

A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE SANEAMENTO BÁSICO: ESTUDO DE CASO DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS DA ARSESP

THE PARTICIPATORY DEMOCRACY IN THE PUBLIC SERVICES OF BASIC SANITATION: A CASE STUDY OF ARSESP'S PUBLIC HEARINGS

JOSÉ CARLOS DE OLIVEIRA *

CHRISTOPHER ABREU RAVAGNANI **

RESUMO: O presente trabalho caracteriza e discute o mecanismo do controle social previsto na Lei Federal n. 11.445/2007 – marco regulatório do saneamento básico. Para tanto, foi realizado estudo de caso nas audiências públicas realizadas pela Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo - ARSESP, a fim de verificar se os procedimentos formais estabelecidos pelo ente regulador proporcionam uma efetiva participação democrática. Os resultados demonstram a existência de um déficit democrático nas audiências públicas realizadas. O estudo conclui pela necessidade de correções nos déficits procedimentais apontados para que se possibilite uma plena participação popular.

PALAVRAS-CHAVE: Política de saneamento. Controle social. Audiência pública. Cidadania.

ABSTRACT: *The article describes and discusses the mechanism of social control provided in Federal Law n. 11.445 - regulatory framework of basic sanitation. Therefore, a case study was carried out on the public hearings ARSESP'S in order to verify whether the formal procedures established by the regulatory agency provide an effective democratic participation. The results confirmed there is a democratic deficit in the public hearings. The study concludes the need for corrections in the mentioned procedural deficits so that it enables a full popular participation.*

KEYWORDS: *Sanitation policies. Social control. Public hearing. Citizenship.*

* Professor nos cursos de Pós-Graduação stricto sensu (mestrado) e Graduação em Direito na UNESP. Líder do Grupo de Pesquisa em Direito Regulatório.
Email: oliveira@franca.unesp.br.

** Aluno do curso de Pós-Graduação stricto sensu (mestrado) em Direito na UNESP.
Email: car.advogado@hotmail.com.

INTRODUÇÃO

Em 2015, conforme a Organização Mundial de Saúde (WORLD HEALTH ORGANIZATION, 2015, p. 4, tradução nossa), 663 milhões de pessoas ainda continuam sem acesso a uma fonte de água potável, bem como 2,4 bilhões de pessoas ainda não possuem serviços de saneamento básico.

De acordo com o Ministério da Saúde (DATASUS), em 2013 foram notificadas mais de 340,2 mil internações por infecções gastrointestinais no país; dos 340,2 mil pacientes internados, 2.135 morreram no hospital por causa das infecções (INSTITUTO TRATA BRASIL, 2014, p. 15). Conforme estudo do instituto Trata Brasil, estima-se que esse valor poderia cair a 329 casos, se a população tivesse acesso universal ao sistema de saneamento básico, o que indica uma redução de 15,5% na mortalidade por essa causa (INSTITUTO TRATA BRASIL, 2015, p. 20).

Neste sentido, evidencia-se que o acesso aos serviços de saneamento básico é fundamental para a saúde da população, sendo reconhecido pelo Comitê das Nações Unidas como um direito humano (UNITED NATIONS, 2002, p. 2, tradução nossa).

Entre as principais funções dos prestadores dos serviços de saneamento básico está a de garantir a eficiência dos serviços prestados. Com efeito, na prestação dos serviços de saneamento básico há falhas e perdas de água na distribuição de 36,7%, estimadas pelo Sistema Nacional de Informação sobre Saneamento - SNIS, número considerado elevado devido à escassez hídrica e aos altos custos de energia elétrica (SNIS, 2016, p. 35). Alguns países como Alemanha e Japão conseguiram reduzir suas perdas para aproximadamente 10%, enquanto países como Austrália e Nova Zelândia conseguiram romper o patamar inferior a 10% (SNIS, 2016, p. 34).

A tarefa da universalização do saneamento básico de qualidade no Brasil envolve um amplo esforço dos diversos segmentos da sociedade civil organizada, bem como deve ser prioridade do Estado no campo das políticas públicas e sociais (BORJA, 2014, p. 445).

Com efeito, as políticas públicas de saneamento básico possuem como princípio fundamental a universalização do acesso e o controle social, compreendido o conjunto de mecanismos e procedimentos que garantem à sociedade participações nos processos de formulação, planejamento e de avaliação relacionados aos serviços públicos de saneamento básico (BRASIL, 2007).

Portanto, o presente estudo tem por objetivo fazer uma análise do controle social dos serviços de saneamento básico, em especial um estudo de caso das audiências públicas realizadas pela ARSESP, a fim de analisar se os procedimentos formais estabelecidos pelo ente regulador proporcionam uma efetiva participação democrática.

Enfim, a relevância do tema é tão grande, que o período de 2005 a 2015 foi proclamado como a “Década Internacional da Água Fonte de Vida”, pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), com o objetivo de ampliar o acesso à água potável e aos serviços de saneamento básico a milhões de pessoas do planeta que vivem na extrema pobreza (UNITED NATIONS, 2004, p. 2, tradução nossa).

1. METODOLOGIA

O presente trabalho utilizará como abordagem o estudo de caso, mediante observação das audiências públicas da Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo - ARSESP. Como referência, serão analisadas as audiências públicas realizadas pelas ARSESP no período de 2015, bem como o primeiro trimestre de 2016.

A hipótese¹ do trabalho é que o estabelecimento das audiências públicas proporciona uma efetiva participação democrática cidadã nos serviços públicos de saneamento básico. Desse modo, utilizar-se-á o método dedutivo² de pesquisa.

1 “A hipótese é uma resposta a uma pergunta, mas que ainda não foi testada. Portanto, é sempre uma afirmativa. Quando é testada, sua corroboração ou sua negação se transformam na conclusão.”. (grifo nosso). VOLPATO, Gilson Luiz. *Ciência: da filosofia à publicação*. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2013, p. 95.

2 “O método dedutivo consiste na elaboração de ideias (teses, hipóteses etc.) com

Com efeito, o objetivo do estudo de caso a ser elaborado nas audiências públicas da ARSESP é testar, empiricamente³, a hipótese da plena participação democrática nos procedimentos formais das audiências públicas, de modo que a hipótese formulada⁴ seja corroborada ou negada.

No tocante às técnicas⁵ de pesquisa, será utilizada pesquisa documental nas pautas e atas das audiências públicas, bem como pesquisa bibliográfica.

2. DIRETRIZES NACIONAIS PARA O SANEAMENTO BÁSICO

As diretrizes nacionais para o saneamento básico e para a política federal de saneamento básico estão definidos na Lei Federal n. 11.445, de 5 de janeiro de 2007.

Os serviços de saneamento básico envolvem o abastecimento de água potável, o esgotamento sanitário, a limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, bem como a drenagem e manejo de águas pluviais e urbanas⁶.

A coleta e o tratamento de esgotos sanitários, conforme estudo de Galvão Junior et al. (2009, p. 211), estão entre os principais problemas do setor de saneamento, em especial pela baixa eficiência operacional e a insuficiência de investimentos.

a posterior coleta de dados para teste dessas conjeturas. No método indutivo preconizamos o contrário. Estabelecido determinado tema, coletamos dados e, posteriormente, abstraímos desses dados generalizações possíveis”. (grifo nosso). *Ibidem*, p. 218.

3 “O maior pressuposto do método científico é que cada ideia sobre o mundo natural seja sustentada por fatos que podemos constatar objetivamente nesse mundo. Ou seja, buscar contrapor ideias a fatos observáveis”. *Ibidem*, p. 58.

4 “Para que seja uma hipótese científica, ela deve ter condições de ser negada. Ou seja, é necessário que alguma condição derivada da hipótese possa negá-la caso ocorra. Se isso não existir, ela não é científica”. (grifo nosso). *Ibidem*, p. 95.

5 “Os meios específicos utilizados para coleta dos dados são as técnicas. Assim, há técnicas para coleta de sangue, para determinação dos níveis de açúcar no sangue, para definição das relações filogenéticas entre espécies, para análise estatística de dados, para conhecermos a opinião das pessoas sobre determinado tema etc.” (grifo nosso). *Idem*.

6 Art. 3º, I, Lei Federal n. 11.445/2007.

Com efeito, dentre os princípios fundamentais⁷ dos serviços públicos de saneamento básico, destaca-se: a universalização do acesso; controle social; abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos realizados de formas adequadas à saúde pública e à proteção do meio ambiente; eficiência e sustentabilidade econômica.

No que se refere à titularidade dos serviços de saneamento básico, a Lei n. 11.445/2007 não aborda diretamente quem são os titulares do serviço, mas prescreve que o titular deve prestar o serviço diretamente ou autorizar a delegação dos serviços e definir o ente responsável pela sua regulação e fiscalização, bem como os procedimentos de sua atuação. Ademais, a prestação⁸ de serviços públicos de saneamento deve obedecer ao referido plano de saneamento básico, cuja responsabilidade por sua edição será do titular do serviço, devendo conter os objetivos e metas de curto, médio e longo prazo para a universalização do acesso.

Outrossim, para que os contratos de prestação de serviços de saneamento básico tenham validade, faz-se mister a realização de audiência e consultas públicas sobre o edital de licitação, no caso de concessão⁹, bem como mecanismos de controle social nas atividades de planejamento, regulação e fiscalização dos serviços¹⁰.

Com efeito, dentre os objetivos da regulação dos serviços de saneamento básico, vale citar: o estabelecimento de normas para a adequada prestação dos serviços e para a satisfação dos usuários; a prevenção e repressão ao abuso do poder econômico, mecanismos que induzam a eficiência e eficácia dos serviços e que permitam a apropriação social dos ganhos de produtividade¹¹.

Conforme ensinamentos de Galvão Junior e Paganini (2009, p. 87):

7 Art. 2º, Lei Federal n. 11.445/2007.

8 Art. 19, Lei Federal n. 11.445/2007.

9 Art. 11, IV, Lei Federal n. 11.445/2007.

10 Art. 11, § 2º, V, Lei Federal n. 11.445/2007.

11 Art. 22, Lei Federal n. 11.445/2007.

No país onde esses serviços são questionados pelos desperdícios e alocação inadequada dos recursos, é de se esperar que a regulação contribua diretamente para a introdução de mecanismos de eficiência, assegurando qualidade a preços mais acessíveis, além de maior eficácia das ações para a melhoria das condições de salubridade e bem-estar social.

Neste sentido, a criação do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento – SINIS¹² que possui, dentre seus objetivos: coletar e sistematizar dados relativos às condições da prestação dos serviços; disponibilizar estatísticas, indicadores e outras informações relevantes para a caracterização da demanda e da oferta; permitir e facilitar o monitoramento e avaliação da eficiência e da eficácia da prestação dos serviços.

Ademais, após 31 de dezembro de 2017, a existência de plano de saneamento básico elaborado pelo titular dos serviços será condição *sine qua non* para o acesso a recursos orçamentários da União ou a recursos de financiamentos geridos ou administrados por órgão ou entidade da administração pública federal, quando destinados a serviços de saneamento básico¹³.

3. A PARTICIPAÇÃO POPULAR NOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO BÁSICO

O controle social, um dos princípios fundamentais da Lei n. 11.445/2007, é compreendido como o conjunto de mecanismos e procedimentos que garantem à sociedade informações, representações técnicas e participações nos processos de formulação de políticas, de planejamento e de avaliação relacionados aos serviços públicos de saneamento básico¹⁴.

Desse modo, a Lei n. 11.445/2007, ao prever expressamente a participação popular nos processos de formulação e fiscalização das políticas públicas de saneamento básico, homenageou expressamente a cidadania (art. 1º, II, Constituição Federal de 1988),

12 Art. 53, Lei Federal n. 11.445/2007.

13 Art. 26, § 2º, Decreto nº 7.217/2010.

14 Art. 3, IV, Lei Federal n. 11.445/2007.

fundamento do Estado Democrático de Direito, como paradigma para as políticas públicas de saneamento básico. Neste diapasão, os planos municipais de saneamento básico deverão estabelecer mecanismos de controle social, bem como fixar os direitos e deveres dos usuários, sendo assegurada ampla divulgação das propostas dos planos de saneamento básico e dos estudos que as fundamentem, inclusive com a realização de audiências ou consultas públicas.

Nesta esteira, segundo Lisboa, Heller e Silveira (2013, p. 342):

Diante dessas deficiências do saneamento, torna-se necessário intervir na defesa do ambiente, promoção da saúde pública e melhoria das condições sanitárias, com especial ênfase para as áreas urbanas, onde se concentra majoritariamente a população brasileira. Verifica-se a necessidade de implementar o planejamento municipal do saneamento, buscando a melhoria do atendimento dos serviços visto que o planejamento urbano nem sempre incorpora este setor em toda a sua complexidade (BRASIL, 2006). A elaboração do Plano Municipal de Saneamento Básico passou a ser uma exigência legal, motivada pelo atendimento ao disposto na Lei nº 11.445 de 2007, que estabelece diretrizes nacionais para o setor, nas quais a gestão dos serviços passa a ser obrigatoriamente direcionada pelo instrumento de planejamento que deve considerar um amplo horizonte de tempo.

Com efeito, conforme Jouralev (2007, p. 22) “a participação social possui papel especialmente relevante nos serviços de saneamento básico, em virtude de, nos citados serviços, os usuários não terem a oportunidade de recorrerem a outro prestador”. A participação popular, na lição de Mirra (2010, p. 30) é essencialmente sinônimo de democracia e consiste “na possibilidade real e concreta, aberta às pessoas em geral, de tomar parte no sistema de direção da sociedade e, em especial, no exercício e no controle do poder”. Nas lições de Valla (1998, p. 3), de forma geral, o termo participação popular compreende “as múltiplas ações que diferentes forças sociais desenvolvem para influenciar a formulação, execução, fiscalização e avaliação das políticas públicas e/ou serviços básicos na área social (saúde, educação, habitação, transporte, saneamento básico etc.)”. Outrossim, Léo Heller, Rezende e Pedro Heller (2007, p. 37) afirmam existir um déficit de democracia nas políticas públicas de saneamento:

Controle social e participação em saneamento constituem certamente temas da mais importante atualidade no Brasil. Definitivamente não seria exagero proclamar que o país acumula significativo déficit de democracia nas políticas públicas e na gestão dos serviços de saneamento, não tendo ainda superado o modelo centralizador e pouco aberto à participação, característico de seus primórdios e de sua evolução ao longo de largos períodos históricos, muito dos quais em que a democracia não era a marca dominante.

Desse modo, a participação popular na gestão e no processo regulatório é extremamente importante, mormente no que se refere aos serviços de abastecimento de água, haja vista ser esta um recurso esgotável e que não pode ser substituível. Neste sentido, os ensinamentos de Lisboa, Heller e Silveira (2013, p. 342):

Os serviços de saneamento básico são essenciais para a promoção da saúde pública, a disponibilidade de água em quantidade e qualidade adequadas constitui fator de prevenção de doenças; a água em quantidade insuficiente ou qualidade imprópria para consumo humano poderá ser causadora de doenças. O mesmo pode ser verificado quanto à inexistência e pouca efetividade dos serviços de esgotamento sanitário, limpeza pública e manejo de resíduos sólidos e de drenagem urbana.

Os temas de interesse da população no processo regulatório, conforme Jouralev (2007, p. 21), “não se limitam apenas ao acesso aos serviços de utilidade pública, mas também a qualidade do serviço, como a qualidade da água, a pressão da água, a continuidade do serviço, bem como a sustentabilidade das fontes de abastecimento”. Com efeito, a noção de atividade regulatória segundo Marques Neto (2003, p. 21):

Envolve uma dupla atividade estatal, pois de um lado, o regulador tem de arbitrar interesses de atores sociais e econômicos fortes, como ocorre no equacionamento de conflitos envolvendo compartilhamento de infraestruturas ou interconexão de redes de suporte a serviços essenciais. Doutro bordo, cumpre ao regulador induzir ou coordenar as atividades em cada segmento específico com vistas a proteger e implementar interesses de atores hipossuficientes.

O objetivo do órgão regulador, conforme Jouralev (2007, p. 23) “é proteger o interesse público, compreendido o interesse dos consumidores. As empresas reguladas, por sua vez, possuem interesse

próprio, ou seja, maximizar seus lucros”. Assim, a participação popular no processo regulatório apresenta-se como elemento fundamental para confrontar os interesses das empresas reguladas. Galvão Junior e Paganini (2009, p. 80) alertam para a ausência de pesquisas institucionais no setor de saneamento básico:

A regulação proporciona um ambiente mais estável para realização de investimentos públicos e privados no setor. Outro aspecto relevante na discussão sobre regulação e universalização dos serviços de água e esgoto é a escassez de pesquisas na área institucional, fundamental como contribuição para a solução dos problemas do déficit de atendimento. A lacuna no campo do conhecimento das questões institucionais é evidente, até porque a regulação esteve ausente da pauta da agenda setorial nas três últimas décadas. Efetivamente, no campo da pesquisa acerca do saneamento básico, somente as questões tecnológicas têm ocupado espaço com muitos avanços ocorridos particularmente nas áreas de tratamento de água e de esgotos. Essa discussão, quando realizada de forma comparativa a outros setores de infraestrutura de redes mais maduros institucionalmente do que o setor de saneamento básico, facilita a compreensão dos desafios impostos a esse setor.

A participação dos consumidores no processo regulatório, além de dar mais transparência aos atos das agências reguladora, é essencial para reduzir a possibilidade de captura da agência reguladora pela empresa regulada. Como ensina Marçal Filho (2002, p. 369), o fenômeno da captura das agências reguladoras ocorre “quando há distorção do interesse público em favor do interesse privado, motivada pela enorme pressão do poder econômico das empresas reguladas e de grupos de interesses”.

A doutrina também tem reconhecido o risco de captura por parte do poder político, conforme Marques Neto (2005, p. 16) “tal fato se dá, quando as decisões regulatórias são tomadas com vistas a atender os interesses dos ocupantes de cargos políticos”. Desse modo, segundo Marques Neto (2005, p. 16), “são muito sutis os desvios da regulação em favor de um ou outro interesse, de maneira que se torna um tanto nebulosa a percepção da quebra da imparcialidade ou da independência do ente administrativo”.

A democratização dos processos de decisão, segundo Borja (2014, p. 445):

Com a participação e o controle social, torna-se estratégica, o que exige o reconhecimento da autonomia dos movimentos sociais e o afastamento das estratégias de cooptação tão danosas para a construção de uma democracia e de uma sociedade mais justa e igualitária. Só dessa forma poderão se forjar condições históricas para uma conjuntura favorável à transformação social no Brasil.

Portanto, é essencial que as agências reguladoras intensifiquem a divulgação dos mecanismos de participação social, sendo a participação desses atores sociais fundamental para minimizar a possibilidade de captura do ente regulador, bem como dar mais legitimidade ao processo regulatório.

4. ESTUDO DE CASO DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS DA AGÊNCIA REGULADORA DE ENERGIA E SANEAMENTO DO ESTADO DE SÃO PAULO

A Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo é uma autarquia de regime especial, vinculada à secretaria Estadual de Governo, criada pela Lei Complementar 1.025/2007 e regulamentada pelo Decreto 52.455/2007, com o objetivo de regular e fiscalizar o setor de saneamento básico de titularidade estadual, bem como de titularidade municipal dos municípios paulistas que assim manifestarem interesse.

Em seu sítio eletrônico, a ARSESP disponibiliza através do campo transparência acesso às audiências e consultas públicas realizadas referentes aos setores de saneamento básico e gás canalizado, sendo que a cada regulamento publicado são realizadas consultas públicas e, conforme o impacto da disciplina, audiências públicas (ARSESP, 2016).

Estes procedimentos, segundo a ARSESP, têm por objetivo dar oportunidade à sociedade para manifestar sua opinião e, assim, obter dados e informações que possibilitem maior grau de confiabilidade, clareza e segurança no processo decisório. No caso das Audiências Públicas, suas contribuições e dúvidas são apresentadas presencialmente, em reunião marcada com antecedência, sendo este o objeto do presente estudo. (ARSESP, 2016).

O conceito de audiência pública, segundo Moreira Neto (1992, p. 129):

É um instituto de participação administrativa aberta a indivíduos e a grupos sociais determinados, visando à legitimação administrativa, formalmente disciplinada em lei, pela qual se exerce o direito de expor tendências, preferências e opções que possam conduzir o Poder Público a uma decisão de maior aceitação conceitual.

Desse modo, o intuito do instituto da audiência pública é justamente promover um diálogo com os administrados, a fim de que sejam debatidas questões de relevante interesse público, de modo que esses atores sociais participem ativamente na escolha da melhor decisão.

Durante o período de 2015 e 2016, foram realizadas pela ARSESP 4 (quatro) audiências públicas versando sobre os serviços de saneamento básico, sendo 3 (três) realizadas em 2015 e 1 (uma) no primeiro trimestre de 2016.

TABELA 1 – AUDIÊNCIAS PÚBLICAS 2015-2016

Audiência pública nº 001/2015	Realizada em São Paulo/SP no dia 15 de abril de 2015 (quarta-feira), das 09h00 às 12h00, teve como objetivo apresentar e discutir a proposta de revisão tarifária extraordinária da SABESP ¹⁵ .
Audiência pública nº 002/2015	Realizada em Mairinque/SP no dia 24/08/2015 (segunda-feira), das 14h00 às 17h00, teve como objetivo apresentar e discutir a proposta de revisão tarifária extraordinária da concessionária SANEQUA Mairinque ¹⁶ .

15 Regulamento da Audiência Pública n. 001/2015.

16 Regulamento da Audiência Pública n. 002/2015.

Audiência pública n° 003/2015	Realizada em Santa Gertrudes/SP no dia 01/10/2015 (quinta-feira), das 14h00 às 17h00, teve como objetivo apresentar e discutir a proposta de revisão tarifária ordinária da concessionária Odebrecht Ambiental Santa Gertrudes ¹⁷ .
Audiência pública n° 002/2016	Realizada em Mairinque/SP no dia 23/02/2016 (terça-feira), das 14h00 às 17h30, teve como objetivo colher subsídios à proposta de revisão tarifária ordinária da concessionária SANEAQUA Mairinque ¹⁸ .

Fonte: Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo - ARSESP

Como se vê, as quatro audiências públicas realizadas pela ARSESP tiveram como objeto a revisão tarifária dos serviços de saneamento básico, a pedido das concessionárias. Desse modo, verifica-se a importância da temática analisada nas referidas audiências públicas, haja vista que a revisão tarifária impacta diretamente o usuário/consumidor, devendo ser este o principal interessado.

É de se anotar, que o instituto da audiência pública para discutir revisão tarifária é obrigatório¹⁹, não dependendo de mero juízo de conveniência do ente regulador, a fim de que os usuários do serviço também possam ser ouvidos e contribuam na escolha da melhor decisão. Todavia, como se vê pelas datas e horários das audiências públicas, estas foram realizadas em dias úteis, isto é, de segunda à sexta-feira, sendo a primeira das 09h00 às 12h00 e as

17 Regulamento da Audiência Pública n. 003/2015.

18 Regulamento da Audiência Pública n. 002/2016.

19 As revisões tarifárias terão suas pautas definidas pelas respectivas entidades reguladoras, ouvidos os titulares, os usuários e os prestadores dos serviços. Art. 38, § 1º, Lei n. 11.445/2007.

outras três das 14h00 às 17h00. Neste sentido, as datas e horários das audiências públicas não privilegiam os principais interessados em participar na tomada das decisões, ou seja, a população, que dificilmente poderá comparecer.

Consoante o regulamento das audiências públicas citadas, a participação é aberta a todos os interessados, sendo que a inscrição prévia é obrigatória apenas para aqueles participantes que farão manifestação oral no ato da Audiência Pública, denominados de Expositor, os quais deverão enviar sua apresentação até a data anterior da audiência pública.

Segundo o regulamento, não se admite contribuições de qualquer natureza (escritas, orais, audiovisuais ou gravadas em meio magnético) no ato da Audiência Pública, exceto aquelas que correspondam às manifestações orais apresentadas, no ato da Audiência Pública, pelos Expositores devidamente inscritos. Desse modo, verifica-se outra dificuldade encontrada em razão do regulamento. O cidadão que tenha interesse em participar da audiência, apresentando críticas ou propostas, deve remeter sua contribuição para a ARSESP em data anterior a realização da audiência, isto é, sem presenciar a apresentação da concessionária e da entidade reguladora.

Com efeito, ao final das apresentações pelos Expositores, conforme o regulamento, apenas o Presidente da audiência pública e os integrantes da mesa diretora poderão fazer perguntas aos expositores para a obtenção de esclarecimentos adicionais. Neste ponto, constata-se que há um desvio de finalidade da audiência pública, eis que o objetivo inicial era justamente discutir as propostas de revisões tarifárias com os municípios, sendo que ao não ser permitido a estes atores sociais manifestarem quanto à apresentação dos expositores, seja no tocante ao esclarecimento de eventuais dúvidas ou informações adicionais, não há que se falar em participação popular, revestindo-se a audiência pública de relevância meramente formal.

Por fim, das quatro audiências públicas realizadas pela ARSESP, apenas na audiência pública nº 001/2015 houve a participação de uma Associação Coletivo Luto pela Água, a qual dentre suas colaborações, observou a falta de informações

pertinentes na proposta da concessionária para a revisão tarifária. Como se vê, referido dado revela um verdadeiro déficit democrático, demonstrando que o novo paradigma de participação direta da população no processo de formulação e escolha na tomada de decisões das políticas públicas, em caso, os serviços de saneamento básico, ainda se encontra em estágio inicial de desenvolvimento.

CONCLUSÃO

Verifica-se que referido diploma legal trouxe um grande avanço ao prever o controle social dos serviços de saneamento básico, embora com um pouco de timidez ao estabelecer os mecanismos concretos para sua realização. Incumbe à entidade reguladora e fiscalizadora dos serviços a verificação do cumprimento dos planos de saneamento por parte dos prestadores de serviços. Neste diapasão, a participação popular nos processos regulatórios, apresenta-se como elemento essencial, mormente quando a decisão da agência afetar direitos fundamentais, bem como com vistas a diminuir a possibilidade de captura do ente regulador pela empresa regulada.

Com efeito, no estudo realizado nas audiências públicas da ARSESP, a participação cidadã é dificultada pelas datas e horários que, via de regra, impossibilita o comparecimento da população. Ademais, os próprios procedimentos instituídos nos regulamentos das audiências públicas, como a impossibilidade de manifestação oral aos municípios, para questionamentos e esclarecimentos adicionais, após a apresentação dos expositores, comprometem o próprio caráter de debate que norteia o instituto.

Desse modo, as audiências públicas assumem um caráter meramente procedimental na construção da decisão pelo Poder Público, não proporcionando uma efetiva participação popular pelos próprios instrumentos de manejo, razão a qual não vêm sendo utilizadas para atingir sua finalidade que é justamente a participação dos administrados no processo decisório da Administração Pública, com vistas à satisfação do interesse público. Neste diapasão, é imprescindível que o processo deliberativo seja o mais transparente possível e proporcione, de fato, a possibilidade de manifestação

direta da população nos processos de formulação, planejamento e de avaliação relacionados aos serviços públicos de saneamento básico.

No tocante à ausência de pessoas físicas, bem como a pequena participação de associações de defesa do consumidor (das quatro audiências realizadas, apenas em uma houve a presença de uma associação), os motivos podem variar desde a falta de informação aos mecanismos de participação popular, até a falta tempo (vide as datas e horários das audiências), dinheiro e mesmo pelo baixo grau de organização e participação da sociedade brasileira em assuntos de interesse público.

Portanto, concluímos que a hipótese do presente estudo de que a previsão do instituto das audiências públicas, nos serviços públicos de saneamento básico, proporciona uma efetiva participação cidadã é negada pelos próprios procedimentos formais estabelecidos nas audiências públicas. Contudo, referidos déficits são passíveis de correção.

REFERÊNCIAS

Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo - ARSESP. Disponível em: <<http://www.arsesp.sp.gov.br/SitePages/audiencias-publicas.aspx>>. Acesso em: 18 fev. 2016.

_____. **Regulamento da Audiência Pública n. 001/2015**. Disponível em: <http://www.arsesp.sp.gov.br/BancoDadosAudienciasPublicasArquivos/Regulamento_AP_01-2015.pdf>. Acesso em 18 fev. 2016.

_____. **Regulamento da Audiência Pública n. 002/2015**. Disponível em: <http://www.arsesp.sp.gov.br/BancoDadosAudienciasPublicasArquivos/Regulamento_AP_RTE-Mairinque2015.pdf>. Acesso em 18 fev. 2016.

_____. **Regulamento da Audiência Pública n. 003/2015**. Disponível em: <http://www.arsesp.sp.gov.br/BancoDadosAudienciasPublicasArquivos/Regulamento_AP%20RTO-StaGerts2015.pdf>. Acesso em 18 fev. 2016.

_____. **Regulamento da Audiência Pública n. 002/2016**. Disponível em: <http://www.arsesp.sp.gov.br/BancoDadosAudienciasPublicasArquivos/Regulamento_AP_02_2016.pdf>. Acesso em 18 fev. 2016.

BORJA, Patrícia Campos. Política pública de saneamento básico: uma análise da recente experiência brasileira. *Saúde Soc.* São Paulo, v. 23, n.

2, p. 432-447, Junho 2014. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-12902014000200432&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 18 fev. 2016.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 18 fev. 2016.

_____. Decreto nº 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 <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/D7217.htm>. Acesso em: 18 fev. 2016.

_____. Lei nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico e para a política federal de saneamento básico. **Diário Oficial da União** 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 18 fev. 2016.

_____. Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento: **Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos – 2014**. Brasília: SNSA/MCIDADES, 2016. Disponível em: <<http://www.snis.gov.br/diagnostico-agua-e-esgotos/diagnostico-ae-2014>>. Acesso em: 18 fev. 2016.

GALVAO JUNIOR, Alceu de Castro; NISHIO, Sandra Regina; BOUVIER, Beatriz Baraúna; TUROLLA, Frederico Araujo. Marcos regulatórios estaduais em saneamento básico no Brasil. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 1, p. 207-227, fev. 2009. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122009000100010&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 18 fev. 2016.

GALVAO JUNIOR, Alceu de Castro; PAGANINI, Wanderley da Silva. Aspectos conceituais da regulação dos serviços de água e esgoto no Brasil. **Eng. Sanit. Ambient.** Rio de Janeiro, v. 14, n. 1, p. 79-88, mar. 2009. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-41522009000100009&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 18 fev. 2016.

HELLER, Léo; REZENDE, Sonaly Cristina; HELLER, Pedro Gasparini Barbosa. **Participação e controle social em saneamento básico: aspectos teóricos-conceituais**. In: Regulação: Controle social da prestação de

serviços de água e esgoto. Fortaleza: ABAR, ARCE, 2007.

INSTITUTO TRATA BRASIL/CEBDS. **Benefícios Econômicos da Expansão do Saneamento brasileiro**, 2014. Disponível em: <<http://tratabrasil.org.br/datafiles/uploads/estudos/expansao/Beneficios-Economicos-do-Saneamento.pdf>>. Acesso em: 18 fev. 2016.

JOURAVLEV, Andrei. **Participação dos consumidores no processo Regulatório**. In: *Regulação: Controle social da prestação de serviços de água e esgoto*. Fortaleza: ABAR, ARCE, 2007.

JUSTEN FILHO, Marçal. **O Direito das Agências Reguladoras Independentes**. São Paulo: Dialética: 2002.

LISBOA, Severina Sarah; HELLER, Léo; SILVEIRA, Rogério Braga. Desafios do planejamento municipal de saneamento básico em municípios de pequeno porte: a percepção dos gestores. **Eng. Sanit. Ambient.** Rio de Janeiro, v. 18, n. 4, p. 341-348, dez. 2013. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-41522013000400341&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 18 fev. 2016.

MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo. **Agências Reguladoras: Instrumentos do Fortalecimento do Estado**. In III Congresso Brasileiro de Regulação de Serviços Públicos Concedidos, 2003, Gramado: ABAR, 2003.

_____. Nova Regulamentação dos Serviços Públicos, **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, n.º. 1, fev.mar.abr, 2005, Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br>>. Acesso em: 18 fev. 2016.

MIRRA, Alvaro Luiz Valery. **Participação, processo civil e defesa do meio ambiente no direito brasileiro**. 2010. **Tese (Doutorado em Direito Processual)** - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2137/tde-06102010-151738/>>. Acesso em: 25 jul. 2016.

MOREIRA NETO, Diogo Figueiredo. **Direito da Participação Política. Legislativa – Administrativa – Judicial**. Rio de Janeiro: Renovar, 1992.

UNITED NATIONS. **General Comment No. 15 (2002)**. The right to water (arts. 11 and 12 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights). Committee on Economic, Social and Cultural rights. Geneva, 2002. Disponível em: <<http://www2.ohchr>.

org/english/issues/water/docs/CESCR_GC_15.pdf>. Acesso em: 18 de fev. 2016.

_____. **Resolution A/RES/58/217**. International Decade for Action, “Water for Life”, 2005-2015. General Assembly. Disponível em: <<http://www.un.org/waterforlifedecade/pdf/a-58-217-english.pdf>>. Acesso em 18 fev. 2016.

VALLA, Victor Vincent. Sobre participação popular: uma questão de perspectiva. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro , v. 14, supl. 2, p. S07-S18, 1998 . Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X1998000600002&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 25 jul. 2016.

WORLD HELTH ORGANIZATION. **25 years Progress on Sanitation and Drinking Water**. Disponível em: http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/177752/1/9789241509145_eng.pdf. Acesso em 18 fev. 2016.

Recebido em 31/03/2016.

Aprovado em 04/10/2016.