



10º Diálogo de Educação Ambiental

PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL NO SANEAMENTO BÁSICO – UMA CONTRIBUIÇÃO PARA O DEBATE

Luiz Roberto Santos Moraes, PhD

Professor Titular em Saneamento (aposentado) e Participante Especial (voluntário) da Universidade Federal da Bahia

Salvador-São Paulo, 28/05/2021



Estrutura da apresentação

- Saneamento: alguns conceitos.
- Participação e controle social.
- Como construir e exercitar a participação e o controle social: o exemplo de Alagoinhas, Bahia.
- A Lei n. 11.445/2007, o Decreto n. 7.217/2010 e o controle social.
- Desafios para o controle social.



Saneamento: alguns conceitos



Pressupostos: o conceito de saneamento

- O conceito de saneamento vem sendo socialmente construído ao longo da história da humanidade, em função das condições materiais e sociais de cada época, do avanço do conhecimento e da sua apropriação pela população.
- A noção de saneamento assume conteúdos diferenciados em cada cultura, em virtude da relação existente entre homem-natureza e em cada classe social.



O conceito de saneamento

Do conceito do sanitismo instrumental para a noção do saneamento multidimensional e como um direito humano e social

Saneamento não apenas como uma obra física e sim social

Deslocamento conceitual



Da infraestrutura para o direito

Negação do saneamento como mercadoria de forma a possibilitar a universalização, a inclusão e justiça socioambiental



O conceito de saneamento

As ações de saneamento são **multidimensionais**, se constituem em uma meta coletiva diante de sua essencialidade à vida humana e à proteção ambiental, o que evidencia o seu caráter público e o dever do Estado na sua promoção, constituindo-se, fundamentalmente, como um direito social integrante de políticas públicas e sociais (BORJA, 2004).

Saneamento Ambiental e Saneamento Básico





Saneamento Básico como Direito Social



Fonte: BORJA (2011, modificado em 2017).

O direito humano à água e esgotamento sanitário estabelecido na Resolução da Assembleia Geral da ONU A/RES/64/292, de 28/07/2010 .



Os Direitos Humanos à Água e ao Esgotamento Sanitário (DHAES)

O direito humano à água assegura a todos, sem discriminação, água para o uso pessoal e doméstico em quantidade suficiente, segura, aceitável, acessível cultural e economicamente.

O direito humano ao esgotamento sanitário assegura a todos, sem discriminação, soluções física e economicamente acessíveis, em todas as esferas da vida, de forma segura, higiênica, social e culturalmente aceitável, promovendo privacidade e dignidade (ONU, 2015).



Conteúdo normativo dos Direitos Humanos à Água e ao Esgotamento Sanitário

DISPONIBILIDADE: suficiente e contínuo para usos pessoais e domésticos; na vizinhança imediata.

QUALIDADE: seguro para consumo e outros usos pessoais; seguro no sentido higiênico e técnico.

ACESSIBILIDADE FÍSICA: para todos sem discriminação na vizinhança imediata.

ACESSIBILIDADE FINANCEIRA: preço deve ser financeiramente acessível **sem comprometer** a capacidade de cuidar de todas as outras necessidades essenciais garantidas pelos direitos humanos.

ACEITABILIDADE: aceitável culturalmente e para todos os gêneros, garantindo a privacidade e a dignidade (ONU, 2015).



Abordagem baseada nos direitos humanos: elementos chaves

Igualdade e não discriminação:

Todas as pessoas são iguais perante à lei; proibição de tratamento arbitrariamente diferente.

Participação e inclusão:

Todas as pessoas podem participar de maneira ativa, livre e significativa e contribuir para processos de tomada de decisão que as afetam.

Responsabilidade e prestação de contas (Accountability):

Os Estados e outros responsáveis devem ser responsáveis e dispostos a prestar contas para cumprir suas obrigações.

Alcance progressivo e uso do máximo de recursos disponíveis:

Todos os Estados devem adotar medidas apropriadas visando assegurar a plena efetividade dos direitos econômicos, sociais e culturais com o máximo dos recursos que disponham (ONU, 2015).



Participação e controle social



Participação social

- A participação popular entendida como um processo (contínuo, permanente, conflituoso e de longo prazo) que visa estimular e contribuir com os indivíduos e grupos sociais no sentido de desenvolverem senso de responsabilidade e de urgência com relação aos problemas socioambientais para assegurar a ação apropriada e a tomada de decisão para solucioná-los, mostra-se imprescindível para a formulação, implementação e avaliação de políticas de saneamento básico.



Degraus de participação cidadã e descrição das categorias

Nº.	Degrau	Descrição
1	Manipulação	Tem como objetivo permitir que os detentores do poder possam educar as pessoas. Manifesta-se em conselhos nos quais os conselheiros não dispõem de informações, conhecimento e assessoria técnica independente necessária para tomarem decisões por conta própria.
2	Terapia	Os técnicos de órgãos públicos se escondem atrás de conselhos e comitês participativos para não assumirem erros cometidos por eles e diluir a responsabilidade.
3	Informação	Informar as pessoas sobre seus direitos, responsabilidade e opções. Entretanto, trata-se de um fluxo de informação somente de cima para baixo.
4	Consulta	Caracteriza-se por pesquisas de participação, reuniões de vizinhança, entre outros. Serve somente como fachada, não apresentando implicação prática.
5	Pacificação	O cidadão começa a ter certo grau de influência nas decisões, podendo participar dos processos decisórios, contudo, não existe a obrigação dos tomadores de decisão de levar em conta o que ouvirem.
6	Parceria	Poder distribuído por uma negociação entre os cidadãos e detentores do poder. O planejamento e as decisões são divididos em comitês.
7	Delegação de poder	Cidadãos ocupando a maioria dos assentos nos comitês, com poder delegado para tomar decisões. Aqui os cidadãos têm poder sobre as contas da política pública.
8	Controle do cidadão	Cidadãos responsáveis pelo planejamento, pela política, assumindo a gestão em sua totalidade. Por planejamento entende-se o cálculo que precede e preside a ação.

Fonte: Arnstein (1969) *apud* Medeiros e Borges (2007).





Participação social

- A ideia de participação social considera a presença explícita e formal no interior do aparato estatal dos vários segmentos sociais, de modo a tornar visível e legitimada a diversidade de interesses e projetos.
- A ideia suscita e se associa à noção de controle social do Estado, por oposição ao controle privado ou particular, exercido por grupos com maior poder de acesso e influência.

Limites da participação social

- impossibilidade de dar respostas à totalidade dos problemas dos cidadãos excluídos que demandam justiça social;
- descompasso entre o “tempo” para a promoção da participação e o tempo dos projetos;
- falta de capacitação dos técnicos para processos participativos;
- tradição autoritária e tecnicista da atuação do Poder Público;
- fragilidades dos movimentos sociais quanto à representatividade e legitimidade das representações;
- dificuldades de integração dos diversos movimentos em face da existência de diferentes concepções das políticas públicas;
- dificuldades de qualificação técnica dos movimentos sociais para a qualificação do debate;
- resistências tecnoburocráticas onde o saber técnico coloca dificuldades para estabelecer o diálogo com o saber popular;
- existência de programas que exigem a participação, mas de forma restrita ou instrumental, não incorporando a participação ativa e crítica, com partilha de poder;
- lógica clientelista que ainda prevalece na relação Estado e sociedade;
- não adequação da burocracia estatal para a relação com grupos comunitários;
- fragilidade de uma cultura da gestão da coisa pública, que se traduz no tratamento privado dado à coisa pública, de ambas as partes;
- clientelismo e corporativismo que ainda convivem com os novos espaços de democracia participativa;
- falta de compartilhamento de um projeto político dos diversos atores sociais (BORJA, 2008).



Possibilidades da participação social

- permite criar as condições para que a distribuição dos recursos públicos seja equânime;
- possibilita o estabelecimento de regras de reciprocidade e de transformação sociocultural na dinâmica assimétrica que caracteriza as relações Estado e sociedade no Brasil, apontando para reforçar a existência de sujeitos-cidadãos que demandam um processamento político das suas demandas;
- permite que os sujeitos-cidadãos influenciem diretamente na definição de diretrizes e na formulação de políticas públicas;
- possibilita uma forma mais direta e cotidiana de contato entre os cidadãos e as instituições públicas, viabilizando, assim, a incorporação de seus interesses e concepções político-sociais no processo decisório;
- proporciona a criação de espaços públicos democráticos e plurais de articulação e participação, nos quais os conflitos se tornem visíveis e as diferenças se confrontem, cedendo espaços no processo decisório e garantindo uma interação entre os grupos e o Poder Público;
- contribui para a construção de novos hábitos, para neutralizar o clientelismo e para aproximar o cidadão do processo decisório;
- contribui para a formação de uma cidadania qualificada;
- permite a construção de uma nova relação entre governantes e governados, proporcionando o conhecimento da máquina do Estado e seus limites, estimulando a construção de co-responsabilização;
- abre espaço para a produção de negociações e consensos, cada vez mais, qualificados;
- amplia e consolida uma cultura democrática, com métodos e procedimentos concretos que potencializam a gestão compartilhada da sociedade (BORJA, 2008).



Controle Social

- Na sociologia, a expressão 'controle social' é utilizada para designar os mecanismos que estabelecem a ordem social disciplinando a sociedade, submetendo os indivíduos a determinados padrões sociais e princípios morais (CARVALHO, 1995; CORREIA, 2000).
- Para alguns autores da área da ciência política, o controle social sobre o conjunto da sociedade é realizado por meio da intervenção do Estado sobre os conflitos sociais, com a implementação de políticas sociais. O campo das políticas sociais é contraditório, pois por meio delas o Estado controla a sociedade, ao mesmo tempo que incorpora suas demandas.



Controle Social

- É nesse campo contraditório das políticas sociais que nasce um novo conceito para o controle social: **atuação de setores organizados na sociedade civil na gestão das políticas públicas visando controlá-las para que atendam, cada vez mais, às demandas sociais e aos interesses da coletividade.**
- Nessa perspectiva, **o controle social envolve a capacidade que a sociedade civil tem de interferir na gestão pública, orientando as ações do Estado e os gastos estatais na direção do interesse da coletividade (CORREIA, 2000).**





Controle Social

- O controle social sobre as ações e recursos do Estado tem como um dos seus requisitos fundamentais o estabelecimento de relações entre Estado e sociedade por meio de canais democráticos de participação social.
- No Brasil, após o período da ditadura militar, uma das expressões do restabelecimento dessa relação foi a institucionalização de canais de participação social em conselhos setoriais, conselhos gestores, como os conselhos de saúde (CORREIA, 2000).

Controle Social

- Segundo Correia (2000, p.54), “os mecanismos de controle social são, ao mesmo tempo, resultados do processo de redemocratização do País e pressupostos para a consolidação dessa democracia. O fortalecimento do exercício de controle social sobre o Estado contribuirá para o alargamento da esfera pública e para a consolidação da democracia no Brasil”.





Construção e exercício da participação e controle social: o exemplo de Alagoinhas, Bahia



O PROCESSO PARTICIPATIVO DE FORMULAÇÃO DA POLÍTICA DE SANEAMENTO AMBIENTAL DE ALAGOINHAS





DADOS DO MUNICÍPIO DE ALAGOINHAS

- ▣ **População do Município – 130.095 habitantes (Censo 2000 do IBGE)**
 - **86,43% Zona Urbana**
 - **13,57% Zona Rural**
- ▣ **Área: 734km²**
- ▣ **Localização – a sede do Município encontra-se situada no Recôncavo baiano, a 109km de Salvador, capital do Estado.**



DADOS DO SANEAMENTO NO MUNICÍPIO

- **População Urbana atendida com Abastecimento de Água = 94%**
- **População Rural atendida com Abastecimento de Água = 47%**
- **População Urbana atendida com Rede Coletora de Esgotos Sanitários = 1%**
- **Domicílios atendidos com Rede Geral de Esgotos = 31,6% (Censo 2000, IBGE)**
- **Domicílios com Coleta de Lixo = 74,8%**



O QUE LEVOU A REALIZAÇÃO DA CONFERÊNCIA

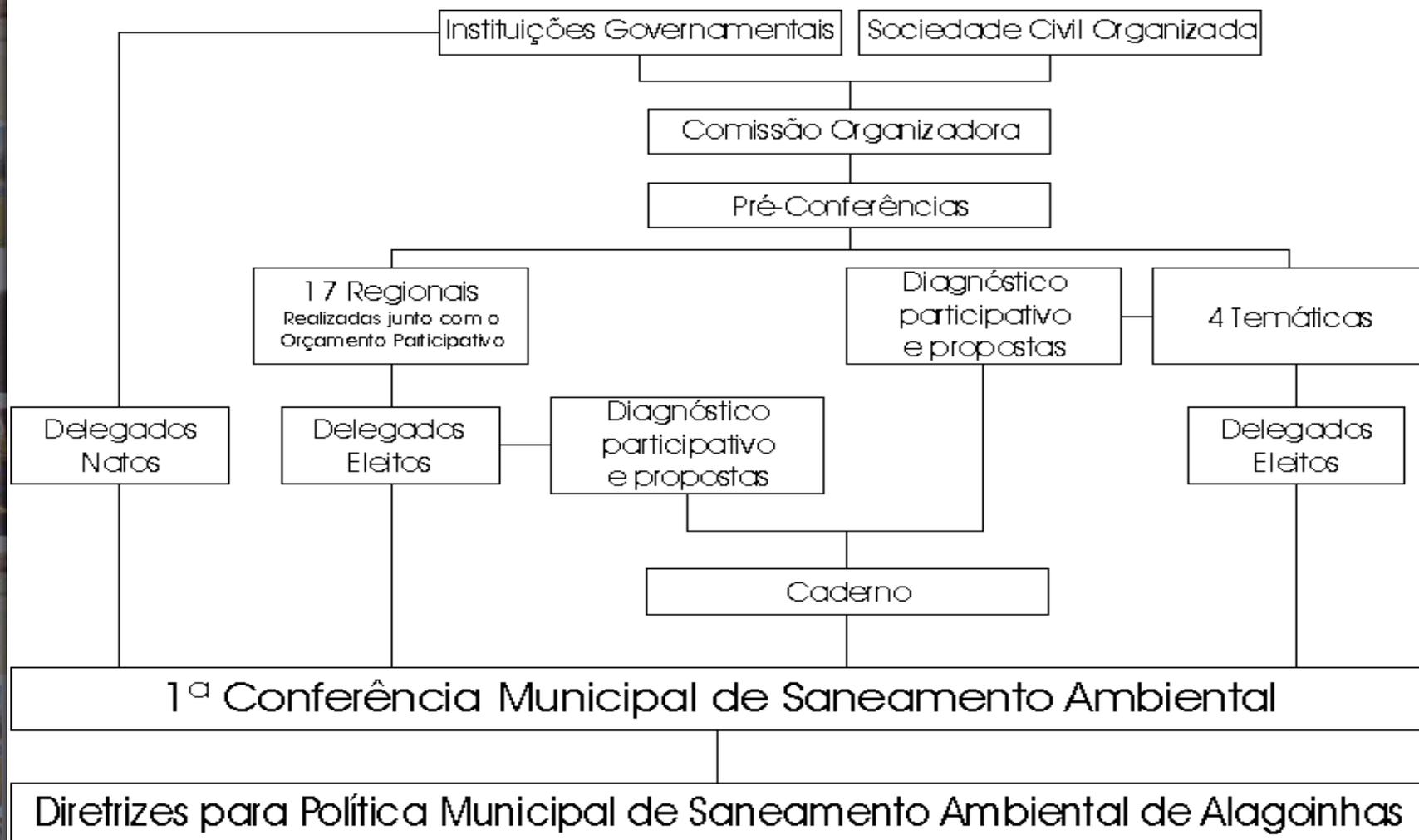
- ❑ **Decisão política de fazer saneamento com participação e controle social.**
- ❑ **Ausência de Política Municipal de Saneamento Ambiental.**
- ❑ **Falta de recursos financeiros para as ações e serviços de saneamento.**
- ❑ **Necessidade de prestar serviços públicos essenciais com melhor qualidade.**



PRINCIPAIS OBJETIVOS DA REALIZAÇÃO DA CONFERÊNCIA

- **Resgate da Cidadania.**
- **Mobilização e participação da sociedade visando o controle social.**
- **Estabelecer subsídios e diretrizes para a formulação da política municipal de saneamento ambiental.**
- **Conhecer a realidade do saneamento no Município.**

METODOLOGIA





SANEAMENTO AMBIENTAL: A SOLUÇÃO COMEÇA COM A PARTICIPAÇÃO POPULAR



ALAGOINHAS
SANEAMENTO AMBIENTAL

BRESPÊL - PETROPOLIS - BANCO DO BRASIL - BANCO DO NORDESTE
SCHINCARIOL - AXCEL - VIDEO MANIA - GRAFICA WILSONIANI - SUPER



RESULTADOS

- ❑ **Participação no processo da Conferência de 5.000 pessoas e 166 delegados (131 eleitos e 35 natos).**
- ❑ **Elaboração de diagnóstico participativo e institucional do saneamento em cada região.**
- ❑ **Indicação de propostas para resolução dos problemas identificados.**
- ❑ **Formulação da Política Municipal de Saneamento Ambiental por meio da Lei n. 1.460, sancionada em 03 de dezembro de 2001.**





LEI n. 1.460/2001 - POLÍTICA MUNICIPAL DE SANEAMENTO AMBIENTAL

Art. 4º - Compete ao Município organizar e prestar diretamente, ou mediante regime de concessão ou permissão, os serviços de saneamento de interesse local.

Parágrafo Segundo – No caso do Município resolver conceder os serviços para a iniciativa privada, além de lei autorizativa pela Câmara Municipal, será necessário o referendo popular através de plebiscito, com aprovação de dois terços dos votantes.



LEI n. 1.460/2001 - POLÍTICA MUNICIPAL DE SANEAMENTO AMBIENTAL

Art. 7º - A Política Municipal de Saneamento Ambiental orientar-se-á pelos seguintes princípios:

- I – A prevalência do interesse público;
- II – A melhoria contínua da qualidade ambiental;
- III – O combate à miséria e seus efeitos, que prejudicam não apenas a qualidade de vida, mas também a qualidade ambiental da cidade e de seus recursos naturais;
- IV – **A participação social nos processos de decisão e na defesa da salubridade ambiental;**
- V – A universalização, a equidade e a integralidade dos serviços de saneamento ambiental;
- VI – O respeito à capacidade de pagamento dos usuários na remuneração dos investimentos e dos custos de operação e manutenção dos serviços de saneamento ambiental.



LEI n. 1.460/2001 - POLÍTICA MUNICIPAL DE SANEAMENTO AMBIENTAL

Art. 15 - O Sistema Municipal de Saneamento Ambiental é composto dos seguintes instrumentos:

- I – Plano Municipal de Saneamento Ambiental de Alagoinhas – PMSA;**
- II – Conferência Municipal de Saneamento Ambiental de Alagoinhas – COMUSA;**
- III – Conselho Municipal de Saneamento Ambiental de Alagoinhas – CMSA (de caráter deliberativo, regulador e fiscalizador, com 5 representantes do Poder Público, 10 dos usuários efetivos e potenciais e 5 de trabalhadores e profissionais);**
- IV – Fundo Municipal de Saneamento Ambiental de Alagoinhas – FMSA;**
- V – Sistema Municipal de Informações em Saneamento – SMIS.**

A Conferência Intersectorial de Saúde, Saneamento Ambiental e Meio Ambiente – 2003 e 2007





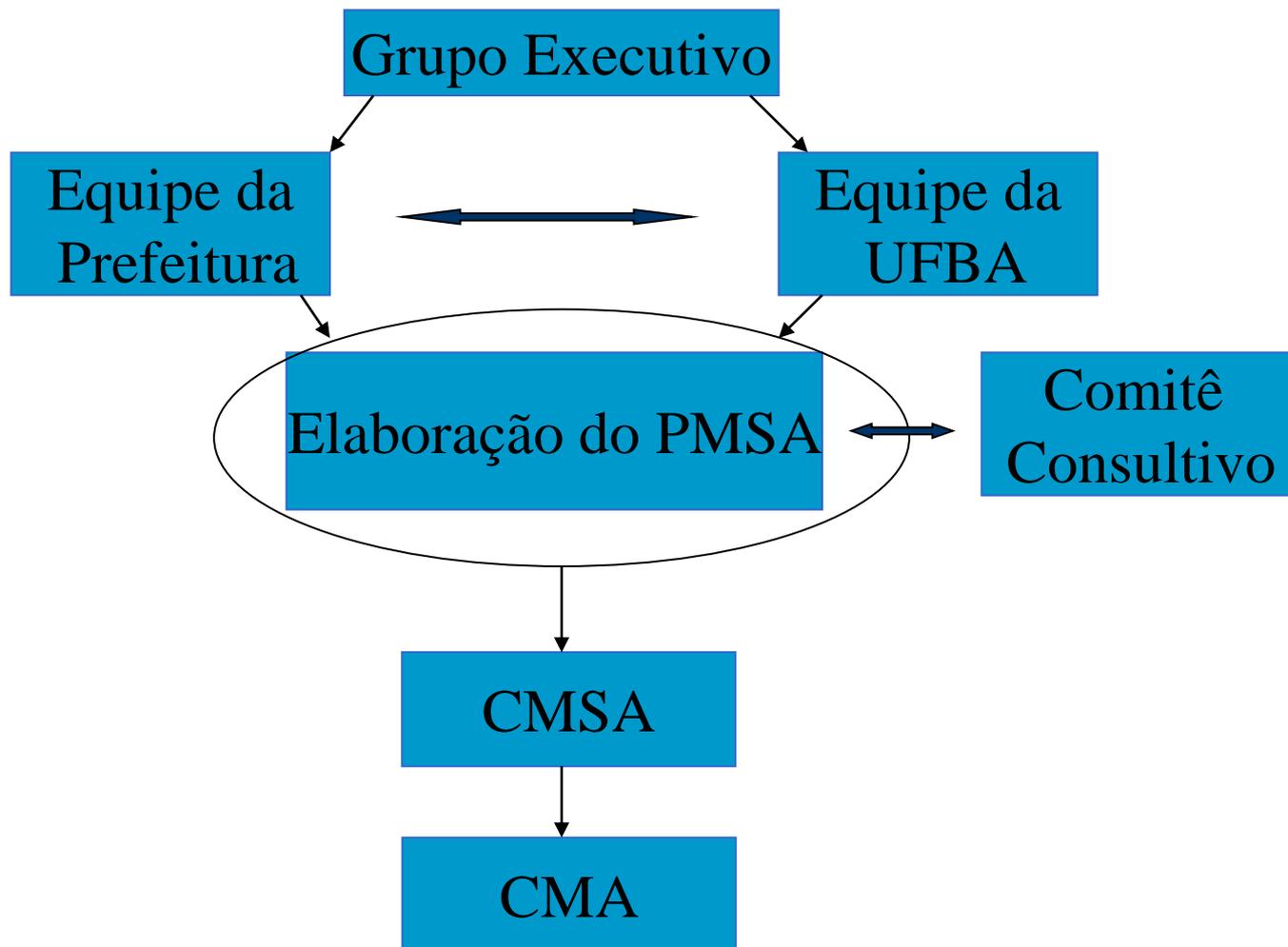
O PROCESSO PARTICIPATIVO DE ELABORAÇÃO DO PLANO MUNICIPAL DE SANEAMENTO AMBIENTAL DE ALAGOINHAS



PLANO MUNICIPAL DE SANEAMENTO AMBIENTAL DE ALAGOINHAS

METODOLOGIA:

- **Grupo Executivo, composto de representantes da PMA e pesquisadores da UFBA, com atribuição de elaborar a proposta do PMSA.**
- **Comitê Consultivo, composto de representantes de instituições municipal, estadual e federal (sediadas em Alagoinhas), membros dos Conselhos de Saneamento Ambiental, de Saúde e de Meio Ambiente de Alagoinhas e representantes de entidades da sociedade civil, com atribuição de conhecer e criticar o resultado do trabalho do Grupo Executivo visando o aprimoramento da proposta do PMSA.**





PLANO MUNICIPAL DE SANEAMENTO AMBIENTAL DE ALAGOINHAS

ASPECTOS CONTEMPLADOS:

- ❑ Avaliação quali-quantitativa dos recursos hídricos do Município, com ênfase nas águas subterrâneas.
- ❑ Abastecimento de Água da sede municipal e de sete localidades.
- ❑ Esgotamento Sanitário da sede municipal e de sete localidades.
- ❑ Drenagem de Águas Pluviais da sede municipal.
- ❑ Limpeza Urbana/Manejo de Resíduos Sólidos da sede municipal e de quatro localidades.
- ❑ Aterro Sanitário existente: diagnóstico operacional e ambiental e proposições de medidas mitigadoras.
- ❑ Alterações ambientais causadas por depósito de lixo urbano desativado e rejeitos de curtume.
- ❑ Licenciamento Ambiental.



A Lei n. 11.445/2007, o Decreto n. 7.217/2010 e o controle social



Lei n. 11.445, de 05/01/2007

Art. 2º. Os serviços públicos de saneamento básico serão prestados com base nos seguintes princípios fundamentais:

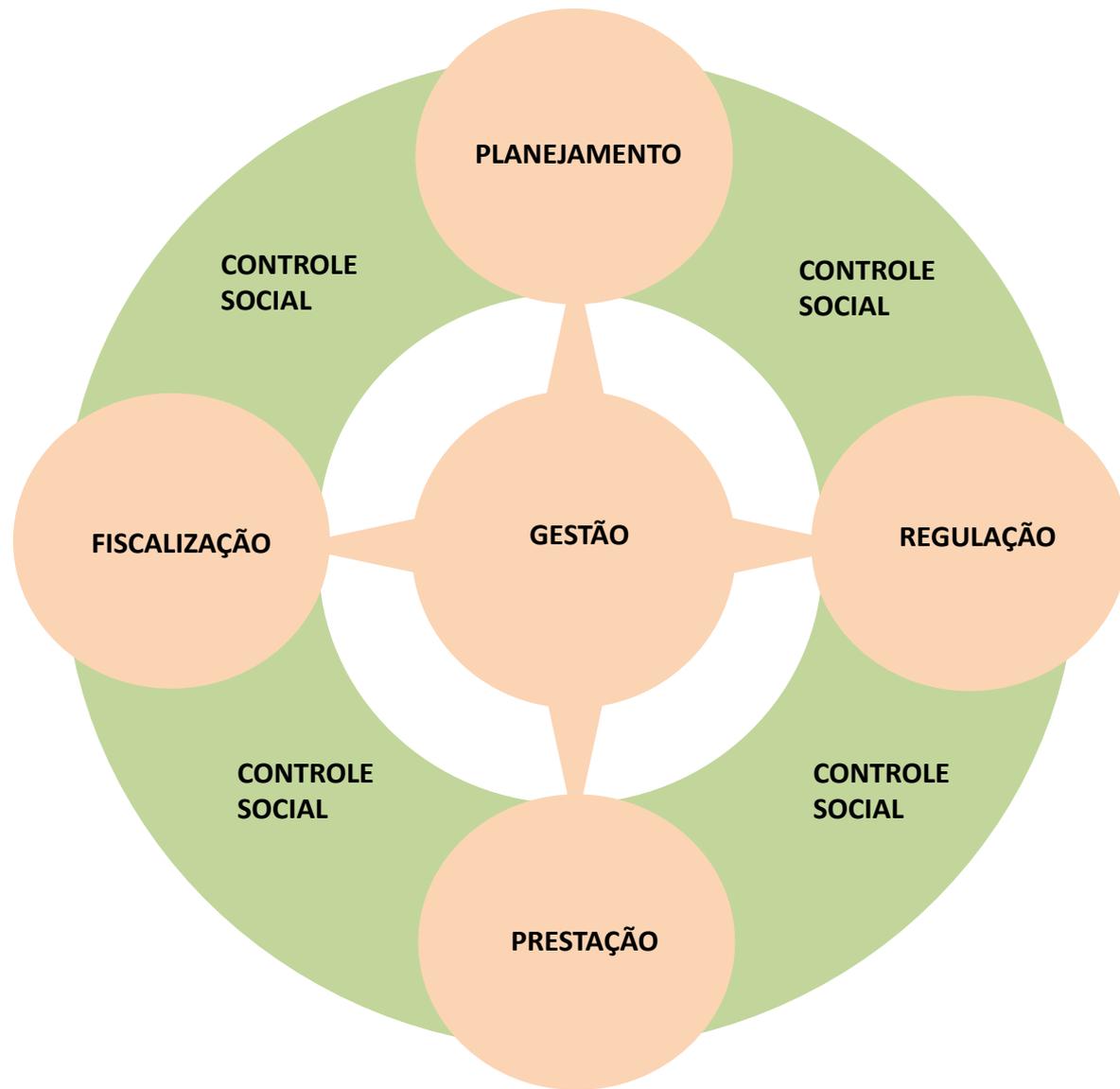
X – controle social.



Lei n. 11.445, de 05/01/2007

Art. 3º. Para efeitos desta Lei, considera-se:

IV – **controle social**: conjunto de mecanismos e procedimentos que garantem à sociedade informações, representações técnicas e participações nos processos de formulação de políticas, de planejamento e de avaliação relacionados aos serviços públicos de saneamento básico.



Funções de gestão dos serviços públicos de saneamento básico



Lei n. 11.445, de 05/01/2007

Art. 9º. O titular dos serviços formulará a respectiva política pública de saneamento básico, devendo, para tanto:

- I – elaborar os planos de saneamento básico, nos termos desta Lei;
- II – prestar diretamente ou autorizar a delegação dos serviços e definir o ente responsável pela sua regulação e fiscalização, bem como os procedimentos de sua atuação;
- III – adotar parâmetros para a garantia do atendimento essencial à saúde pública, inclusive quanto ao volume mínimo *per capita* de água para abastecimento público, observadas as normas nacionais relativas à potabilidade da água.
- IV – fixar os direitos e os deveres dos usuários;
- V – estabelecer mecanismos de controle social, nos termos do inciso IV do caput do art. 3º desta Lei;
- VI – estabelecer sistema de informações sobre os serviços, articulado com o Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico;
- VII – intervir e retomar a operação dos serviços delegados, por indicação da entidade reguladora, nos casos e condições previstos em lei e nos documentos contratuais.



Lei n. 11.445, de 05/01/2007

Art. 47. O controle social dos serviços públicos de saneamento básico poderá incluir a participação de órgãos colegiados de caráter consultivo, estaduais, do Distrito Federal e municipais, assegurada a representação:

- I – dos titulares dos serviços;
- II – de órgãos governamentais relacionados ao setor de saneamento básico;
- III – dos prestadores de serviços públicos de saneamento básico;
- IV – dos usuários de serviços de saneamento básico;
- V – de entidades técnicas, organizações da sociedade civil e de defesa do consumidor relacionadas ao setor de saneamento básico.

Parágrafo 1º. As funções e competências dos órgãos colegiados a que se refere o caput deste artigo podirão ser exercidas por órgãos colegiados já existentes, com as devidas adaptações das leis que os criaram.



Lei n. 11.445, de 05/01/2007

Art. 51. O processo de elaboração e revisão dos planos de saneamento básico deverá prever sua divulgação em conjunto com os estudos que os fundamentam, o recebimento de sugestões e críticas por meio de consulta ou audiência pública e, quando previsto na legislação do titular, análise e opinião por órgão colegiado criado nos termos do art. 47 desta Lei.

Parágrafo único. A divulgação das propostas dos planos de saneamento básico e dos estudos que as fundamentam dar-se-á por meio da disponibilização integral de seu teor a todos os interessados, inclusive por meio da internet e por audiência pública.



Decreto n. 7.217, de 21/06/2010

- Art. 23. O titular dos serviços formulará a respectiva política pública de saneamento básico, devendo, para tanto:
- I - elaborar os planos de saneamento básico, observada a cooperação das associações representativas e da ampla participação da população e de associações representativas de vários segmentos da sociedade, como previsto no art. 2º, inciso II, da Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001.

Decreto n. 7.217, de 21/06/2010

Art. 34. O **controle social** dos serviços públicos de saneamento básico poderá ser instituído mediante adoção, entre outros, dos seguintes **mecanismos**:

I - **debates e audiências públicas**;

II - **consultas públicas**;

III - **conferências das cidades**; ou

IV - **participação de órgãos colegiados de caráter consultivo na formulação da política de saneamento básico, bem como no seu planejamento e avaliação.**

§ 3º Nos órgãos colegiados mencionados no inciso IV do **caput**, é assegurada a participação de representantes:

I - dos titulares dos serviços;

II - de órgãos governamentais relacionados ao setor de saneamento básico;

III - dos prestadores de serviços públicos de saneamento básico;

IV - dos usuários de serviços de saneamento básico; e

V - de entidades técnicas, organizações da sociedade civil e de defesa do consumidor relacionadas ao setor de saneamento básico.

§ 6º **Será vedado, a partir do exercício financeiro de 2014, acesso aos recursos federais ou aos geridos ou administrados por órgão ou entidade da União, quando destinados a serviços de saneamento básico, àqueles titulares de serviços públicos de saneamento básico que não instituam, por meio de legislação específica, o controle social realizado por órgão colegiado, nos termos do inciso IV do caput.**



Desafios para o controle social



Desafios no âmbito dos Conselhos

- Articular as questões e as lutas locais com as lutas estadual e nacional.
- Articular as ações e serviços públicos de saneamento básico com as de outras áreas e políticas afins para não fragmentá-las.
- Inserir uma agenda de lutas e proposições em torno de uma política de saneamento básico, universal e de qualidade, articulada às transformações na sociedade.



Desafios no âmbito dos Conselhos

- Promover a articulação permanente dos Conselhos da Cidade ou de Saneamento Básico (esfera municipal), e destes com os da esfera estadual e nacional, para fortalecer as lutas conjuntas por meio de plenárias, fóruns, reuniões etc.
- Proporcionar a articulação do Conselho com a sociedade para fortalecer a representatividade de seus representantes e evitar a sua cooptação pela burocracia estatal.



Desafios no âmbito dos Conselhos

- Articular as deliberações dos Conselhos, suas denúncias e lutas em torno do direito ao saneamento básico com o Ministério Público, Comissão de Saneamento da Assembleia Legislativa e das Câmaras de Vereadores, e com o Procon.
- Deliberar sobre os rumos da política de saneamento básico nas esferas de governo e sobre a alocação dos seus recursos, acompanhando sua execução.



Desafios no âmbito dos Conselhos

- ❑ Definir a alocação dos recursos de acordo com as necessidades da realidade e com os interesses coletivos.
- ❑ Acessar as informações necessárias ao controle social exigindo transparência na gestão.
- ❑ Criar uma estrutura para capacitação de conselheiros como um processo contínuo e permanente acesso a informações e formação de consciência crítica sobre a realidade social, política e econômica na qual estão inseridos (CORREIA, 2005).

Outros desafios

- Capacitar pessoas da sociedade civil e do Poder Público para a formulação de políticas e para a elaboração e implementação de Planos Municipais, de Planos Regionais e do Plano Estadual de Saneamento Básico.
- Estimular as entidades da sociedade civil a exercer o controle social na gestão dos serviços públicos de saneamento básico (planejamento, regulação, prestação e fiscalização dos serviços) e na aplicação dos recursos.





Fazer saneamento básico com participação e controle social é um desafio, porém é possível e necessário!

Muito obrigado!

www.andrelemos.academia.edu/luizrobertosantosmoraes

moraes@ufba.br