilidade da participação, em que se promove uma experiência com sentido transformador no processo de tomada de decisões.

Já a consulta pública trata-se de um método de coleta de informações em que a administração colhe comentários e avaliações da população a respeito de determinado tema de interesse geral e que impacta diretamente na sociedade. O Decreto nº 8.243/2014 trazia uma definição de consulta pública em seu art. 2º, IX, como sendo um método participativo de caráter consultivo que visa o recebimento de contribuições escritas da sociedade sobre determinado assunto, devendo ser realizado em prazo definido e aberto a qualquer interessado. Apesar de o referido decreto ter sido revogado pelo Decreto nº 9.759/2019, é plausível dizer que essa definição é a mais compreensível sobre a matéria, motivo pelo qual seu significado é adotado nesta discussão.

Comparando a utilização da audiência pública com a da consulta pública, pode-se dizer que o principal elemento que diferencia a primeira da segunda é o aspecto da oralidade. De acordo com Vicente (2022, p. 88), no que tange à política de saneamento,

há preferência pela utilização das consultas públicas em detrimento das audiências públicas. Isso porque, de acordo com ele:

A preferência por este mecanismo ocorre devido à facilidade de sua operacionalização, que pode ser feito até mesmo pela internet, geralmente resume-se ao envio de críticas e sugestões ou a respostas de questionamentos, enquanto que a audiência pública é um mecanismo essencialmente presencial e dialógico; além disso, uma consulta pode ser feita em tempo célere, enquanto que uma audiência pública envolve uma prévia estrutura e organização para sua realização, a exemplo de ampla divulgação, publicação do material a ser debatido, entre outros. Entretanto, nas consultas públicas não há possibilidade do contraditório e do debate, não há trocas argumentativas e nem diálogos para convencimento mútuo, o que seria possível numa audiência pública (Vicente, 2022, p. 88).

Sendo assim, vê-se que cada mecanismo de participação tem seus pontos positivos e negativos em sua utilização, cabendo aos gestores públicos observarem qual instrumento é mais benéfico para sociedade e para o alcance da máxima efetividade da política pública que estiver em pauta.

Ambas as ferramentas são fomentadas pela lei de diretrizes para o saneamento, que prevê, à título exemplificativo: a) a realização de prévia audiência e consulta pública sobre o edital de licitação e sobre a minuta do contrato (art. 11, IV); b) a ampla disseminação dos planos de saneamento e dos estudos que os fundamentaram, com a realização de audiências ou consultas públicas (art. 19, §5º); e c) a promoção de audiências e consultas públicas para recebimento de críticas e sugestões a respeito do processo de elaboração e revisão dos planos de saneamento (art. 51).

Nesse seguimento, a conferência das cidades aparece como mecanismo de reunião coletiva dos entes públicos, elaborada a nível nacional, estadual e municipal. Conforme observado por Villela et al (2016, p. 622):

Segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2012), as conferências podem ser entendidas como processos participativos convocados por órgãos do Poder Executivo que reúnem, com certa periodicidade, representantes do Estado e da sociedade para dialogar a respeito de políticas públicas. O instituto as caracteriza considerando os seguintes elementos: inserem-se em uma etapa do ciclo de gestão de políticas públicas; reúnem sujeitos políticos diversos; conectam-se a outras instituições participativas; e desenvolvem-se como processos participativos. (Villela et al, 2016, p. 622).

Com isso, verifica-se que a realização dessas conferências promove espaço de mobilização e debate do Estado com a sociedade civil, enriquecendo o processo de deliberação sobre questões essenciais para o desenvolvimento urbano, como é o caso do

saneamento básico. Atualmente, de acordo com o Ministério das Cidades (2024), o país tem se encaminhado para realização da 6ª Conferência Nacional das Cidades, com o tema: “Construindo a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano: Caminhos para cidades inclusivas, democráticas, sustentáveis e com justiça social”.

Por fim, quanto aos órgãos colegiados, também conhecidos como conselhos, pode-se afirmar que estes são os mecanismos de controle social de mais evidência na política de saneamento. Isso porque, tal mecanismo possui destaque especial na Lei nº 11.445/2007: tanto porque é tratado em capítulo próprio, como pela relevância da atuação desses órgãos no âmbito da efetividade da política de saneamento básico.

Segundo o Ministério das Cidades (2016, p. 14-15), os órgãos colegiados são mecanismos instituídos pelo titular dos serviços de saneamento por meio de legislação específica, a qual deve prever a participação da sociedade na composição desses órgãos. Sobre isso, a lei prevê que na composição dos conselhos deve ser assegurada a representação de titulares dos serviços de saneamento; de órgãos governamentais relacionados ao setor; dos prestadores dos serviços; dos usuários do serviço; e de entidades técnicas, organizações da sociedade civil e de defesa do consumidor relacionadas a política de saneamento.

A esses conselhos ainda, de acordo com o art. 34, §5º, do Decreto nº 7.217/2010, é garantido o acesso a todos os documentos e informações elaboradas por órgãos ou entidades de regulação ou de fiscalização, situação que facilita o exercício do controle social por esses órgãos colegiados, promovendo também maior transparência na atuação desses conselhos. Além disso, o mesmo dispositivo oferece aos órgãos colegiados a faculdade de solicitar a produção de estudos a fim de amparar a tomada de decisões dos representantes, circunstância que favorece a utilização de material técnico e enriquece o debate no setor, visto que fundamentado em dados de especialistas.

Conforme já apontado anteriormente, o acesso a recursos federais está subordinado a existência de controle social exercido por órgão colegiado. Nas lições de Gomes e Heller (2016, p. 117-118), essa espécie de obrigatoriedade é objeto de críticas por alguns, mas ela é uma das principais responsáveis pela expansão do número de conselhos no Brasil. Da leitura do art. 47 da referida lei, nota-se que esses órgãos têm caráter consultivo, o que, de certo modo, limita a atuação de seus partícipes, situação que certamente poderia ser revista pelo legislador, a fim de conferir maior poder de

influência a esses órgãos que tanto contribuem na democratização do processo de formulação das políticas de saneamento.

Entendido por quais mecanismos o controle social pode se manifestar, é importante observar que, inegavelmente, a estrutura territorial brasileira dificulta o exercício do controle como um todo no âmbito da política de saneamento. Isso porque, a dimensão continental do país comporta diversas realidades sociais, econômicas, geográficas, culturais, habitacionais e outras, as quais demandam análise particularizada de cada região para melhor desempenho do controle social.

À título demonstrativo da situação de baixa adesão ao controle social no âmbito do saneamento, segundo dados do Atlas do Saneamento (IBGE, 2021, p. 171), a porcentagem de municípios com conselhos municipais de saneamento básico era mínima em todo o país, de modo que mais de quatro mil municípios não tinham formado os referidos conselhos. Na pesquisa, também se constatou novamente altíssimos índices de desigualdade regional, visto que as regiões norte e nordeste apresentaram os maiores números de inexistência dos conselhos.

Dessa forma, a realização do controle social não deve ficar restrita unicamente ao plano da submissão à legalidade — ou seja, se a execução dos serviços públicos está seguindo à risca o que a lei dispõe. No exercício desse controle é indispensável que a sociedade civil seja capaz de influenciar em todo o processo de formulação da política de saneamento básico, atravessando os campos da viabilidade, formulação, gestão e fiscalização dos serviços de saneamento. Para isso, tal como já mencionado, é necessário que o Estado fomente os espaços de atuação, e que existam cidadãos dispostos a exercer esse compromisso.

Ainda assim, sabe-se que existem diversas barreiras que impedem o efetivo exercício desse controle. Em razão disso, é substancial que haja a superação da cultura da falta de interesse no engajamento civil, a qual possui raízes na tradição política autoritária e centralizadora do país, tal como se observou ao descrever como a política de saneamento se desenvolveu na época do PLANASA.

Portanto, há diversos desafios para concretização do controle social, especialmente no que diz respeito à remoção das desigualdades de acesso aos espaços de participação. No Brasil, por exemplo, de acordo com dados do Censo de 2022, o IBGE (2024) atestou que aproximadamente 11,4 milhões de pessoas são analfabetas.

Diante dessa conjuntura, indaga-se: como garantir que essas pessoas terão a compreensão de que o controle social é um direito de todos?

É nesse ponto que a prestação regionalizada dos serviços de saneamento pode despontar positivamente no que diz respeito ao exercício do controle social, uma vez que a regionalização garante estrutura mais sólida a prestação dos serviços. Assim, estando os entes públicos organizados em blocos territoriais, os setores de participação popular poderão ser fortalecidos, haja vista que os entes podem formar conselhos regionais de saneamento básico, compostos por representantes de diversos segmentos sociais de cada região, para possibilitar a participação de toda coletividade no processo de enfrentamento das dificuldades relacionadas ao saneamento.

Além disso, concebendo que a integração dos entes dá mais subsídio técnico e financeiro à política de saneamento, é certo que as regiões terão mais oportunidades de realizar capacitações conjuntas das populações envolvidas no processo de regionalização. Com isso, o povo terá mais capacidade de contribuir com o desenrolar da política pública, o que gera também experiência de participação aos indivíduos, tal qual defendeu Pateman (1992) e contribui com a “educação para vida pública”, abraçada por Rawls (1997), conforme comentado no capítulo inicial.

Por outro lado, deve-se atentar também para o fato de que a prestação regionalizada dos serviços de saneamento não pode propiciar o afastamento entre as comunidades locais e os polos participativos, motivo pelo qual deve ser garantida a representação mais igualitária possível nos conselhos regionais, por exemplo.

Posto isso, para suprir a deficiência participativa, e como forma de aprimorar a realização desse controle, podem ser adotadas algumas medidas compensatórias pelo poder público para tornar a prestação regionalizada mais democrática, quais sejam: o ajuste do uso da linguagem utilizada; a realização de capacitação técnica da sociedade civil sobre temas relacionados à cidadania e ao saneamento; o empreendimento de levantamento de dados e informações particularizadas a respeito das regiões que serão impactadas pelo saneamento; o incentivo à criação e utilização de mecanismos tecnológicos que auxiliem os gestores e a sociedade a efetivar o controle, tal como a instituição de parâmetros equivalentes de transparência e fiscalização; a criação de um portal da transparência único das regiões integradas pela regionalização, a fim de facilitar a fiscalização do repasse de recursos; e outros.

Dentro dessas medidas, a adequação da linguagem se apresenta como uma das principais urgências de adaptação, uma vez que o primeiro contato da massa com a informação é por meio da linguagem, seja ela oral, escrita, visual. É por esse motivo que as discussões fomentadas no seio do controle social não podem ser elitizadas, de modo afastar o cidadão médio do debate, ocasião em que o poder público deve facilitar os meios de diálogo e garantir a democratização da gestão pública.

Essa democratização, por sua vez, se constrói a partir da compreensão dos indivíduos sobre o contexto político e socioeconômico em que estão inseridos, fator que impulsiona a criação da consciência crítica a respeito de determinada situação. Através dessa consciência, o debate é otimizado e a possibilidade de encontro de um consenso para solução das demandas sociais é maior. Igualmente, vale mencionar que essa gestão participativa não se constrói unicamente por meio do voto, devendo ser estimulada por, dentre outras questões, o diálogo entre os poderes, o monitoramento constante das ações públicas por meio das ferramentas disponibilizadas pelos governos (a exemplo dos portais da transparência), e a formulação de requerimentos de acesso à informação.

Assim, compreendendo a relevância de enxergar o controle social como consequência da soberania popular, a qual legitima tanto o sistema como as políticas públicas que são envolvidas por ele, pensar no seu exercício no âmbito da prestação regionalizada é pensar na evolução da política de saneamento nas regiões abrangidas por essa modalidade de provimento do saneamento, as quais caminharão rumo à universalização dessa política.

Conforme já citado, a existência do controle social no âmbito da prestação regionalizada é indispensável para a análise da legitimidade do plano de saneamento. Para além disso, é razoável dizer que não é possível pensar em legítima prestação regionalizada sem participação popular. Isso porque, definitivamente não pode uma política regionalizada efetiva de saneamento ser formulada sem controle social, ou seja: sem a presença dos indivíduos que irão usufruir do serviço e que serão diretamente impactados pelos efeitos da regionalização.

No processo de elaboração do plano regionalizado de saneamento, arrisca-se dizer que tão importante quanto a coleta de dados científicos do local que será beneficiado pelo serviço, é ouvir as urgências da sociedade civil a respeito das problemáticas relativas ao saneamento. Nesse contexto, certamente a elaboração do referido plano não é tarefa simples, mas que pode ser simplificada se os cidadãos forem

capazes de expressar os desafios de cada localidade aos gestores públicos, de modo que caberá a eles a realização desse processo de escuta e de acatamento ou não de críticas e sugestões, tudo em busca do equilíbrio e bem-estar social.

À vista disso, considerando que a ideia da prestação regionalizada é promover ganhos de escala, bem como garantir a universalização do serviço de saneamento, envolvendo processo complexo de estruturação, o controle social aparece como instrumento garantidor da transparência, da efetividade, e do atendimento às necessidades prioritárias da população, haja vista que todo o processo de execução da política de saneamento será acompanhado pelo povo.

Além disso, com a prestação regionalizada, o sistema de controle social só tem a ganhar, uma vez que é possível que os entes públicos integrantes do aglomerado territorial se unam para fortalecer a fiscalização do setor, a capacitação da sociedade civil, assim como para planejar articulações participativas em conjunto. Dessa forma, é apropriado reconhecer que o controle social é vital à regionalização da política de saneamento, sendo evidente sua colaboração com a realização das metas de universalização e com a promoção da dignidade da pessoa humana à toda coletividade.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do exposto, constatada a dificuldade de implementação do controle social no âmbito da política regionalizada de saneamento, apesar da existência de previsão legal para tanto, no decorrer deste trabalho foi possível visualizar que o exercício da participação cidadã é fundamental para o bom funcionamento dessa política pública. Constatou-se também que o fomento à prestação regionalizada dos serviços de saneamento representou enorme avanço dessa política, haja vista que por meio dela é possível o alcance dos serviços de saneamento a um número maior de indivíduos.

Ademais, percebeu-se que o incentivo a essa modalidade de prestação facilita a execução dos serviços de saneamento, bem como favorece que municípios de menor porte sejam amparados por outros entes na execução da política de saneamento, promovendo assim o desenvolvimento a nível regional. Dessa forma, com a democratização do acesso, penetra-se exatamente nos objetivos principais da regionalização: a geração de ganhos de escala, a garantia da universalização e a viabilidade técnica e econômica dos serviços.

Outrossim, atingiu-se o objetivo de demonstrar que o controle social é instrumento que legitima a política regionalizada de saneamento, uma vez que através dele os cidadãos podem externalizar suas necessidades mais urgentes e colaborar na efetivação de um plano de saneamento que seja capaz de abranger a maior parte da população, promovendo também ambiente de mais credibilidade e transparência no que diz respeito a gestão dos serviços. Além disso, demonstrou-se que a formação do consenso a respeito do planejamento, formulação, execução e fiscalização dos serviços de saneamento só pode ser realizada por meio da promoção do diálogo com todos os setores da sociedade, de modo que a efetividade dessa política está diretamente relacionada ao nível de participação cidadã em todo o processo.

Não obstante, foram evidenciados alguns desafios para implementação desse controle no âmbito da prestação regionalizada, tais como a falta de engajamento da sociedade civil, a falta de qualificação técnica, a superação de desigualdades sociais, econômicas, políticas e regionais que afetam toda a sociedade. Conforme discutido, essas barreiras podem ser superadas através da atuação em conjunto do poder público e da população, utilizando-se, especialmente dos mecanismos de controle social (audiências públicas, consultas públicas, conferências das cidades, órgãos colegiados e outros), da promoção da acessibilidade informacional, e dos benefícios que a prestação regionalizada pode ofertar aos entes públicos, a exemplo de maiores subsídios técnicos e financeiros.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição. República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF. Senado Federal, 1988. Diário Oficial da União. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 11 abr. 2024.

BRASIL. **Decreto n. 7.217, de 21 de junho de 2010. Regulamenta a Lei no 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico, e dá outras providências**. Diário Oficial da União. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7217.htm. Acesso em: 11 abr. 2024.

BRASIL. **Lei n. 11.445, de 05 de janeiro de 2007. Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico; cria o Comitê Interministerial de Saneamento Básico; altera as Leis nos 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.666, de 21 de junho de 1993, e 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; e revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978. (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)**. Diário Oficial da União. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111445.htm. Acesso em: 11 abr. 2024.

BRASIL. **Lei n. 13.089, de 12 de janeiro de 2015**. Diário Oficial da União, Brasília/DF. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113089.htm#:~:text=L13089&text=LEI%20N%C2%BA%2013.089%2C%20DE%2012%20DE%20JANEIRO%20DE%202015.&text=Institui%20o%20Estatut%20da%20Metr%C3%B3pole,2001%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs. Acesso em: 17 jun. 2024.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. Secretaria Nacional de Saneamento. **Plano Nacional de Saneamento Básico: PLANSAB**. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Regional, 2013. Disponível em: https://www.gov.br/cidades/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/saneamento/plano-nacional-de-saneamento-basico-plansab/arquivos/plansab_texto_editado_para_download.pdf. Acesso em 05 de jun. 2024.

BRITTO, Ana Lucia. Controle social e participação no saneamento: experiências internacionais e os impasses da realidade brasileira. In: HELLER, Leo; AGUIAR, Marluce Martins de; REZENDE, Sonaly Cristina (Organizadores). **Participação e controle social em saneamento básico: conceitos, potencialidades e limites**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2016.

CARVALHO, Matheus. **Manual de direito administrativo**. 9 ed. rev. ampl. e atual. Salvador: JusPODIVM, 2021. 1.488p.

GOMES, Uende Aparecida Figueiredo; HELLER, Léo. Participação em saneamento por meio de conselhos gestores: controle social ou legitimação política? In: HELLER, Leo; AGUIAR, Marluce Martins de; REZENDE, Sonaly Cristina (Organizadores). **Participação e controle social em saneamento básico: conceitos, potencialidades e limites**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2016.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade, volume I**. (tradução: Flávio Beno Siebeneichler). Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

IBGE (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA). **Censo 2022: Taxa de analfabetismo cai de 9,6% para 7,0% em 12 anos, mas desigualdades persistem**. Gov.br - Agência IBGE Notícias. 2024. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/40098-censo-2022-taxa-de-analfabetismo-cai-de-9-6-para-7-0-em-12-anos-mas-desigualdades-persistem#:~:text=Ou%20seja%2C%20a%20taxa%20de,%25%20e%209%2C%25>. Acesso em: 25 jun. 2024.

IBGE (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA). Coordenação de Geografia e Coordenação de Recursos Naturais e Meio Ambiente. **Atlas de saneamento: abastecimento de água e esgotamento sanitário**. 3 ed. IBGE. Rio de Janeiro, 2021. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/apps/atlas_saneamento/#/home. Acesso em: 12 jun. 2024.

IBGE (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA). **Regiões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas e Regiões Integradas de Desenvolvimento.**

IBGE. 2022. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/estrutura-territorial/18354-regioes-metropolitanas-aglomeracoes-urbanas-e-regioes-integradas-de-desenvolvimento.html?=&t=sobre>. Acesso em: 22 jun. 2024.

LOUREIRO, Gustavo Kaercher; FERREIRA, Eden José; COELHO, João Paulo Soares. **Prestação regionalizada sim. Regionalização não.** 2021. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/items/7998f6de-9312-4463-af12-27c8e2ecf87e>. Acesso em: 22 jun. 2024.

MAFFINI, R. Administração pública dialógica (proteção procedimental da confiança) em torno da súmula vinculante nº 3, do Supremo Tribunal Federal. **Revista de Direito Administrativo**, [S. l.], v. 253, p. 159–172, 2010. DOI: 10.12660/rda.v253.2010.8051. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/8051>. Acesso em: 24 jun. 2024.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **6ª Conferência das Cidades.** Gov.br. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/composicao/orgaos-colegiados/conselho-das-cidades-concidades/6a-conferencia-das-cidades>. Acesso em: 25 jun. 2024.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Participação e controle social no saneamento básico:** cartilha com orientações de referência para instituir o controle social. Brasília: Ministério das Cidades, 2016. Cartilha. Disponível em: https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNSA/Arquivos_PDF/cartilha_controle_social_saneamento.pdf. Acesso em: 25 jun. 2024.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática.** (tradução de Luiz Paulo Rouanet). Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

RAWLS, John. **Uma teoria da justiça.** (trad. Almiro Pisetta e Lenita M. R. Esteves). São Paulo: Martins Fontes, 1997.

REALE, Miguel. **Lições preliminares de direito.** 27. ed.; São Paulo: Saraiva, 2022.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de direito constitucional.** 8. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

TAVARES, André Ramos. **Curso de direito constitucional.** 18. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

VICENTE, Tiago Soares. **Participação popular no saneamento básico:** análise dos planos de saneamento da região metropolitana do agreste de Alagoas. 2022. 135 f.; 30 cm. Tese (Doutorado), Universidade Federal da Bahia, Faculdade de Direito, Salvador, 2022.

VILLELA, L. E. et al.. A conferência nacional das cidades como instrumento de políticas públicas para o desenvolvimento territorial: a percepção dos conselheiros nos

processos participativos e deliberativos. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 14, n. spe, p. 619–639, jul. 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cebape/a/j4f59dpWMfvqStR7hF3Fb8K/#>. Acesso em: 25 jun. 2024.

Artigo enviado em: 10/02/2025

Artigo aceito para publicação em: 19/06/2025.

Indexadores:

