ResearchGate

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: https://www.researchgate.net/publication/339137744

Avaliação do controle social no saneamento básico em Guarulhos (SP): o Conselho Municipal de Política Urbana

Conference Paper · September 2018

CITATIONS
0

READS
12

2 authors:

Mariana Gutierres Arteiro da Paz
National Institute for Space Research, Brazil
17 PUBLICATIONS **28** CITATIONS
SEE PROFILE

Ana Paula Fracalanza
University of São Paulo
28 PUBLICATIONS **137** CITATIONS
SEE PROFILE

Some of the authors of this publication are also working on these related projects:

NEGOWAT - Facilitação de negociações sobre gestão de recursos hídricos em áreas periurbanas View project

Governança da Água e Justiça Hídrica no Estado de São Paulo View project

All content following this page was uploaded by Mariana Gutierres Arteiro da Paz on 09 February 2020.

The user has requested enhancement of the downloaded file.

Avaliação do controle social no saneamento básico em Guarulhos (SP): o Conselho Municipal de Política Urbana

Mariana Gutierres Arteiro da Paz; Ana Paula Fracalanza

Resumo

O setor do saneamento básico no Brasil tem um histórico centralizador. A instituição da Lei Federal nº 11.445, em 2007, propiciou a possibilidade de uma abertura para a participação e o controle social no setor, mecanismos de descentralização do poder decisório e de inclusão de diversos setores no debate, favorecendo a governança integrativa. A segregação ambiental e a desigualdade social remetem à dificuldade de acesso a serviços de infraestrutura e serviços urbanos, com oferta desigual dos serviços de saneamento ambiental, e os processos participativos na governança da água são uma forma de lidar com as assimetrias entre o governo e a sociedade e conciliar as demandas sociais com as soluções técnicas do setor. Neste sentido, o objetivo deste estudo é avaliar a incorporação do tema do saneamento básico no Conselho Municipal de Política Urbana do Município (CPMU) de Guarulhos, SP, e avaliar a participação no setor segundo os preceitos da justiça ambiental e da governança da água. Esta pesquisa é um recorte de um estudo de pós-doutoramento e neste momento estamos discutindo os representantes presentes e os temas discutidos no CPMU, e como o saneamento vem sendo abordado nas reuniões do Conselho. O Conselho estudado pouco tratou de ações de saneamento básico, mesmo que num momento de crise do abastecimento de água, e se pautou, principalmente, em questões relacionadas à revisão do Plano Diretor. A forma como foi atribuída ao conselho a competência de lidar com as questões de saneamento básico não favoreceu a construção social do processo.

Palavras-chave: controle social, saneamento básico, governança da água

Evaluation of social control on water and sanitation in Guarulhos (SP)

Abstract

Water and sanitation sector in Brazil has a centralized background. The Federal Law n°11.445, in 2007, bring the possibility of participation and social control on sector; and mechanisms to decentralized decision-making and to include several sectors on water and sanitation sector for integrative governance. Environmental segregation and social inequality difficult access to urban and infrastructural services, as the water and sanitation services. Participatory process is a way to handle the asymmetries between government and society, and to conciliate social demands with technical solutions. Therefore, this paper aims to evaluate incorporation of water and sanitation on Municipal Council of Urban Policy in Guarulhos, SP; and to evaluate social participation according to environmental justice and water governance. This research is part of a post-doctoral research and focuses on Council´s meetings. The Council studied barely deal with sanitation issues even during a water supply crisis, and the meetings focuses on municipal director plan. The imposition of social control of water and sanitation did not contribute to the process of social construction process.

Keywords*:* social control, water and sanitation, water governance

GT 03: Água, território, redes e governança.

Introdução

O Brasil mudou nas últimas três décadas de uma gestão institucionalmente fragmentada para uma legislação integrada e descentralizada (AVRITZER, 2008; JACOBI, 2009; GURGEL; JUSTEN, 2013). Neste contexto, deu-se a promulgação da Lei Nacional Nº11.445/2007, que instituiu a Política Nacional de Saneamento Básico, que em seu texto legal apresenta um ambiente favorável para a integração e um espaço de ampliação da comunidade de pares, adequado à complexidade do problema em questão (HOVE, 2000; JACOBI; GÜNTHER; GIATTI, 2012). Quando se considera a análise de abordagens participativas de formulação de políticas ambientais, tendo como exemplo abordagens participativas na Europa, Hove (2000) conclui que:

> Abordagens participativas são configurações institucionais que reúnem diversos atores em algum estágio do processo decisório na política ambiental. Elas incluem negociação, processos cooperativos e abordagens multiagente de diferentes tipos e graus de formalidade. [...] constituem ferramentas efetivas para a governança no contexto de objetivos de desenvolvimento sustentável (HOVE, 2000, p. 471, tradução nossa).

Hove (2000) destaca a necessidade de se trabalhar a "coordenação entre as políticas e integração das ações ambientais em vários setores da sociedade" (HOVE, 2000, p. 464, tradução nossa), e que esta coordenação exige a participação representativa dos interesses destes setores nos processos de resolução de problemas. A atuação integrada entre os setores saneamento básico e de recursos hídricos e a participação são interdependentes (PAZ e JACOBI, 2015) e, portanto, necessário para lidar com questões de água e saneamento, questões relacionadas à saúde, habitação e tantos setores com os quais a administração pública lida (HELLER, 2015; PAZ; JACOBI, 2015; PITERMAN; HELLER; REZENDE, 2013).

A participação e o controle social de políticas públicas são mecanismos de descentralização do poder decisório, e de inclusão de diversos setores no debate em torno de uma questão, propiciando, portanto, a governança integrativa. Neste sentido, o objetivo deste estudo é avaliar a incorporação do tema do saneamento básico no conselho ao qual foi atribuído o controle social do saneamento básico, e que conta com representantes de vários setores do governo e da sociedade civil, e avaliar a participação no setor segundo os preceitos da justiça hídrica e da governança da água.

Metodologia

Este estudo é parte de uma pesquisa de pós-doutoramento, com o objetivo de avaliar a participação e o controle social do saneamento básico no município de Guarulhos, São Paulo, Brasil. Neste recorte, realizamos um estudo de caso exploratório que tem como objeto o Conselho Municipal de Política Urbana (CPMU) do município, que é a Instituição Participativa (IP) à qual foi atribuída a

função de exercer o controle social do saneamento básico no município, nos moldes da Lei Federal nº 11.445/2007 e seus regulamentos e de: “estabelecer os mecanismos e os procedimentos de controle social (...)” (BRASIL, 2007, Art. 9º, VI).

Foram avaliadas as atas das reuniões do Conselho para verificar como vem sendo introduzida a questão do saneamento nesta IP, por meio de um Decreto Municipal. Portanto, foram analisadas as atas das reuniões ordinárias e extraordinárias dos anos de 2015, 2016 e 2017, totalizando em 38 atas avaliadas. A delimitação do período considerou a data da atribuição deste espaço como colegiado de controle social no saneamento básico (que se deu em dezembro de 2014). Nestas atas trabalhou-se com análise de conteúdo, focando três grandes grupos: representantes presentes e ausentes; temas gerais recorrentes; e questões relacionadas ao saneamento básico.

Os resultados observados nas pautas e discussões, bem como os representantes presentes, foram considerados e os temas analisados tendo como base a literatura sobre justiça ambiental e a governança da água; e com estudos realizados sobre controle social no saneamento básico no Brasil.

Governança da água e justiça hídrica

Parte-se da premissa da complexidade do conceito de governança da água e seu diálogo com a ciência ambiental e sua consequente necessidade de integração e interdisciplinaridade, considerando que os problemas relacionados aos recursos hídricos envolvem várias disciplinas (CASTRO, 2007). Entende-se que o desenvolvimento de abordagens interdisciplinares, que contribuem para o desenvolvimento de práticas de governança e gestão da água baseadas no princípio da sustentabilidade e da justiça social, é um dos mais urgentes desafios da governança da água no século XXI (CASTRO, 2007).

O conceito de governança que era então relacionado com o processo do governo, com “governar”; atualmente é utilizado para se referir a uma nova forma de governar, mais cooperativa e que trata de soluções de problemas de forma coletiva e da realização do bem-estar público (MAYNTZ, 2001). Dietz, Ostrom e Stern (2003) abordam a dificuldade em governar os sistemas ambientais complexos nos moldes da governança, pois envolve difíceis tomadas de decisão com conflitos de valores e interesses; há uma tendência de “escapar” das regras da governança; apontando, portanto, para a necessidade de desenvolver arranjos institucionais que auxiliam a estabelecer as condições ou atender os principais desafios da governança na ausência das condições ideais.

Considerando a necessidade de estreitar a relação da sociedade com o governo, de trabalhar a questão da água de forma cooperativa entre setores e segmentos e dos conflitos inerentes ao processo de gestão, Castro (2007) afirma que a governança da água passa a ser fundamental para gerir todas as contradições que emergem em torno da questão hídrica. A governança da água se refere, entre outras coisas, à alocação de direitos – direito à água e tecnologia e direito à

participação na tomada de decisão – e aos recursos água, manutenção e fundos de investimentos criando mais espaço para considerar os grupos de interesse e o poder social (MOLLINGA, 2008).

A partir de uma abordagem crítica sobre o conceito, Castro (2007) enfatiza ainda que a governança não é uma estratégia, mas sim um esquema de interação entre os atores; é um processo político. Um dos elementos-chave da governança é a criação de um quadro institucional e administrativo, no qual pessoas com interesses diferentes possam discutir e acordar em cooperar e coordenar suas ações.

Além das características de cooperação e coordenação de ações, o conceito de governança tem um caráter inclusivo, em relação à apropriação igualitária dos recursos hídricos (MOLLINGA, 2008; FRACALANZA; JACOB; EÇA, 2013), e em cenários de injustiça ambiental com a "constatação de que a crescente escassez de recursos naturais e de que a desestabilização dos ecossistemas afeta de modo desigual, e muitas vezes injusto, diferentes grupos sociais ou áreas geográficas" (IORIS, 2009, p. 389).

A segregação ambiental e desigualdade social remetem à dificuldade de acesso a serviços de infraestrutura e serviços urbanos, com oferta desigual dos serviços de saneamento ambiental, onde existe uma tendência de a população de baixa renda se instalar em áreas de maior vulnerabilidade socioambiental com maior exposição às inundações, enchentes e desmoronamentos; e com condições inadequadas de serviços urbanos como saneamento ambiental (FRACALANZA; JACOB; EÇA, 2013).

Além desta exclusão espacial, Castro (2013) apresenta fatores que fazem parte da dimensão social – os que se relacionam com o diferente padrão de consumo de água entre países e regiões – como condicionantes que influenciam o gerenciamento dos Serviços de Água e Esgotos (SAE) e que têm sido historicamente minimizados ou desprezados. O autor enfatiza que análises sobre condicionantes sistêmicos[i] dos SAE nem sempre consideram a real complexidade da composição dos fatores como desigualdade social, estrutural, diferenças nos hábitos de consumo e restrições climáticas ou tecnológicas; mesmo com o reconhecimento crescente de que os principais desafios para os SAE não são técnicos e físico-naturais, mas sociais (CASTRO, 2013).

No entanto, a água é um bem público, e por este motivo deve ser oferecida a toda a população em qualidade e quantidade adequadas (FRACALANZA, JACOB e EÇA, 2013). Dentro dos princípios da Nova Cultura da Água, Mulas (2013) compartilha da visão de que os SAE constituem um direito humano essencial ao afirmar que:

> [...] o acesso universal aos serviços de saneamento ambiental, serviços estes essenciais para a vida numa sociedade civilizada, constitui um direito social da cidadania e não pode ser submetido a critérios de mercado, que exige

> transformações significativas nas instituições e processos organizacionais envolvidos na gestão e nos serviços de saneamento (p. 98).

Neste sentido, a promoção de saneamento ambiental para as populações de baixa renda é prioridade (FRACALANZA; JACOB; EÇA, 2013) e o acesso a tais serviços é necessário para romper com os ciclos de pobreza (RAZZOLINI; GÜNTHER, 2008). No entanto, para equacionar as disparidades encontradas no Brasil é necessário ponderar as dimensões naturais, como a oferta hídrica, e políticas que acomodem diversos interesses no uso da água (RIBEIRO, 2009), como as políticas de recursos hídricos, de habitação e de saneamento.

Ribeiro (2009) ressalta a importância da participação social nas políticas relacionadas à água, para a sua governança, e destaca a mobilização social, a capacidade de assimilação do Estado de decisões externas a ele e a criação ou existência de instrumentos jurídicos que possibilitam a participação social com legitimidade. No cenário brasileiro, as condições necessárias para que a governança da água possa ocorrer são existentes, resta saber se a participação social representa a incorporação da população na gestão de recursos hídricos (RIBEIRO, 2009).

Caminhando em direção à sustentabilidade da água, Ribeiro (2009) apresenta que pactos políticos são necessários para garantir o atendimento de demandas de usuários da água tão distintos, entre os pequenos e os grandes usuários; por isso se faz necessário a abordagem da governança da água, que considera a participação de todos os atores, segmentos e campos de conhecimento da sociedade.

A participação e o controle social no saneamento básico

O conceito de participação está associado à democracia e à existência de uma esfera pública. Na América Latina, a construção da democracia surge na década de 1990 e contribui para o fortalecimento da visão de construção de cidadania e participação (AVRITZER, 2008; 2013). No Brasil este processo teve como marco inicial a promulgação da Constituição Federal, em 1988. A recente democracia do Brasil se destaca pelo surgimento das Instituições Participativas (IP), que para Avritzer (2008) são as “formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas (p. 45) como os “orçamentos participativos, conselhos de políticas e planos diretores municipais” (AVRITZER, 2008, p. 43).

Avritzer (2008) apresenta três formas de participação em decisões políticas: o desenho participativo de baixo para cima, como o orçamento participativo no Brasil; o processo em que os cidadãos não participam das decisões, mas são convidadas para ratifica-las publicamente; e o objeto deste estudo, que é: “um processo de partilha do poder, isto é, através da constituição de uma instituição na qual atores estatais e atores da sociedade civil participam simultaneamente” (p. 46).

O controle social também emerge em resposta às discussões sobre os limites da democracia representativa, relacionadas à:

> (...) desconfiança nas autoridades governamentais, consideradas a influência do grande capital, a burocratização e tecnicização do processo decisório, as negociações e pressões dos grupos de interesse e *lobbies* com e sobre aquelas autoridades e outros aspectos que tornam duvidosa a formulação das políticas públicas e seus desdobramentos (...) (p. 359, GURGEL; JUSTEN, 2013).

Com o descrédito do aparelho público, emerge a ideia da participação popular e do controle social[ii] (GURGEL; JUSTEN, 2013). Na medida em que a participação social amplia a capacidade de influência sobre os diversos processos decisórios em todos os níveis da atividade social e das instituições sociais; ela se caracteriza como importante instrumento de fortalecimento do controle social (JACOBI, 2009).

Moraes (2013) considera o controle social como um novo conceito, que trata da atuação conjunta de setores da sociedade civil organizada na gestão de políticas públicas com o objetivo de controlar seu atendimento às demandas e interesses sociais; e este se refere então à capacidade que a sociedade civil tem de interferir na gestão pública e orientar as ações e gastos do Estado e visando sempre o interesse da coletividade. Pressupõem-se para esta atuação da sociedade civil o suporte de conjuntos de mecanismos e instrumentos que garantam a participação em todas as etapas dos serviços: formulação, planejamento, gerenciamento financeiro, monitoramento e avaliação (MORAES, 2013). Nesta perspectiva, o conceito de controle social está atrelado à democracia prevista na Constituição Federal de 1988.

O fortalecimento dos mecanismos de controle de políticas setoriais amplia as possibilidades de constituição de sujeitos democráticos na interlocução com as políticas públicas promovendo corresponsabilização (JACOBI, 2009); e seu fortalecimento é um mecanismo previsto no conceito de governança da água, juntamente com a constituição agentes de públicos participativos (JACOBI; GÜNTHER; GIATTI, 2012). Hoppe (1999) também aponta para a necessidade de aproximação da comunidade nas discussões, com um enfoque maior para os processos políticos, chamando a responsabilidade não apenas dos *policy-makers*, mas da sociedade, em países democráticos. Ao corroborara questão da qualidade na participação, o autor expõe ainda preocupação com o conhecimento das questões e dos processos políticos e a relação direta com a mobilização de conhecimento na política (HOPPE, 1999).

A participação social em questões, como é o caso das políticas de saneamento, socioambientais tem sido cada vez mais discutida no contexto da governança ambiental, devido à complexidade, às incertezas, à longa escala temporal e espacial das questões e à irreversibilidade de muitos

problemas (HOVE, 2000). Portanto, a responsabilidade e os impactados podem ser difusos, sendo importante a ampla participação dos possíveis envolvidos/afetados pela questão em pauta (HOVE, 2000). Mais que a simples ampliação da participação, a incerteza e complexidade demandam a atuação de diversos atores, de diferentes níveis, segmentos e origens/experiências/campo de atuação, envolvidos no processo (HOVE, 2000).

Seguindo o movimento de democratização das políticas públicas no Brasil, a Política Nacional de Saneamento Básico, promulgada em 2007, traz como uma de suas principais mudanças o controle social na gestão dos serviços de saneamento. Este controle social prevê a atuação da sociedade em todas as estas etapas da política de saneamento: na formulação das políticas, no planejamento das ações, na prestação e na avaliação dos serviços, e (MORAES, 2013).

A legitimidade dos processos participativos também merece atenção, ponto destacado por Lavalle; Vera (2011) e Hove (2000). Por um lado, para Hove (2000) a participação é apontada como fator que contribui para legitimar o processo de tomada de decisão, como contribuição para tornar a solução mais eficaz e garantindo um grau de compromisso com a implementação. O autor considera que:

> [...] um processo participativo que permite uma ampla representação de atores pode, em princípio, melhorara mobilização de energias individuais e de grupo,enquanto estes ganhamum maior senso de responsabilidade compartilhada, tornando-se parte do processo de resolução de problemas, e com um conteúdo mais elevado de legitimidade ligado ao próprio processo (HOVE, 2000, p. 464, tradução nossa).

Por outro lado, Lavalle e Vera (2011) questionam a legitimidade da democracia em relação ao governo representativo, e a “legitimidade dentro das práticas de intermediação política dos atores da sociedade civil” (LAVALLE; VERA, 2011, p. 124). A descentralização da gestão não garante a qualidade na representação da sociedade (GURGEL; JUSTEN, 2013; PITERMAN; HELLER; REZENDE, 2013), conforme observado em estudo de Piterman, Heller e Rezende (2013) em municípios mineiros, que discutem a incapacidade do processo de participação desenvolvido permitir o exercício do controle social no setor do saneamento.

A organização dos colegiados para o controle social do saneamento tem como previsão a representação de cinco grupos de representantes: os titulares dos serviços, órgãos do governo relacionados ao setor, os prestadores dos serviços públicos de saneamento básico, os usuários de tais serviços e entidades técnicas, organizações da sociedade civil e de defesa do consumidor, relacionadas ao setor (BRASIL, 2007, Art. 47). Esta configuração de gestão pública, com formas colegiadas e multiatores, “(...) aumenta a chance de obtenção de altos índices de representatividade entre os atores que interagem (...) (PITERMAN; HELLER; REZENDE, 2013, p. 1190) e são vistas

como uma nova forma de cooperação e negociação em face aos conflitos pelo uso da água envolvendo múltiplos setores ou atores (WARNER, 2005). E embora governança seja apontada como um desafio, o diálogo entre as partes interessadas, técnico-especialistas e cientistas tem demonstrado bons resultados (DIETZ; OSTROM; STERN, 2003).

Apesar das limitações encontradas em processos participativos no setor do saneamento básico, a regulamentação de políticas públicas e que tradicionalmente nunca promoveu a participação social representa um avanço para o setor, e a avaliação dos processos existentes contribuem para o seu aprimoramento. Além da garantia do controle social, a política de saneamento garante o acesso à informação, um aspecto importante inclusive para a melhor qualidade da participação social. A existência de informações, o acesso a estas e a ampliação da participação influenciam-se mutuamente (HOVE, 2000); e a garantia do acesso à informação e a participação são condições necessárias para a institucionalização do controle social (PAZ; JACOBI, 2015).

Por fim, ressalta-se a importância da democratização do processo regulatório com a participação da sociedade civil e o controle social dos serviços de saneamento básico como forma de ampliar a qualidade dos serviços, assim como sua universalização (JACOBI, 2009). É necessário compreender os mecanismos de controle social implementados no setor do saneamento, os atores envolvidos no processo, o conteúdo debatido e o impacto de tal controle na política municipal de saneamento básico, para analisar seu alcance e contribuir para a melhora deste processo; tendo em vista estudos (AVRITZER, 2007; LAVALLE; VERA, 2011; GURGEL; JUSTEN, 2013; HELLER; REZENDE, 2013) que ressaltam a dificuldade de se manter instâncias participativas legítimas.

Estudo de caso: o Conselho de um município da metrópole paulista

O município de Guarulhos, SP, está inserido na região hidrográfica do Alto Tietê e na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP). Tem uma população estimada de 1.349.113 habitantes em 2017 com uma elevada densidade demográfica, de 3.834,51 hab/km² em 2010 (IBGE, sd).

A prestadora dos Serviços de Água e Esgoto é uma autarquia municipal, o Serviço Autônomo de Água e Esgoto (SAAE). Segundo último censo do IBGE, em 2010 o nível de domicílios atendidos com abastecimento de água era de 97,6% (IBGE, 2011). Atualmente, o SAAE declara um atendimento de 99,84% (SNIS, sd). Da água potável distribuída, 13% é produzida pelo SAAE e 87% é adquirida da Sabesp (SAAE, sd a). Por este motivo, o município vem sofrendo com a crise de governança da água da RMSP. Em 14 de março de 2014 o município iniciou um sistema de rodízio na prestação do serviço de abastecimento de água, com 18 horas com água e 30 horas sem, em decorrência da redução do fornecimento de água pela Sabesp, para mais de um milhão dos 1,3 milhões de habitantes (SAAE, sd b). Este sistema de rodízio foi reduzido em janeiro de 2017 e passou a vigorar em 16 horas com água e 8 horas sem (SAAE, sd b). O abastecimento de água considerado adequado deve ser regular, sem intermitências no acesso (SNSA, 2013; HELLER, 2015).

Em relação aos serviços de esgotamento sanitário, em 2017[iii] 88% dos esgotos sanitários são coletados e 42% passa por um tratamento com eficiência de 96% (CETESB, 2018). Considerando que o município tem uma população elevada e se encontra à montante do rio Tietê, em relação a São Paulo, sua carga poluidora remanescente de 46.921 kg de DBO/dia (CETESB, 2018) é relevante para a Bacia Hidrográfica do Alto Tietê e, consequentemente, para a metrópole paulista.

O Conselho Municipal de Política Urbana e o Controle Social do Saneamento Básico

Em 2007 foi criado, no município de Guarulhos, SP, o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano (CMDU), de caráter consultivo e deliberativo, e o Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano, pela Lei N°6253 de 24 de maio de 2007. As competências deste conselho, neste momento, eram:

> I - debater a política de desenvolvimento urbano do município; II - acompanhar a implantação do Plano Diretor, analisando e deliberando sobre questões relativas à sua aplicação; III - debater e emitir parecer sobre proposta de alteração no Plano Diretor, na Lei de Zoneamento e no Código de Edificações e Licenciamento Urbano, bem como propor normas gerais de direito urbanístico; IV - articular as ações dos Conselhos Municipais vinculados à política urbana, visando a integração e compatibilização das políticas de transporte, habitação, meio ambiente, proteção ao patrimônio histórico e cultural e uso do solo para a promoção do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade; V - acompanhar o planejamento e a política de desenvolvimento urbano do município; VI - debater, propor diretrizes e acompanhar a aplicação dos recursos do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano - FMDU; VII - criar câmaras técnicas; VIII - elaborar e aprovar seu regimento interno (GUARULHOS, 2007, Art. 2º).

No momento de sua criação, os objetivos estavam relacionados ao Estatuto da Cidade. No entanto, para se adaptar à Lei 11.445 de 2007, que estabelece as diretrizes para o saneamento básico, o município aproveitou o espaço do CMDU para cumprir a função de colegiado de controle social do saneamento básico, mediante o Decreto N° 32360 de 29 de dezembro de 2014, incluindo como competência do Conselho o controle social no setor do saneamento básico:

> O Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano passa a exercer, em caráter consultivo e propositivo, o papel de órgão colegiado de controle social do serviço público de saneamento básico, nos termos do artigo 47 da Lei Federal nº 11.445/2007 (GUARULHOS, 2014, Art. 1º).

Em 2016 o Conselho sofreu outra alteração, com a Lei N° 7490 de 07 de julho de 2016, que modifica o nome para Conselho Municipal de Política Urbana (CPMU), que é o nome atual; e modifica o

caráter de consultivo e deliberativo, apenas para consultivo: “Fica criado o Conselho Municipal de Políticas Urbanas - CMPU, de caráter consultivo” (GUARULHOS, 2016, Art. 1º). Suas competências foram mantidas, com a inclusão de outras políticas urbanas na articulação das ações do conselho:

> IV - articular as ações dos Conselhos Municipais vinculados à política urbana e ao orçamento participativo, visando à integração e compatibilização das políticas de transporte, habitação, meio ambiente, saneamento ambiental, proteção ao patrimônio histórico e cultural, e uso do solo para a promoção do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade (GUARULHOS, 2016, Art. 2º).

No período de interesse desta pesquisa, 2015 a 2017, foram realizadas 38 reuniões ordinárias e extraordinárias, sendo 16 em 2015, 12 em 2016 e 11 em 2017. Os representantes nesta gestão são um membro titular e um suplente de Secretarias do Município, da Câmara dos Vereadores e da Sociedade Civil Organizada (Quadro 1).

Quadro 1. Órgãos representados no Conselho, por segmento

Poder Legislativo	Poder Público	Sociedade Civil
Vereadores	Coordenadoria de Políticas para Pessoas com Deficiência e Mobilidade Reduzida Serviço Autônomo de Água e Esgoto Serviço de Assuntos Jurídicos Secretaria de Desenvolvimento Econômico Secretaria de Desenvolvimento Urbano Secretaria de Habitação Secretaria de Meio Ambiente Secretaria de Obras Secretaria de Serviços Públicos Secretaria de Transportes e Trânsito	7 Associações de Movimentos Sociais 5 Associações de Profissionais 3 Conselhos Municipais 3 Entidades Ambientais 2 Sindicatos 1 Universidade

Fonte: Elaborado pela autora.

O município de Guarulhos tem hoje, em sua estrutura de governo, 19 secretarias e 10 subsecretarias municipais. Destas, 9 estiveram presentes nas reuniões do CMPU ao no período estudado. Ao considerar o SAAE como parte do Poder Público, então 10 setores da prefeitura acompanharam as reuniões do Conselho. Segundo Avritzer (2008), o arranjo de conselhos municipais “não incorpora um número amplo de atores sociais” (p. 46) limitando-se aos representantes eleitos, os quais muitas vezes, se repetem em diversos mandatos. No caso do CMPU, os conselheiros podem não representar a gama de atores sociais interessados em participar das discussões sobre os serviços de saneamento básico no município.

Pudemos observar que houve uma apropriação da sociedade civil organizada, entre 2015 e 2017, com o aumento de sua representatividade em percentual, que aumentou de 40%, em 2015, para 65%, em 2017, dos participantes das reuniões (Figura 1).

No setor público, a Secretaria de Desenvolvimento Urbano foi a com maior frequência nas reuniões, em número total de presença (Figura 2) e em ter um representante presente em todas as reuniões, junto com a Secretaria de Desenvolvimento Urbano, quem preside o CMPU.

Na sociedade civil, as entidades que tiveram maior presença em número foram as relacionadas aos movimentos sociais (Figura 2), mantendo a tendência observada por Avritzer (2013) em Instituições Participativas no Brasil, em que o associativismo comunitário se destacou desde o início da democratização do país. Em constância, destacaram-se também a Entidade Ambiental e a de Classes de profissionais.

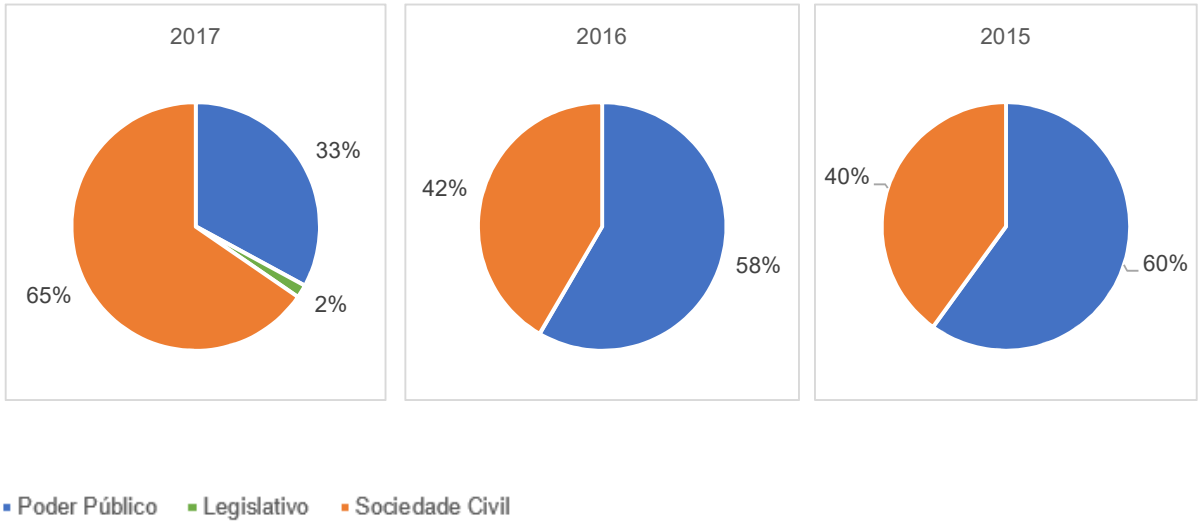

Figura 1. Percentual de setores presentes nas reuniões do CMPU em 2015, 2016 e 2017.
Fonte: Elaborado pela autora.

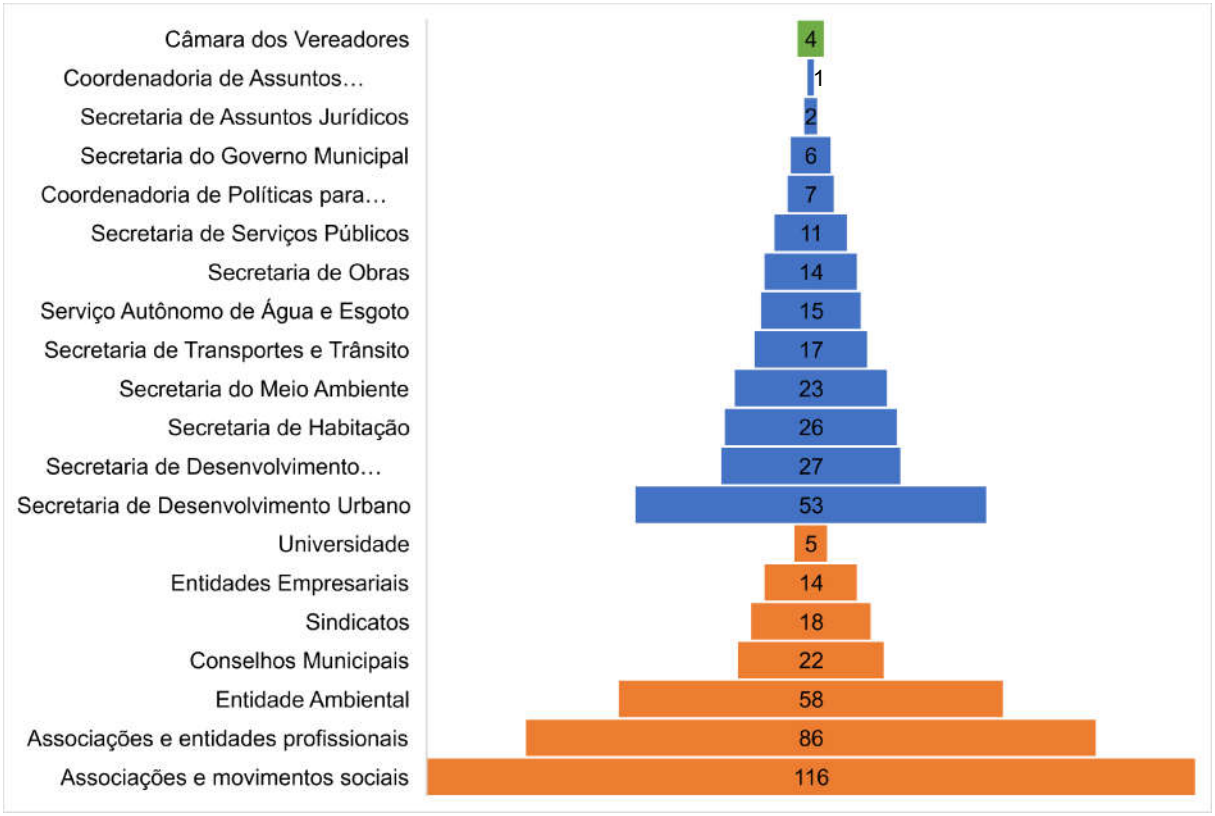

Figura 2. Número de participação de entidade representada no CMPU, nos anos de 2015, 2016 e 2017
Fonte: Elaborado pela autora.

As entidades representadas estão relacionadas aos tópicos mais abordados nas reuniões do Conselho. Como o período analisado foi o de planejamento da revisão do Plano Diretor e o da revisão efetiva (Figura 3), o aumento e a presença da Sociedade Civil (Figuras 1 e 2) e a presença de representantes de outros Conselhos Municipais (Figura 2) foi relevante e coerente com o processo.

As questões relacionadas ao saneamento básico que surgiram no CPMU foram, a apresentação pela Agência Reguladora dos Serviços Públicos do Saneamento Básico de Guarulhos[iv] (AGRU) o Conselho como espaço para exercer o controle social dos serviços de saneamento básico no município, de forma descritiva e introdutória. O segundo momento, foi durante a apresentação do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI), que tem como um dos eixos de trabalho o Saneamento e os Recursos Hídricos, no contexto da RMSP.

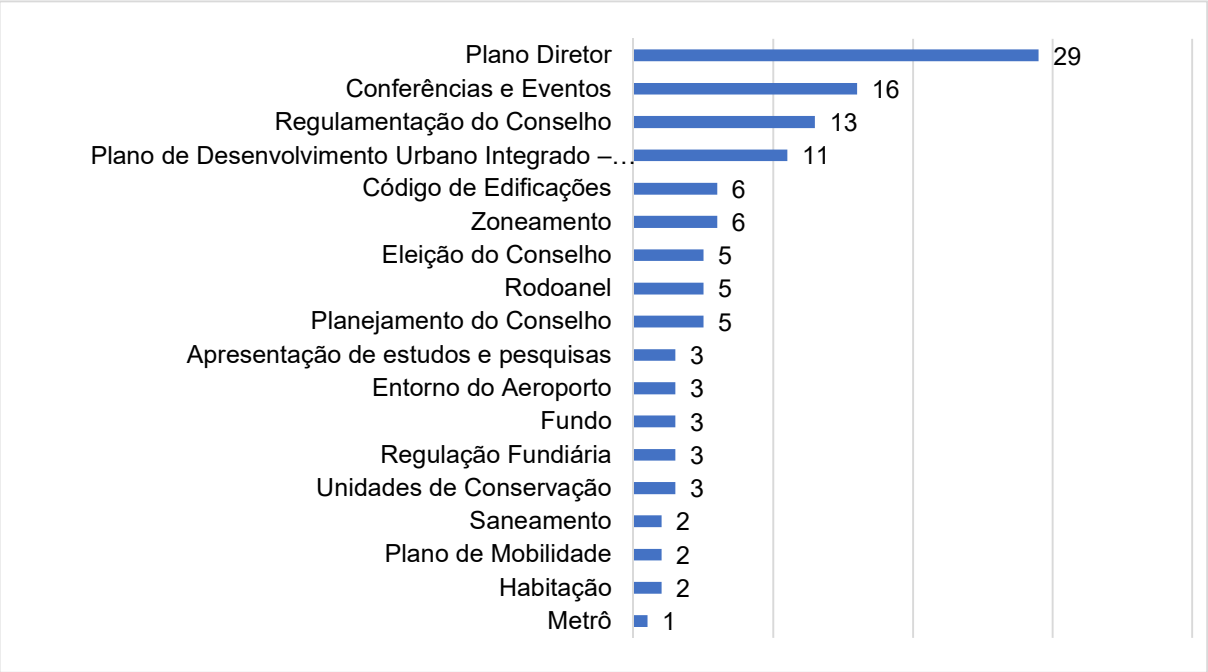

Figura 4. Frequência total dos tópicos abordados nas reuniões do CMPU, nos anos de 2015, 2016 e 2017
Fonte: Elaborado pela autora.

A forma como foi instituída tal atribuição ao conselho e a resposta dos conselheiros mostrou que tal política foi uma imposição, típico de uma política de cima para baixo, para uma IP que, naquele momento, ou da forma como foi posto, não apresentou vocação para tratar com as questões de saneamento básico, embora vários autores constatem a relação entre desenvolvimento e política urbana com o setor do saneamento básico (HELLER, 2015; PAZ; JACOBI, 2015; PITERMAN; HELLER; REZENDE, 2013). Avritzer (2008) apresenta como uma das características de conselhos e colegiados “sanções em casos da não instauração do processo participativo” (p. 46), como foi o caso da IP estudada, visto que a atribuição do controle social no saneamento substituiu a instauração do colegiado previsto na Lei n° 11.445, de 2007.

Os processos de participação e controle social podem ser mais efetivos quando forem construídos entre os atores envolvidos no processo. Interessante observar que o período observado acompanhou a crise de abastecimento de água vivida pelo município, e que esta questão não apareceu na pauta ou nas discussões da agenda (MORAES, 2013; PAZ; JACOBI, 2015). Se, por um lado, o processo deve ser construído entre os atores; por outro, a demanda pode surgir e ser trabalhada, para que os atores possam perceber a relação entre, por exemplo, o abastecimento de água e outras questões abordadas no conselho.

A descentralização da gestão não garante a qualidade na representação da sociedade (GURGEL; JUSTEN, 2013; PITERMAN; HELLER; REZENDE, 2013). No entanto, a participação no setor do saneamento é recente e apresenta dificuldades de implementação e, principalmente, de legitimação do processo, portanto, no contexto atual “(...) os poderes locais necessitam se organizar e planejar

as suas ações futuras de saneamento, visando ao atendimento das premissas da Lei" (PITERMAN; HELLER; REZENDE, 2013, p. 1181).

Assim como em outros estudos (PAZ; JACOBI, 2015; PITERMAN; HELLER; REZENDE, 2013), percebemos que os serviços públicos de saneamento básico não são debatidos ainda nas reuniões do CMPU, mesmo que num momento delicado para o setor no município, com o rodízio do abastecimento de água. A existência da instância para o exercício do controle social não se demonstrou suficiente para que tal controle exista. Portanto,

A gestão, quando limitada aos requisitos técnico-científicos e econômicos na prestação de serviços oferecidos à população, não logra assegurar a eficácia e a eficiência do setor, devendo ser incorporadas políticas públicas que busquem mecanismos de participação e o envolvimento da população no processo de gestão e tomada de decisões. A motivação e habilidade da comunidade local para a manutenção dos serviços de saneamento contribuem consideravelmente para o bom êxito do serviço (PITERMAN; HELLER; REZENDE, 2013). Porém, ainda existe um longo caminho para garantir o acesso de usuários e da sociedade civil no processo de tomada de decisão na gestão da água. Na maioria dos países a participação pública é restrita principalmente por lacunas nas regras para avaliar a eficiência econômica dos investimentos públicos e por regulações rígidas que apenas dão legitimidade para agir em defesa dos interesses econômicos individuais, além de outros fatores como condições sociais limitadas (SOLANES; JOURAVLEV, 2005). E por outro lado, o planejamento participativo, mesmo meticuloso e bem-intencionado, não elimina a frustração e o conflito que parecem inevitavelmente acompanhar o planejamento espacial com diversos fins (WARNER, 2005).

Considerações finais

O acesso aos serviços de saneamento básico no Brasil tem um caráter, ainda, de segregação socioambiental (FRACALANZA; JACOB; EÇA, 2013) e sua promoção é necessária para romper com os ciclos de pobreza (RAZZOLINI; GÜNTHER, 2008). Mas, para equacionar essas disparidades é importante que a política de saneamento básico seja tratada em conjunto com outras políticas urbanas. Além da necessidade da integração entre as políticas, a participação social no contexto da governança da água é um mecanismo para legitimar as ações do Estado, e de tratar dos aspectos sociais e não puramente técnicos das ações de saneamento básico (MORAES, 2013; CASTRO, 2007; 2013).

Ribeiro (2009) ressalta a importância da participação social nas políticas relacionadas à água, para a sua governança, e destaca a mobilização social, a capacidade de assimilação do Estado de decisões externas a ele e a criação ou existência de instrumentos jurídicos que possibilitam a participação social com legitimidade. No cenário brasileiro, as condições necessárias para que a governança da água possa ocorrer são existentes, resta saber se a participação social representa a incorporação da população na gestão de recursos hídricos

O município de Guarulhos tem várias questões relevantes a serem resolvidas no setor do saneamento básico, como os índices ainda baixos de coleta e tratamento dos esgotos sanitários e a crise do abastecimento de água, com um longo tempo de rodízio em dias intercalados. Contudo, estas questões não foram apresentadas ou discutidas no Conselho. Faltou a apropriação do tema do saneamento básico pelos conselheiros.

O Conselho apresentou reuniões constantes, com frequência relevante em relação a várias áreas da prefeitura, bem como da sociedade civil, e o tema central – desenvolvimento e política urbana – coerente com o setor do saneamento básico. No entanto, faltou um trabalho de construção coletiva dentro do conselho para que os conselheiros compreendessem a necessidade de se tratar do saneamento básico junto com outras questões, como o Plano Diretor, o zoneamento, a regularização fundiária e as demais que pautaram as reuniões.

Referências

AVRITZER, L. Conferências nacionais: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no brasil**. Texto para Discussão. Brasília: IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2013.**

_____. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opin. Publica**, Campinas, v. 14, n. 1, p. 43-64, June, 2008.

BRASIL. **Lei 11.445 de 05 de janeiro de 2007.** Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico, cria o Comitê Interministerial de Saneamento Básico, altera a Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, a Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990, a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, e revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978. (Redação dada pela Medida Provisória nº 844, de 2018).

CASTRO, J.E. Políticas públicas de saneamento e condicionantes sistêmicos. In: Heller L.; Castro J.E. (org.). **Política pública e gestão de serviços de saneamento**. Ed. Ampl. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2013; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013. P. 53-75.

_____. Water governance in the twentieth-first century. In: **Ambient. soc.**, v. 10, n. 2. jul-dez 2007. p. 97-118.

CETESB (São Paulo) **Qualidade das águas interiores no estado de São Paulo 2017**. São Paulo: CETESB, 2018.

DIETZ, T.; OSTROM, E.; STERN, P.C. The Struggle to Govern the Commons. **Science**. 12 December 2003: 302 (5652), 1907-1912.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo demográfico 2010**. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística: Rio de Janeiro, 2011.

FRACALANZA, A.P.; JACOB, A.M.; ECA, R.F. Justiça ambiental e práticas de governança da água: (re) introduzindo questões de igualdade na agenda. **Ambient. soc.**, v. 16, n. 1, mar. 2013.

GUARULHOS. **Lei N° 6.308, de 16 de novembro de 2007.** Dispõe sobre a regulamentação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e a criação do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano.

GUARULHOS. **Decreto N° 32.360 de 29 de dezembro de 2014**. Regulamenta o artigo 67, II, da Lei Municipal nº 6253/2007 no que se refere à competência do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano para exercer o controle social sobre o serviço público de saneamento básico.

GURGEL, C. e JUSTEN, A. Controle social e políticas públicas: a experiência dos Conselhos Gestores. In: **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, n. 47, vol. 2, p. 357-378, mar./abr. 2013.

HELLER, L. The crisis in water supply: how different it can look through the lens of the human right to water? **Perspectives**. **Cad. Saúde Pública** 31 (3) Mar 2015

HOPPE, R. Argumentative turn. **Science and Public Policy**, v. 26, n 3, June. p. 201-210, 1999.

HOVE, S. van den. Participatory approaches to environmental policy-making: the European Commission Climate Policy Process as a case study. **Ecological Economics**, vol. 33, 2000, p. 457-472.

IORIS, A. Desenvolvimento Nacional e Gestão de Recursos Hídricos no Brasil. **Revista Crítica de Ciências Sociais**; v. 85, p. 23-41. 2009

JACOBI, PR. Gestão democrática e participativa no saneamento: conceitos e problematização. In: Brasil. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. PMSS. **Instrumentos das políticas e da gestão dos serviços públicos de saneamento básico.** coord. Berenice de Souza Cordeiro. Brasília: MCidades, 2009. p. 103-113.

JACOBI, P.R.; GÜNTHER, W.M.R.; GIATTI, L.L. Agenda 21 e governança. **Estud. av.** 26 (74), 2012. 331-340.

LAVALLE, A.G.; VERA, E.I. A trama da crítica democrática: da participação à representação e à *accountability*. **Lua Nova**, São Paulo, vol. 84, 2011. p. 353-364.

MAYNTZ, R. New challenges to governance theory. In: Bang HP (ed). **Governance as social and political communication**. Manchester, New York: Manchester University Press, 2003.

MOLLINGA, P.P. Water, politics and development: framing political sociology of water resources management. **Water alternatives**, v.1, n. 1, p. 7-23, 2008.

MORAES, L.R.S. Controle social no saneamento básico – uma contribuição para o debate. In. **IV Seminário internacional de engenharia de saúde pública**. Belo Horizonte, MG, 2013. Disponível

em: <www.funasa.gov.br/site/wp-content/uploads/2013/05/luiz_roberto.pdf> Acesso em: 10/08/2018.

PAZ, M.G.A. da; JACOBI, P.R. Integração das Políticas Públicas de Saneamento e Recursos Hídricos na Bacia Hidrográfica Sorocaba e Médio Tietê. In: **7o Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ambiente e Sociedade, 2015**, Brasília, DF. Anais do 7o Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ambiente e Sociedade, 2015.

PITERMAN, A.; HELLER, L.; REZENDE, S.C. (A falta de) Controle social das políticas municipais de saneamento: um estudo em quatro municípios de Minas Gerais. **In: Saúde Soc**, São Paulo, v.22, n.4, p.1180-1192, 2013.

RAZZOLINI, M.T.P.; GÜNTHER, W.M.R. Impactos na Saúde das Deficiências de Acesso a Água. **Saúde Soc.**, v. 17, n. 1, p. 21-32, 2008.

SNIS - Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento. MCidades - Ministério das Cidades. **Série Histórica**. s.d. SNIS, MCidades. Disponível em: <www.snis.gov.br/aplicacao-web-serie-historica> Acesso em: 10/08/2018.

RIBEIRO, W.C. Impasses da governança da água no Brasil. In: Ribeiro, WC (org). **Governança da água no Brasil:** uma visão interdisciplinar. São Paulo: Annablume; Fapesp; CNPq, 2009. p. 109-133.

SAAE - Serviço Autônomo de Água e Esgoto. Guarulhos. **Sistema de Água**. Sd. Disponível em: <http://www.saaeguarulhos.sp.gov.br:8081/sistema-de-agua> Acesso em: 10/08/2018.

SNSA - SECRETARIA NACIONAL DE SANEAMENTO AMBIENTAL. **Plano Nacional de Saneamento Básico – Plansab**. Brasília: Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, 2013.

SOLANES, M.; JOULAVLEV, A. integrando economía, legislación y administración en la gestión del agua y sus servicios en América Latina y el Caribe. **Revista Virtual REDESMA**. Mar. Vol. 5, n. 1, p. 22-28, 2011.

WARNER, J. Multi-stakeholder platforms: integrating society in water resource management**? Ambient. soc.**, Vol. VIII, num. 2, jul-dez. 2005, p. 1-20.

[i] Condicionantes sistêmicos são “os processos socioeconômicos, políticos e culturais que estruturam e determinam em grande medida as opções de políticas públicas” (HELLER e CASTRO, 2007, p. 287).

[ii] Diferente do termo “controle social” utilizado por estudiosos da segurança pública, em que o Estado controla a sociedade, aqui o “controle social” é o controle exercido pela sociedade do aparelho público (GURGEL e JUSTEN, 2013).

[iii] “As porcentagens da população atendida pelos serviços de coleta e tratamento de esgotos foram cadastradas pela CETESB a partir dos dados, relativos a 2017, fornecidos pelos municípios ou pelas concessionárias” (Cetesb, 2018, p.77).

[iv] Esta agência teve seu encerramento em junho de 2018, decretado em 28 de março de 2018 pelo prefeito, em decorrência de uma decisão do ministro Ricardo Lewandowski do Supremo Tribunal Federal (STF) de 2017, que alegou que a lei que criou a agência em 2012 é inconstitucional.

View publication stats