

## **VIII-111 - PERCEPÇÃO SOBRE CONTROLE SOCIAL NO SANEAMENTO AMBIENTAL EM DOIS MUNICÍPIOS PAULISTAS**

**Izabela Santos** <sup>(1)</sup>

Engenheira Ambiental (UEPA). Mestranda em Ciência Ambiental (USP). Pós-Graduanda no Grupo de Acompanhamento e Estudos de Governança Socioambiental (GOVAMB-IEE-USP).

**Mariana Gutierrez Arteiro da Paz**

Tecnóloga e Gestão Ambiental (SENAC). Mestre em Saúde Pública (USP). Doutora em Ciências Ambientais (USP). Pesquisadora do Centro de Estudos de Governança Ambiental (GOVAMB-IEE-USP). Editora Executiva da Ambiente & Sociedade. Professora Substituta no curso de Engenharia Ambiental (UNESP).

**Ana Paula Fracalanza**

Graduação em Ciências Sociais e Economia pela UNICAMP (1993). Mestre em Sociologia pela UNICAMP (1996). Doutora em Geografia pela UNESP (2002) e pós-doutorado em Geografia (Universidade de Girona). Professora Doutora do Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental e do Programa de Pós-Graduação em Mudança Social e Participação Política da Universidade de São Paulo e da Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo (EACH/USP).

**Pedro Roberto Jacobi**

Graduação em Ciências Sociais (1973) e em Economia (1972) pela USP. Mestrado em Planejamento Urbano e Regional pela Graduate School of Design - Harvard University (1976), Doutorado em Sociologia pela Universidade de São Paulo (1986). Professor Titular da Faculdade de Educação e do Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental da Universidade de São Paulo. Pesquisador 1A do CNPq. Coordenador do Grupo de Acompanhamento e Estudos de Governança Socioambiental (GovAmb/IEE/USP).

**Endereço** <sup>(1)</sup>: Avenida Onze de Junho, 415, apto 121 - Vila Clementino - São Paulo - São Paulo. CEP:04041-051 - Brasil. Tel: +55 (11) 98224-0253 - e-mail: [izabela.santos04@usp.br](mailto:izabela.santos04@usp.br)

### **RESUMO**

A Política Nacional de Saneamento Básico (PNSB), promulgada pela Lei 11.445/2007, tem como um de seus princípios fundamentais o controle social em todo o processo da prestação dos serviços de saneamento básico. Cabe ao titular dos serviços, dentre outras, o estabelecimento de mecanismos de controle social, definindo na lei como “conjunto de mecanismos e procedimentos que garantem à sociedade informações, representações técnicas e participações nos processos de formulação de políticas, de planejamento e de avaliação relacionados aos serviços públicos de saneamento básico” (inciso IV do artigo 3º). Em atendimento à PNSB, os municípios paulistas, Iperó e Mairinque, estavam em fase planejamento no setor com saneamento, com a elaboração dos planos municipais no momento deste estudo. Tendo em vista estes pressupostos, este artigo foi uma investigação sobre a percepção que os atores locais têm sobre o conceito e práticas de controle social no saneamento. A percepção dos atores locais sobre o controle social foi levantada em uma oficina realizada pelo projeto, em cada município, intitulada “Café com atores”, através da metodologia World Café. Houve a participação de diferentes atores locais, 28 em Iperó e 20 em Mairinque. Em ambos os municípios, o entendimento de saneamento esteve diretamente vinculado com água, esgoto e lixo. Foram destacados os principais problemas relacionados a saneamento pelos municípios e, também, foram propostas soluções para os mesmos. A metodologia World Café foi bastante importante, pois se apresentou como facilitadora de comunicação entre os participantes. Dessa forma, o café com atores permitiu identificar as dificuldades de cada município quanto a problemas de infraestrutura sanitária e de controle social no saneamento e compreender a visão dos atores locais quanto à temática de saneamento ambiental e o controle social no setor.

**PALAVRAS-CHAVE:** Controle Social, Participação Social, Saneamento Ambiental

### **INTRODUÇÃO**

Os serviços de saneamento sempre estiveram vinculados às ações de saúde pública (ROSEN, 1994 apud BRASIL, 2005). Conforme a OMS, saneamento do meio pode ser definido como o controle de todos os fatores do meio físico que exercem ou podem exercer efeito deletério sobre seu bem-estar físico, mental e social (PHILIPPI JR, 1988). Nesse contexto, a partir dos anos 70, com a crescente preocupação com a questão ambiental, surge o conceito de saneamento ambiental que engloba as ações de saneamento básico

(abastecimento de água, esgotamento sanitário, manejo de resíduos sólidos e manejo de águas pluviais) e outros aspectos, dentre eles os relacionados a poluição do ar, poluição sonora (BRASIL e OPAS, 2005).

No Brasil, a Política Nacional de Saneamento Básico (PNSB), promulgada pela Lei Federal 11.445/2007, representa um avanço no setor do saneamento básico, após cerca de três décadas sem uma política setorial na esfera federal. A Lei do Saneamento introduz no setor a participação da população em todas as fases do planejamento e da gestão dos serviços; e, tem como um de seus princípios fundamentais, o controle social em todo o processo da prestação dos serviços de saneamento básico.

Tendo em vista que os componentes dos serviços de saneamento previstos na PNSB são diretamente relacionados à saúde pública, suas ações são essenciais à vida humana, à proteção ambiental e são coletivas, a política de saneamento é uma política pública social (BRASIL e OPAS, 2005). Por lidar com metas sociais, o controle social é essencial em todas as fases do planejamento do setor do saneamento.

Controle social é um “processo (conjunto de mecanismos e instrumentos) de participação popular na gestão (formulação, planejamento, gerenciamento financeiro, monitoramento e avaliação) das diversas políticas públicas e das instâncias estatais e governamentais.” (CÁRITAS BRASILEIRA, 2005). É definido na Lei como “conjunto de mecanismos e procedimentos que garantem à sociedade informações, representações técnicas e participações nos processos de formulação de políticas, de planejamento e de avaliação relacionados aos serviços públicos de saneamento básico” (inciso IV do artigo 3º, Lei Federal 11.445/2007); e o estabelecimento de mecanismos que garantam o controle social é responsabilidade do titular dos serviços – os municípios.

O controle social é um complemento indispensável ao controle institucional realizado pelos órgãos que fiscalizam os recursos públicos. Trata-se de um importante mecanismo de prevenção da corrupção e de fortalecimento da cidadania (CGU, p. 16, 2010), e a participação é importante neste processo, pois contribui para a boa e correta aplicação dos recursos públicos e para que as necessidades da sociedade sejam atendidas de forma eficiente. Todavia, é necessário que os cidadãos sejam mobilizados e recebam orientações sobre como desempenhar de maneira eficaz o controle social.

Para Avritzer (2007), a existência de legislação que prevê a participação não é suficiente para garantir o controle social de políticas públicas, é necessário empenhar esforços para fortalecer as formas de controle social, de modo que a sociedade civil seja mais ativa e “capaz de ter uma agenda propositiva de ampliação dos direitos sociais” (p. 9). Neste sentido, Jacobi (2009) ressalta que fortalecer mecanismos de controle social “amplia as possibilidades de constituição de sujeitos democráticos na inter-locução com as políticas públicas, promovendo corresponsabilização” (p. 107).

Além da inserção da população do processo de gestão dos serviços de saneamento, a PNSB apresenta o Plano Municipal de Saneamento Básico como instrumento norteador da gestão e prestação dos serviços, que deve ser elaborado pelo titular dos serviços (município). Os planos de saneamento são instrumentos importantes para o sistema de planejamento e o documento deve ser fruto da “construção coletiva e não um produto eminentemente técnico” (MORAES, 2009, p. 51).

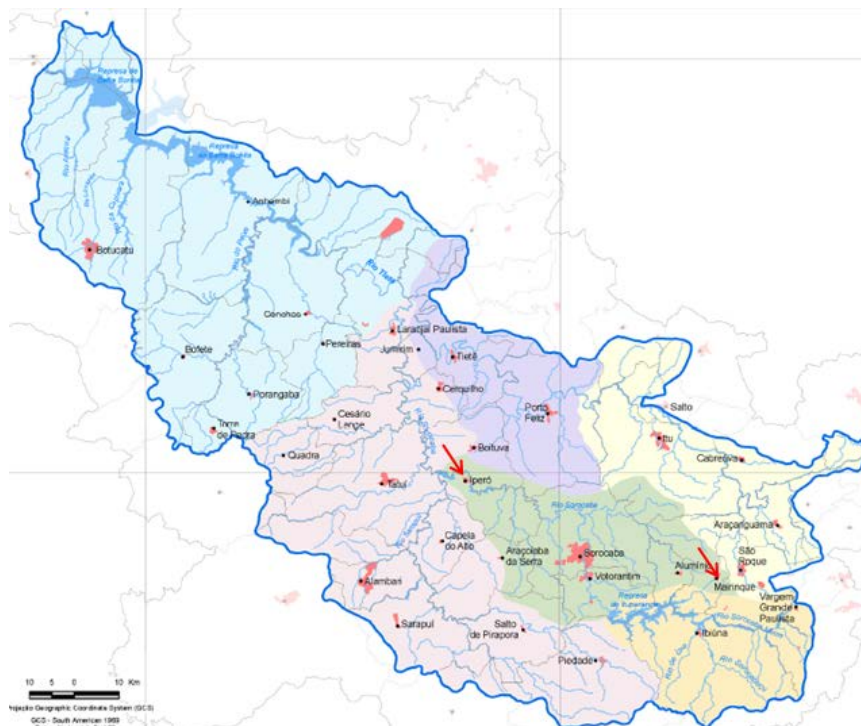
Em atendimento à PNSB, os municípios paulistas Iperó e Mairinque estavam em fase planejamento no setor de saneamento, com a elaboração dos planos municipais no momento deste estudo. Tendo em vista estes pressupostos, e as novas atribuições dos municípios brasileiros - elaboração do plano de saneamento e implementação do controle social, este artigo é uma investigação sobre a percepção que os atores locais têm sobre o conceito e práticas de controle social no saneamento.

## MATERIAIS E MÉTODOS

O presente trabalho é parte dos resultados do projeto de pesquisa “Metodologias para fortalecimento do controle social na gestão em saneamento”, coordenado pelo prof. Dr. Pedro Roberto Jacobi, e, desenvolvido com recursos do Programa de Pesquisa em Saúde e Saneamento da Fundação Nacional da Saúde (FUNASA) em convênio com o Instituto de Energia e Ambiente da Universidade de São Paulo (IEE/USP) - nº 2657, Edital nº01/2011.

A pesquisa foi realizada em dois municípios paulistas, Iperó e Mairinque, os quais estão localizados na região administrativa de Sorocaba e inseridos na Bacia Hidrográfica dos Rios Sorocaba e Médio Tietê, localizada no centro-sudeste do Estado de São Paulo, conforme figura 1.

Atualmente, o município de Iperó possui uma população estimada de 30.835 habitantes, com densidade demográfica de 181.08 hab/km<sup>2</sup>. E, o município de Mairinque possui uma população estimada em 44.522 habitantes, com densidade demográfica de 211.70 hab/km<sup>2</sup> (SEADE, 2014).



**Figura 1: Localização dos municípios de Iperó e Mairinque na Bacia dos Rios Sorocaba e Médio Tietê.**  
**Fonte: SSRH/CSAN (2011).**

A percepção dos atores locais sobre o controle social foi levantada na primeira oficina realizada pelo projeto, intitulada “Café com atores”. A atividade foi desenvolvida em Iperó em setembro de 2013, e, em Mairinque, em junho de 2014.

A metodologia utilizada foi o World Café, método participativo desenvolvido por uma rede de atores com foco na facilitação do diálogo acerca de questões complexas de difícil solução (BROWN, 2007). A metodologia pressupõe que para que o diálogo efetivo ocorra é preciso criar as condições adequadas para o processo. Neste sentido, a conversa é organizada em pequenos grupos, em pequenas mesas para proporcionar um ambiente informal e descontraído para que as pessoas se expressem livremente. Ao longo das rodadas são formuladas perguntas estratégicas sobre o assunto que se pretende abordar.

Em ambos os municípios, o “Café com atores” foi organizado em três rodadas: a 1ª buscou o levantamento de histórias marcantes em relação à participação da sociedade no setor de saneamento; na 2ª rodada, a questão buscou o levantamento da percepção dos participantes em relação à importância do seu trabalho no município; e na terceira rodada, buscou-se um levantamento de ideias, ações e caminhos possíveis para o controle social no saneamento.

A Figura 2 mostra a disposição dos atores em grupos e a interação ocorrida durante as rodadas da atividade.



Figura 2: Metodologia World Café sendo aplicada nos municípios. À direita, no município de Iperó e à esquerda, em Mairinque (SP).

## RESULTADOS

Em Iperó, a atividade contou com a participação de 28 pessoas de diversos setores: direção e técnicos da empresa municipal de saneamento da época (SEAMA), técnicos do poder público, diretores de escola, professores, agentes comunitários de saúde, assistente social, vereador e funcionários da prefeitura. No município de Mairinque, participaram 20 pessoas de diferentes setores, entre esses, representantes da sociedade civil, Educação, Secretaria de Meio Ambiente e Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Sustentável, vereadores, assessores e outros.

A Figura 3 mostra o perfil da participação quanto aos atores sociais nos dois municípios, revelando, a princípio, quais são os atores mais envolvidos ou mais interessados com a temática de saneamento.

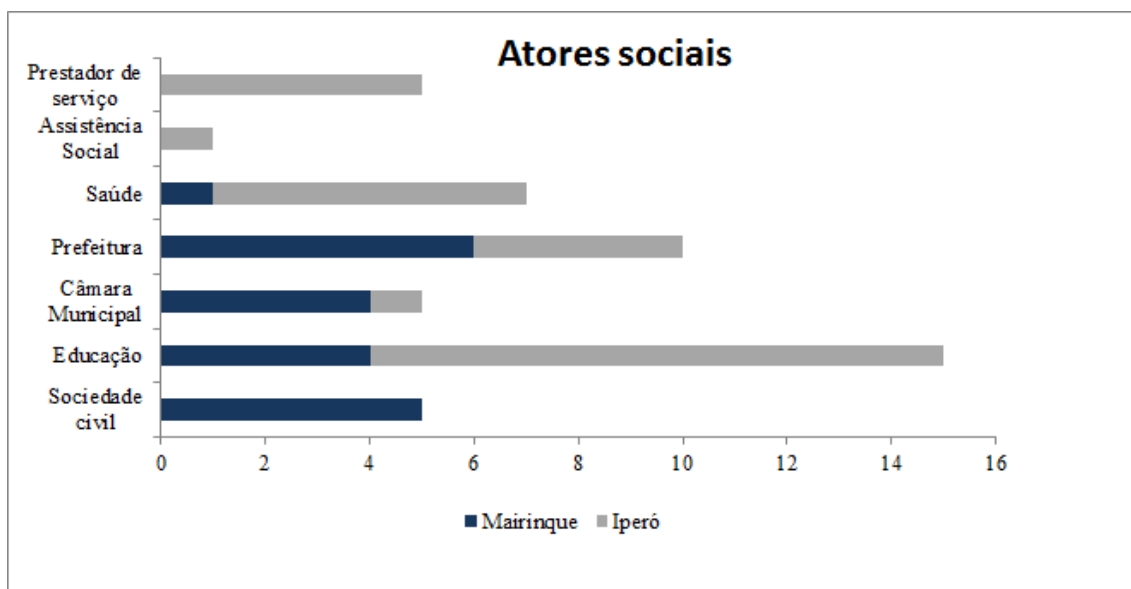


Figura 3: Perfil da participação no 1º Café com atores nos municípios de Mairinque e Iperó (SP).

A partir dos diálogos, foi possível identificar a percepção conceitual dos atores sobre saneamento. Em ambos os municípios, o entendimento de saneamento esteve diretamente vinculado com água, esgoto e lixo. Em Iperó, foi bastante relacionado à promoção de saúde e, em Mairinque, foi definido como algo bastante amplo e complexo devido às diferentes problemáticas em cada região do município.

O café com atores foi importante para expor questões ática de saneamento a partir da visão de cada ator participante (pela visão do gestor, do professor, o agente comunitário de saúde e do próprio morador), de forma



que, contribuiu para um diagnóstico ambiental participativo, a partir do momento em que são identificados problemas e propostas de soluções, demonstrando a percepção dos atores sobre o setor de saneamento em seu município.

Nos dois municípios, os principais problemas destacados quanto infraestrutura sanitária foram: a falta de água e a falta de tratamento dos esgotos sanitários (Quadro 1). Porém, Iperó, possui um problema peculiar, que é o recebimento de resíduos sólidos de vários municípios da região.

Os atores apresentaram como solução primária, também em comum aos municípios, a ampliação da rede de esgotos. Mairinque destacou o gerenciamento e fiscalização dos serviços como ação importante, o que demonstra um olhar para a questão política do setor, e não restrita à soluções estruturais.

**Quadro 1: Problemas e soluções de infraestrutura sanitária identificados pelos atores sociais nos municípios de Iperó e Mairinque.**

	Problemas	Soluções
Iperó	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Falta de água frequente</li> <li>-Residências não conectadas à rede de coleta de esgoto</li> <li>-Fossas sépticas próximas de poços artesianos</li> <li>-Aterro sanitário recebe lixo de toda a Região</li> <li>-Estação de tratamento de esgoto abandonada no Vileta</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Ampliação da rede de esgoto</li> <li>- Elaboração projetos de engenharia para busca de verba junto ao governo</li> <li>- Análise de protocolos de solicitação de ligação de água, através de liberação de certidão de número</li> <li>- Caixa d'água gigante</li> </ul>
Mairinque	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Falta de água</li> <li>-Água de péssima qualidade</li> <li>-Falta de coleta de resíduos sólidos</li> <li>-Esgoto a céu aberto</li> <li>-Falta de tratamento dos esgotos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gerenciamento, fiscalização e operação de parte dos serviços</li> <li>-Coleta de material reciclável</li> <li>-Cooperativa de catadores</li> <li>-Projeto de coleta de óleo (algumas escolas)</li> <li>-ETE com geração de energia</li> <li>-Coleta e tratamento de esgotos</li> </ul>

E, quanto sugestões para a efetivação do controle social no saneamento, alguns pontos em comum foram identificados pelos atores nos municípios, como: aumentar a comunicação entre órgãos públicos, as empresas prestadoras de serviço, e a população; institucionalizar o controle social; investir em educação, conscientização e mobilização popular; e, fomentar o acesso à informação.

Os atores de Iperó apresentaram algumas ideias, como levantar os problemas com a participação da população e criar coordenações de bairros; e os de Mairinque demandaram uma maior articulação com a empresa que presta os serviços de água e esgoto, conscientizar os técnicos de todos os setores da prefeitura para que entendam a importância do seu trabalho para o saneamento e fomentar a participação da população em conselhos já existentes, onde a questão de saneamento entraria em pauta.

## CONCLUSÕES

O café com atores foi muito importante no desenvolvimento do Projeto, pois permitiu identificar as dificuldades de cada município quanto a problemas de infraestrutura sanitária e de controle social no saneamento e compreender a visão dos atores locais quanto à temática de saneamento ambiental e o controle social no setor.

Da mesma forma, a metodologia World Café foi muito importante, pois facilitou a expressão e comunicação entre os atores de diversos segmentos, a princípio, transpondo uma das dificuldades elencadas pelos próprios, da falta de informação e comunicação. E, permitiu o mapeamento preliminar dos problemas relacionados ao setor junto aos atores locais, constituindo uma ação importante para projetos de saneamento que considerem características locais, sociais, econômicas e culturais.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. AVRITZER, L. Apresentação. In: Pedrini, D.M.; Adams, T.; da Silva, V.R (orgs.). **Controle social de políticas públicas: caminhos, descobertas e desafios**. São Paulo: Paulus, 2007.
2. BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES. ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE (OPAS). **Política e plano municipal de saneamento ambiental: experiências e recomendações**. OPAS; Ministério das Cidades. Brasília: OPAS, 2005.
3. BROWN, J. **Personal interview conducted by Madison Saunders of Algoma University College's NORDIK Institute**. Ontario Council for Alternative Businesses (OCAB), 2007.
4. CÁRITAS BRASILEIRA. **Relatório do Seminário de Intercâmbios em Políticas Públicas**. Salvador, 2005
5. CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU). **Controle Social**: orientações aos cidadãos para a participação na gestão pública e exercício do controle social. Coleção Olho Vivo. Brasília, DF, 2010. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/control-social/arquivos/controlsocial.pdf>> Acesso em: 28 de abril de 2015.
6. Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados - SEADE. **Perfil Municipal**. Disponível em: <<http://produtos.seade.gov.br/produtos/perfil/perfilMunEstado.php>> Acesso em: 08 de outubro de 2014.
7. JACOBI, PR. Gestão Democrática e Participativa. In: Brasil. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (SNSA). Programa de Modernização do Setor de Saneamento (PMSS). **Instrumentos das políticas e da gestão dos serviços públicos de saneamento básico**. Brasília: SNSA, 2009. p. 101-113
8. MORAES, LRS. Política e Plano Municipal de Saneamento Básico. In: Brasil. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (SNSA). Programa de Modernização do Setor de Saneamento (PMSS). **Instrumentos das políticas e da gestão dos serviços públicos de saneamento básico**. Brasília: SNSA, 2009. p. 31-53.
9. PHILIPPI, JR (Org.). **Saneamento do meio**. São Paulo: FUNDACENTRO/USP/FSP, 1988.
10. SSRH/CSAN. ENGECORPS. **PLANO REGIONAL INTEGRADO DE SANEAMENTO BÁSICO**. São Paulo: SECRETARIA DE SANEAMENTO E RECURSOS HÍDRICOS DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2011.