

# Controle social no saneamento básico em Guarulhos (SP): o Conselho Municipal de Política Urbana

Mariana Gutierrez Arteiro da Paz<sup>I</sup>  
Ana Paula Fracalanza<sup>II</sup>

<sup>I</sup> *Pesquisadora colaboradora do LADIS/CCST/INPE; Mestre em Saúde Pública pela Universidade de São Paulo (FSP/USP); Doutora em Ciência Ambiental pelo Instituto de Energia e Ambiente da Universidade de São Paulo (PRO-CAM/IEE/USP), Pós-Doutora pela Escola de Artes Ciências e Humanidades da USP (EACH/USP), Pós-Doutora pelo Centro de Ciência do Sistema Terrestre (CCST/INPE)  
São Paulo/SP - Brasil*

<sup>II</sup> *Professora Livre Docente na Escola de Artes, Ciências e Humanidades da USP (EACH/USP), no Programa de Pós-Graduação em Mudança Social e Participação Política da USP (PROMUSPP/USP) e no Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental do Instituto de Energia e Ambiente da USP (PROCAM/IEE/USP).  
São Paulo/SP - Brasil*

**Resumo:** A área de saneamento básico no Brasil tem um histórico centralizador. A instituição da Lei Federal no 11.445, em 2007, propiciou a possibilidade de abertura para a participação e o controle social na área, mecanismos de inclusão de diversos segmentos da sociedade, favorecendo a governança integrativa. O objetivo deste estudo de caso foi avaliar a incorporação do tema do saneamento básico no Conselho Municipal de Política Urbana do Município de Guarulhos, SP, e avaliar a participação na área segundo os preceitos da justiça ambiental e da governança da água, no período de 2015 a 2017. O Conselho estudado pouco tratou de ações de saneamento básico, mesmo num momento de crise de 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.

São Paulo. Vol. 23, 2020

Artigo Original

DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/1809-4422asoc20190019r1vu2020L4AO>

## 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 no 11.445/2007, que instituiu as diretrizes nacionais para o saneamento básico e para a Política Federal 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 segmentos da sociedade” (HOVE, 2000, p. 464, tradução nossa), e que esta coordenação exige a participação representativa dos interesses destes segmentos nos processos de resolução de problemas. A atuação integrada entre as áreas de saneamento básico e de recursos hídricos e a participação são interdependentes (PAZ; JACOBI, 2015) e, portanto, necessárias para lidar com questões de água e saneamento, questões relacionadas à saúde, habitação e a tantas áreas 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 segmentos da sociedade no debate em torno de uma questão, propiciando, portanto, a governança integrativa. Neste sentido, o objetivo deste artigo é avaliar a incorporação do tema do saneamento básico no Conselho Municipal de Política Urbana (CMPU) de Guarulhos, São Paulo, Brasil, ao qual foi atribuído o controle social do saneamento básico; e avaliar a participação na área de saneamento básico segundo os preceitos da justiça hídrica e da governança da água.

## Metodologia

Para avaliar a participação e o controle social do saneamento básico no município de Guarulhos, São Paulo, Brasil, utilizou-se o delineamento metodológico do Estudo de Caso, o qual permite a compreensão da complexidade dos fenômenos sociais estudados (YIN, 2005). O objeto de estudo foi o Conselho Municipal de Política Urbana (CMPU) desse município, que é a Instituição Participativa (IP) à qual foi atribuída a função de

exercer o controle social do saneamento básico no Município, como estabelecido na Lei Federal no 11.445/2007 e seus regulamentos e de “estabelecer os mecanismos e os procedimentos de controle social (...)”, segundo o seu Art. 9º, VI (BRASIL, 2007, s.p.).

Portanto, foram analisadas as atas das reuniões ordinárias e extraordinárias dos anos de 2015, 2016 e 2017, totalizando em 38 atas avaliadas, para verificar como vem sendo introduzida a questão do saneamento básico nesta IP. 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, tais como plano diretor e zoneamento; e questões relacionadas ao saneamento básico (abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, e manejo de águas pluviais urbanas).

De forma complementar, foram entrevistados sete conselheiros (quatro representantes da sociedade civil e três representantes do poder público) e realizou-se observação participante em nove reuniões do Conselho, em 2017. O número de membros titulares é de 13 entidades da sociedade civil e 11 do poder público municipal, totalizando 24 representantes. O quórum mínimo é de um terço dos titulares, ou seja, de 8 presentes. A média de presentes nas reuniões de 2015, 2016 e 2017 foi de 14 representantes. Os sete entrevistados estão entre os atores que participaram com mais frequência das reuniões do Conselho no período de 2015 a 2017 (frequência mínima de 50%), segundo lista de presença nas atas. Dos mais frequentes, apenas um ator não foi entrevistado.

Os dados das atas, entrevistas e da observação participante foram triangulados. 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 conseqüente 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 ten-

dência de “escapar” das regras da governança; apontando, portanto, para a necessidade de desenvolver arranjos institucionais que auxiliem 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 áreas e segmentos da sociedade e dos conflitos inerentes ao processo de gestão, Castro (2007) considera 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), principalmente em cenários de injustiça ambiental, que são percebidos 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 públicos de saneamento ambiental, onde existe uma tendência de a população de baixa renda se instalar em áreas de maior vulnerabilidade socioambiental com maior exposição a inundações, enchentes e desmoronamentos; e com condições inadequadas de serviços públicos urbanos como saneamento ambiental (FRACALANZA; JACOB; EÇA, 2013).

O conceito de saneamento ambiental é amplo, e considera:

O conjunto de ações socioeconômicas que têm por objetivo alcançar níveis de salubridade ambiental, por meio de abastecimento de água potável, coleta e disposição sanitária de resíduos sólidos, líquidos e gasosos, promoção da disciplina sanitária de uso do solo, drenagem urbana, controle de doenças transmissíveis e demais serviços e obras especializadas, com a finalidade de proteger e melhorar as condições de vida urbana e rural (BRASIL, 2015, p. 19).

Além desta exclusão espacial de serviços públicos de saneamento ambiental, 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<sup>1</sup> 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 no Brasil vem sendo considerada pela Legislação como um bem de domínio público, e por este motivo deveria ser oferecida a toda a população em qualidade e quantidade adequadas (FRACALANZA; JACOB; EÇA, 2013). No âmbito 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 (MULAS, 2013, p. 98).

Neste sentido, a promoção de saneamento ambiental para as populações de baixa renda deveria ser prioritária (FRACALANZA; JACOB; EÇA, 2013) e o acesso a esses 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 básico.

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 sociedade na gestão de recursos hídricos (RIBEIRO, 2009).

Ao caminhar em direção à sustentabilidade da água, Ribeiro (2009) considera 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 necessária a abordagem da governança da água, que considera a participação de diferentes atores, segmentos e campos de conhecimento da sociedade.

De fato, sabe-se que, mesmo com esta participação, há ainda atores sociais que

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

continuam excluídos da participação na governança da água, por não configurarem enquanto sociedade civil organizada, porém a Legislação sobre recursos hídricos e saneamento básico no Brasil apresentou avanços ao prever a participação de segmentos da sociedade civil organizada e controle social por meio de Conselhos e Comitês. É o que será verificado a seguir, no caso do saneamento básico.

### **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 no Brasil se destaca pelo surgimento das Instituições Participativas (IP), que, para Avritzer (2008, p. 45), são as “formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas” 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 convidados para ratificá-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” (AVRITZER, 2008, 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 (...) (GURGEL; JUSTEN, 2013, p. 359).

Com o descrédito do aparelho público, emerge a ideia da participação popular e do controle social<sup>2</sup> (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

2 - 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; JUSTEN, 2013).

se refere então à capacidade que a sociedade civil tem de interferir na gestão pública e orientar as ações e os gastos do Estado, 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<sup>3</sup>: 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 de agentes 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 corroborar a 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 básico e 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 impactos 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 Lei das Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico, promulgada em 2007, traz como uma de suas principais mudanças o controle social na gestão dos serviços públicos de saneamento básico. Este controle social prevê a atuação da sociedade em todas as seguintes etapas da política de saneamento: na formulação das políticas; no planejamento das ações; na prestação; e na avaliação dos serviços (MORAES, 2013).

A legitimidade dos processos participativos também merece atenção, ponto destacado por Lavalle e 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:

---

3 - Os serviços públicos de saneamento básico, abordados na Lei no 11.445 de 2007, são o conjunto de medidas para o abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos urbanos e manejo de águas pluviais em áreas urbanas (BRASIL, 2007).

[...] um processo participativo que permite uma ampla representação de atores pode, em princípio, melhorar a mobilização de energias individuais e de grupo, enquanto estes ganham um 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). Deste modo, Piterman, Heller e Rezende (2013) observam, em estudo desenvolvido em municípios de Minas Gerais, a incapacidade do processo de participação no exercício do controle social na área de saneamento básico.

A organização de instâncias colegiadas para o controle social do saneamento tem como previsão a representação de cinco grupos de representantes, segundo o art. 47 da Lei no 11.445/2007 a saber: os titulares dos serviços; órgãos do governo relacionados à área; 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). Esta configuração de gestão pública, com instâncias colegiadas e multiautores, “(...) 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 a governança seja apontada como um desafio, o diálogo entre as partes interessadas, técnico-especialistas e cientistas tem demonstrado bons resultados (DIETZ; OSTROM; STERN, 2003). No entanto, cabe observar que, dependendo de em que segmento se dê esta representação, acaba existindo uma maior representação de agentes governamentais e atores privados em detrimento da participação da sociedade civil nos processos participativos (FRACALANZA, 2017).

Apesar das limitações encontradas em processos participativos na área de saneamento básico, a regulamentação de políticas públicas e que tradicionalmente nunca promoveu a participação social representa um avanço para a área, e a avaliação dos processos existentes contribuem para o seu aprimoramento. Além da garantia do controle social, as diretrizes nacionais para o saneamento garantem 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 públicos 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 na área de saneamento básico, 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 melhoria 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 Bacia 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/km<sup>2</sup> em 2010 (IBGE, s.d.).

A prestadora dos Serviços de Água e Esgoto é uma autarquia municipal (Guarulhos), 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, s.d.). Da água potável distribuída, 13% é produzida pelo SAAE e 87% é adquirida da Sabesp (SAAE, s.d. a). Por este motivo, o Município tem problemas de abastecimento de água desde a crise de governança da água da RMSP, que se iniciou em 2013. Em 14 de março de 2014, o Município iniciou um sistema de rodízio na prestação do serviço público 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, s.d. b<sup>4</sup>). Este sistema de rodízio foi reduzido em janeiro de 2017 e passou a vigorar em 16 horas com água e 8 horas sem (SAAE, s.d. b). O abastecimento de água considerado adequado deve ser regular, sem intermitências no acesso (SNSA, 2013; HELLER, 2015).

Em relação aos serviços públicos de esgotamento sanitário, em 2017 88% dos esgotos sanitários eram coletados e 42% passavam por um tratamento com eficiência na remoção de matéria orgânica de 96% (CETESB, 2018). Considerando que o Município tem uma população elevada e se encontra a montante do rio Tietê, em relação à 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, conseqüentemente, para a metrópole paulista.

4 - O período de intensificação do rodízio de fornecimento de água (18 horas com água e 30 horas sem água) coincide com o momento em que o município de Guarulhos apresenta uma dívida com a Sabesp, e, após acordo para o pagamento da dívida, o rodízio passou a vigorar em 16 horas com água e 8 horas sem água (SAAE, s.d. b).

## **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° 6.253, de 24 de maio de 2007. As competências deste Conselho, neste momento, segundo seu art. 2º 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, s.p.).

No momento de sua criação, os objetivos estavam relacionados ao Estatuto da Cidade. No entanto, para se adaptar à Lei no 11.445/2007, que estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico, o Município aproveitou o espaço do CMDU para cumprir a função de colegiado de controle social dos serviços públicos de saneamento básico – abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, e manejo de águas pluviais urbanas –, mediante o Decreto n° 32.360, de 29 de dezembro de 2014, incluindo como competência do Conselho o controle social na área de saneamento básico, segundo seu art. 1º:

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 n° 11.445/2007 (GUARULHOS, 2014, s.p.).

Em 2016, o Conselho sofreu outra alteração, com a Lei n° 7.490, de 07 de julho de 2016, que modifica seu nome para Conselho Municipal de Políticas Urbanas (CMPU), que é o nome atual; e modifica o caráter de consultivo e deliberativo, apenas para consultivo, conforme seu art. 1º: “Fica criado o Conselho Municipal de Políticas Urbanas - CMPU, de caráter consultivo” (GUARULHOS, 2016,s.p.). Suas competências foram mantidas, com a inclusão de outras políticas urbanas na articulação das ações do Conselho (art. 2º):

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, s.p.).

No período de interesse desta pesquisa, 2015 a 2017, foram realizadas 39 reuniões ordinárias e extraordinárias, sendo 16 em 2015, 12 em 2016 e 11 em 2017. Os representantes nesta gestão foram 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
2 Vereadores	Coordenadoria de Políticas para Pessoas com Deficiência e Mobilidade Reduzida Serviço Autônomo de Água e Esgoto	
	Serviço de Assuntos Jurídicos	7 Associações de Movimentos Sociais
	Secretaria de Desenvolvimento Econômico	5 Associações de Profissionais
	Secretaria de Desenvolvimento Urbano	3 Conselhos Municipais
	Secretaria de Habitação	3 Entidades Ambientais
	Secretaria de Meio Ambiente	2 Sindicatos
	Secretaria de Obras	1 Universidade
	Secretaria de Serviços Públicos	
	Secretaria de Transportes e Trânsito	

Fonte: Elaboração própria a partir das atas das reuniões.

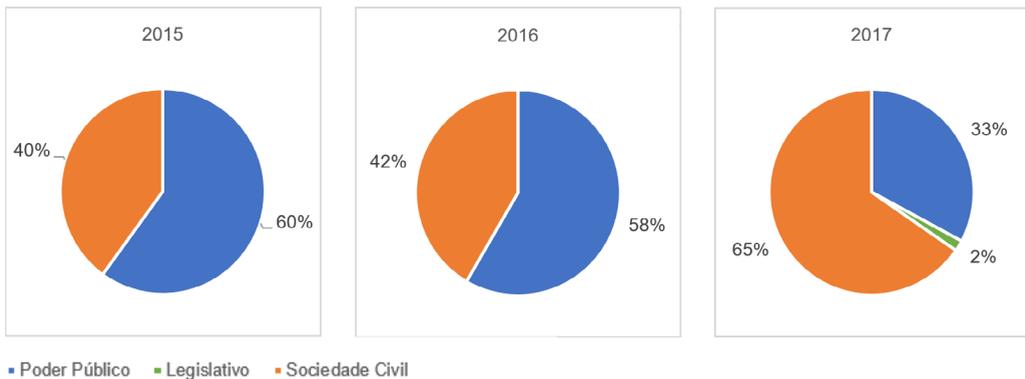
O município de Guarulhos tem hoje, em sua estrutura de governo, 19 secretarias e 10 subsecretarias municipais. Destas, 9 estiveram presentes nas reuniões do CMPU no período estudado. Ao considerar o SAAE como parte do Poder Público, foram 10 órgãos municipais que acompanharam as reuniões do Conselho. 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, participam por muitos mandatos seguidos. No caso do CMPU, os conselheiros podem não representar a gama de atores sociais interessados em participar das discussões sobre os serviços públicos de saneamento básico no Município. Isto poderia ser verificado em uma outra pesquisa que tivesse outro foco.

Ainda que as cadeiras para a sociedade civil tenham se mantido, houve um au-

mento da frequência dos representantes da sociedade civil nas reuniões, entre os anos de 2015 e 2017, fato observado nas atas. Sua representatividade em percentual aumentou de 40%, em 2015, para 65%, em 2017, dos participantes das reuniões (Figura 1). Esta representatividade pode ser percebida também pela análise dos entrevistados, que, ao serem questionados sobre “o que é controle social da área de saneamento básico”, o conhecimento do conceito foi identificado apenas por representantes da sociedade civil.

A Secretaria de Desenvolvimento Urbano foi o órgão público com maior frequência nas reuniões, em número total de presença (Figura 2), e que teve representante presente em todas as reuniões, além de ter presidido o CMPU.

**Figura 1. Percentual de segmentos presentes nas reuniões do CMPU em 2015, 2016 e 2017**

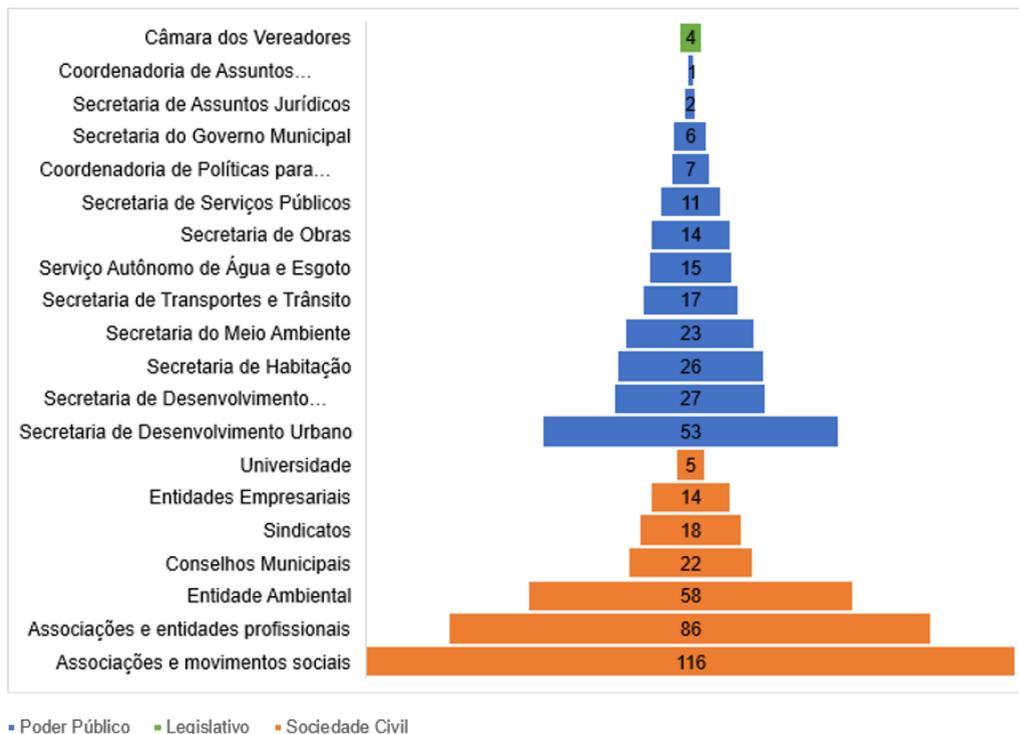


Fonte: Elaboração própria a partir das atas das reuniões.

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.

As entidades representadas estão relacionadas aos tópicos mais abordados nas reuniões do Conselho. Como no período analisado houve o planejamento da revisão do Plano Diretor e sua 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.

**Figura 2. Número de participação de entidade representada no CMPU, nos anos de 2015, 2016 e 2017<sup>5</sup>**



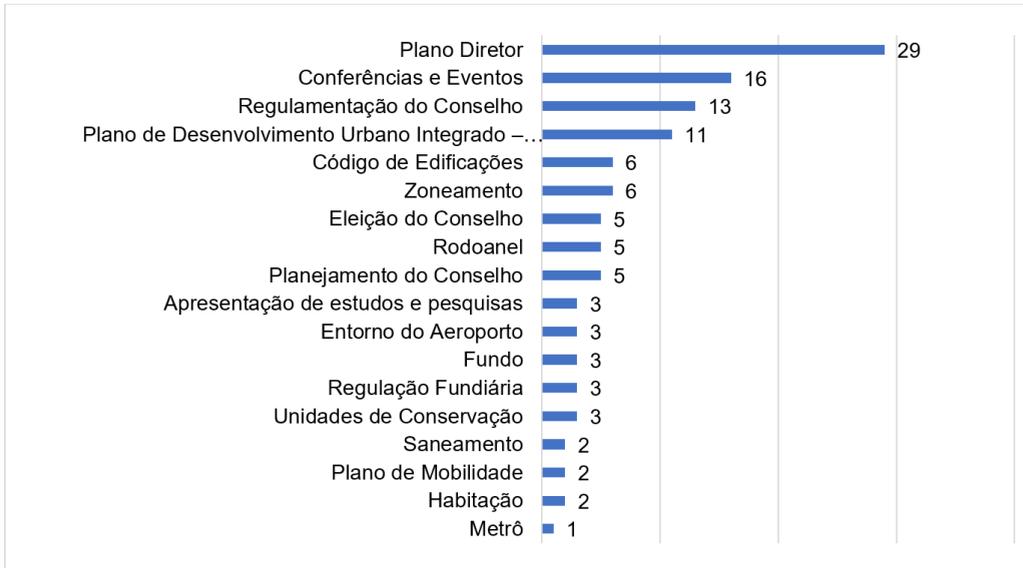
Fonte: Elaboração própria a partir das atas das reuniões.

As questões relacionadas ao saneamento básico que surgiram no CMPU foram a apresentação pela Agência Reguladora dos Serviços Públicos do Saneamento Básico de Guarulhos<sup>6</sup> (AGRU) e o Conselho como espaço para exercer o controle social dos serviços públicos 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. Isto explica o motivo de que apenas um, dos sete entrevistados, tenha ciência de que o Conselho é o espaço para o controle social dos serviços públicos de saneamento básico, ainda que os entrevistados tenham participado em mais de 70% das reuniões do Conselho. No entanto, a surpresa é que a maioria dos entrevistados (5 dos 7) acreditam que o CMPU é uma IP adequada para tratar das questões de saneamento básico.

5 - O número de participação de entidade representada no CMPU foi calculado em relação à soma das presenças de cada segmento, durante todo o período, para identificar quais segmentos presenciaram mais as reuniões do Conselho, a fim de comparar com publicação de Avritzer (2013).

6 - Esta agência teve seu encerramento 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. O decreto de seu encerramento se deu em 28 de março de 2018 pelo prefeito; e o encerramento foi efetivado em junho de 2018.

**Figura 3. Frequência total dos tópicos abordados nas reuniões do CMPU, nos anos de 2015, 2016 e 2017**



Fonte: Elaboração própria a partir das atas das reuniões.

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 top down, 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 a área de saneamento básico (HELLER, 2015; PAZ; JACOBI, 2015; PITERMAN; HELLER; REZENDE, 2013). Também foi observado entre os entrevistados que estes atribuem ao discurso centralizador o principal empecilho para que o Conselho cumpra sua atribuição de órgão para o controle social. Avritzer (2008, p. 46) apresenta como uma das características de conselhos e colegiados “sanções em casos da não instauração do processo participativo”, como foi o caso da IP estudada, visto que a atribuição do controle social no saneamento básico substituiu a instauração do colegiado previsto na Lei nº 11.445, de 2007.

Esta observação foi ressaltada também pelos entrevistados, pois alguns entrevistados tinham conhecimento de que o controle social se dá pelo CMPU. Outros, que confundiram com ações de educação e mobilização comunitária, disseram que a escola tinha um papel central na conscientização do uso adequado dos serviços públicos de saneamento básico. O entrevistado que tinha ciência, disse que nunca foi pauta, e que o Plano Municipal de Saneamento Básico foi elaborado sem participação nenhuma da sociedade civil. Alguns entrevistados comentaram também que este Conselho nasce de uma demanda da conferência das cidades, e que, em Guarulhos, a maior demanda social é por habitação.

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 no 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; a coleta e o tratamento de esgotos; 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 na área de saneamento básico 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), foi também percebido que os serviços públicos de saneamento básico não são debatidos ainda nas reuniões do CPMU, mesmo que num momento delicado para o setor no Município, com o rodízio no abastecimento de água. A existência da instância para o exercício do controle social não se demonstrou suficiente para que tal controle exista.

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 da área, 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 públicos de saneamento básico 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 de interesses econômicos individuais, além de outros fatores, como condições sociais limitadas (SOLANES; JOURAVLEV, 2005). 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 públicos de saneamento básico no Brasil ainda se dá de forma desigual. 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 ambiental e da água é um mecanismo necessário para inclusão das necessidades peculiares de cada território e, também, legitimar as ações do Estado.

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, na gestão da água, dos anseios da população, principalmente aquela excluída do acesso à água em quantidade e qualidade.

O município de Guarulhos tem várias questões relevantes a serem resolvidas na área de saneamento básico, como a cobertura ainda baixa de coleta e tratamento dos esgotos sanitários e a crise no abastecimento de água, com um longo tempo de rodízio em dias intercalados.

O Conselho apresentou reuniões constantes, com frequência relevante em relação a vários setores da prefeitura, bem como da sociedade civil, e o tema central – desenvolvimento e política urbana – coerente com a área de saneamento básico. E os conselheiros identificam esta Instituição Participativa como espaço adequado para se tratar de questões de 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.

Contudo, estas questões não foram apresentadas ou discutidas no Conselho, pois não houve a apropriação do tema saneamento básico pelos conselheiros. Ainda que esta Instituição Participativa conte com representantes de vários órgãos da prefeitura, do Poder Legislativo e de entidades da sociedade civil, ela não vem desempenhando o seu papel para o controle social da área de saneamento básico; e, enquanto o modelo de gestão dos serviços públicos de saneamento básico permanecer distante de uma governança ambiental, a equidade na prestação desses serviços fica ainda mais distante da realidade.

## Agradecimentos

Agrademos ao PNPd/CAPES pela bolsa de pós-doutorado da Mariana Gutierrez Arteiro da Paz; ao Projeto Temático “Resilience and vulnerability at the urban Nexus of food, water, energy and the environment (ResNexus)” (Processo FAPESP Número 2015-50132-6) pelo auxílio diário para a realização do campo; e aos membros do Conselho Municipal de Política Urbana do Município de Guarulhos.

## 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, jun., 2008.

BRASIL. Lei 11.445 de 05 de janeiro de 2007. Estabelece as diretrizes nacionais para o 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. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/111445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111445.htm). Acesso em: 10 ago. 2018.

BRASIL. Ministério da Saúde. Fundação Nacional de Saúde. Manual de Saneamento. 4. ed. – Brasília: Funasa, 2015.

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, p. 97-118 jul./dez. 2007..

CETESB. Companhia Ambiental do Estado de São Paulo (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*. V. 302, n. 5652, p. 1907-1912, dec. 2003.

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

FRACALANZA, A. P. Crise de governança da água na Região Metropolitana de São Paulo: (re) centralização da gestão e injustiça ambiental. Tese (Livre Docência em Ciências Ambientais - Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

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, p. 19-38, mar. 2013.

GUARULHOS. Lei Nº 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. Disponível em: [https://www.guarulhos.sp.gov.br/06\\_prefeitura/leis/leis\\_download/06308lei.pdf](https://www.guarulhos.sp.gov.br/06_prefeitura/leis/leis_download/06308lei.pdf). Acesso em: 10 ago. 2018.

- \_\_\_\_\_. 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. Disponível em: [https://www.guarulhos.sp.gov.br/06\\_prefeitura/leis/decretos\\_2014/32360decr.pdf](https://www.guarulhos.sp.gov.br/06_prefeitura/leis/decretos_2014/32360decr.pdf). Acesso em: 10 ago. 2018.
- GURGEL, C.; JUSTEN, A. Controle social e políticas públicas: a experiência dos Conselhos Gestores. In: *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, n. 47, v. 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? *Cad. Saúde Pública*. v. 31, n. 3, p. 447-449, mar 2015
- HOPPE, R. Argumentative turn. *Science and Public Policy*, v. 26, n 3, p. 201-210, jun. 1999.
- HOVE, S. van den. Participatory approaches to environmental policy-making: the European Commission Climate Policy Process as a case study. *Ecological Economics*, v. 33, p. 457-472, 2000.
- IORIS, A. Desenvolvimento Nacional e Gestão de Recursos Hídricos no Brasil. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, v. 85, p. 23-41, 2009.
- JACOBI, P. R. 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.* v. 26, n.74, 331-340, 2012.
- LAVALLE, A. G.; VERA, E. I. A trama da crítica democrática: da participação à representação e à accountability. *Lua Nova*, São Paulo, v. 84, p. 353-364, 2011.
- MAYNTZ, R. New challenges to governance theory. In: Bang H. P. (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](http://www.funasa.gov.br/site/wp-content/uploads/2013/05/luiz_roberto.pdf)> Acesso em: 10 ago. 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: Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ambiente e Sociedade, 7., 2015, Brasília, DF. Anais... Brasília:

ANPGPAS, 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](http://www.snis.gov.br/aplicacao-web-serie-historica)> Acesso em: 10 ago. 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. s.d. Disponível em: <<http://www.saaegarulhos.sp.gov.br:8081/sistema-de-agua>> Acesso em: 10 ago. 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.*, v. VIII, n. 2, p. 1-20, jul./dez. 2005.

**Mariana Gutierrez Arteiro da Paz**

✉ pazmga@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3055-6184>

Submetido em: 22/03/2019

Aceito em: 10/03/2020

2020;23:e00191

**Ana Paula Fracalanza**

✉ fracalan@usp.br

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9289-0028>

**Como citar:** PAZ, M. G. A.; FRACALANZA, A. P. Controle social no saneamento básico em Guarulhos (SP): o Conselho Municipal de Política Urbana. **Ambiente & Sociedade**. São Paulo, v. 23, p. 1-20, 2020.

# Evaluación de control social sobre agua y saneamiento en Guarulhos (SP)

Mariana Gutierrez Arteiro da Paz  
Ana Paula Fracalanza

São Paulo. Vol. 23, 2020

*Artículo original*

**Resumen:** El sector de agua y saneamiento en Brasil tiene un fondo centralizado. La Ley Federal n ° 11.445, en 2007, brinda la posibilidad de participación y control social en el sector; y mecanismos para la toma de decisiones descentralizada e incluir varios sectores en el sector del agua y el saneamiento para la gobernanza integral. Por lo tanto, este documento tiene como objetivo evaluar la incorporación de agua y saneamiento en el Consejo Municipal de Política Urbana en Guarulhos, SP (2015-2017); y evaluar la participación social según la justicia ambiental y la gobernabilidad del agua. Esta se centra en las reuniones del Consejo. El Consejo estudiado no se ocupó de los temas de agua y saneamiento, incluso durante una crisis de suministro de agua, y las reuniones se basó principalmente en cuestiones relacionadas con la revisión del Plan Director Municipal. La imposición del control social del agua y el saneamiento no contribuyó al proceso de construcción social.

**Palabras-clave:** control social, agua y saneamiento, gobernabilidad del agua.

**Como citar:** PAZ, M. G. A.; FRACALANZA, A. P. Evaluación de control social sobre agua y saneamiento en Guarulhos (SP). *Ambiente & Sociedade*. São Paulo, v. 23, p. 1-20, 2020.

DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/1809-4422asoc20190019r1vu2020L4AO>

# Social control in basic sanitation at Guarulhos (SP): the Municipal Council of Urban Policies

Mariana Gutierrez Arteiro da Paz  
Ana Paula Fracalanza

São Paulo. Vol. 23, 2020  
*Original Article*

**Abstract:** Water supply and sanitation sector in Brazil has a centralized background. The Federal Law no.11.445, in 2007, brings the possibility of participation and social control on sector; and mechanisms to decentralized decision-making and to include several sectors on water supply and sanitation sector for integrative governance. Therefore, this paper aims to evaluate incorporation of water supply and sanitation on Municipal Council of Urban Policy in Guarulhos, SP, between 2015 and 2017; and to evaluate social participation according to environmental justice and water governance. This research focuses on Council's meetings. The studied Council did not deal with basic sanitation actions, even at a time of water supply crises, and was mainly based on issues related to the revision of the Municipal Master Plan. The imposition of social control of water supply and sanitation did not contribute to the social construction of the process.

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

**How to cite:** PAZ, M. G. A.; FRACALANZA, A. P. Social control in basic sanitation at Guarulhos (SP): the Municipal Council of Urban Policies . *Ambiente & Sociedade*. São Paulo, v. 23, p. 1-19, 2020.

DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/1809-4422asoc20190019r1vu2020L4AO>