



VIII - 958 - O CONTROLE SOCIAL DO SANEAMENTO NO AMAZONAS: PERSPECTIVAS BASEADAS NAS NOÇÕES DE *NEW PUBLIC MANAGEMENT* E DO SISTEMA ESTRUTURADO DE GARANTIAS DE DIREITOS

Marcílio Sandro de Medeiros

Professor e pesquisador doutor da Fundação Oswaldo Cruz Amazônia (Fiocruz) e Instituto Leônidas e Maria Deane (ILMD). E-mail: marcelio.medeiros@fiocruz.br

Eloisa Mendonça Gadelha

Professora doutora, pesquisadora assistente da Fundação Oswaldo Cruz Amazônia (Fiocruz) e Instituto Leônidas e Maria Deane (ILMD). E-mail: eloisa.gadelha@fiocruz.br

Marcela Beleza de Castro

Doutoranda em Geografia pela Universidade Federal do Amazonas, marcelabelezah@gmail.com.

Jessica Reco Cruz

Mestre em Saúde da Família, Uninassau Rondônia. E-mail: jessica_ge18@hotmail.com.

Daniel Souza Sacramento

Mestre em Saúde Pública, Secretaria de Saúde de Manaus. E-mail: dsacramento.am@gmail.com.

Erivaldo Cavalcanti e Silva Filho

Professor doutor dos Programas de Mestrado em Direito Ambiental da Universidade do Estado do Amazonas (PPGDA-UEA) e do Mestrado em Constitucionalismo e Direitos na Amazônia da Universidade Federal do Amazonas (PPGDir-UFAM). E-mail: ecfilho@uea.edu.br

RESUMO

O objetivo é descrever uma proposta de governança da gestão para a prestação dos serviços de saneamento básico, orientada pela noção *new public management* e pela noção do sistema estruturado de garantias de direitos. Nosso campo de pesquisa é a área de estudo que compreende as populações residentes nas sedes municipais de Fonte Boa, Jutai e Uarini as quais fazem parte das Regiões de Saúde do Triângulo e do Alto Solimões no Amazonas. Utilizamos a metodologia através do plano de análise de concepção do modelo de governança da gestão partindo da premissa que a organização e atuação das instituições estatis e não estatais fossem integradas, ou seja, promovesse a intersectorialidade cujo objetivo era superar os modelos fragmentados de gestão trazendo a cena uma maior participação de todos os sujeitos implicados nas políticas públicas, inclusive os destinatários dos serviços (a população). Concluimos que a efetivação das garantias do direito ao saneamento ambiental constitui um suporte social imprescindível para uma maior resiliência das populações às adversidades da floresta, almejando dessa forma, a finalidade maior das políticas públicas que é enfrentar as iniquidades sociais.

PALAVRAS-CHAVE: Saneamento Rural, Saneamento Urbano, Saneamento Domiciliar, Doenças Transmitidas pela Água, Governança; Direitos Humanos; Ecossistema Amazônico.

INTRODUÇÃO

A importância do debate em torno do saneamento básico como Direito fundamental humano, reverbera, entre outras situações, em face à pandemia da COVID-19, por exemplo. O não acesso à água potável, para a devida

higiene das mãos, foi a principal barreira para a contenção da epidemia, em especial, nos segmentos mais pobres e vulneráveis da nossa população. (ONDAS, 2020).

Após 15 anos da Lei nº 11.445/2007, que trata das diretrizes da política para a prestação dos serviços de saneamento básico que compreendem o abastecimento de água potável; o esgotamento sanitário, a limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e a drenagem e manejo das águas pluviais urbanas; além das funções da gestão para organização dos serviços que compreendem o planejamento, a regulação, o controle social, a prestação dos serviços e os aspectos econômicos e financeiros, a área de saneamento tem muitos desafios a serem vencidos para garantir as condições de vida e de saúde das populações (LOUREIRO, 2009; BRASIL, 2007).

Em relação participação social, enquanto a saúde pública criava um sistema e instituí a saúde como dever de Estado e direito de todos, orientadas por princípios doutrinários (universalidade, equidade, integralidade) e organizativos (descentralização, regionalização, hierarquização e participação social), no setor de saneamento esse processo de abertura ao controle social não se efetivou, sendo esse, portanto, uma das maiores fragilidades do marco legal do saneamento básico.

Duas razões se destacam: a primeira resulta de resquícios no *modus operandi* do PLANASA – Plano Nacional de Saneamento no âmbito do regime militar, que subjugou o setor à predominância de uma lógica empresarial e centralizadora (COSTA, 2009), avessa a toda e qualquer forma de controle social; a segunda diz respeito ao campo técnico do saneamento, majoritariamente formada por engenheiros, especialistas, que ofuscam a participação dos leigos (COSTA, 2009).

A maioria dos municípios (56%) não adotaram nenhum mecanismo de controle social dos serviços de saneamento básico. Entre os que adotaram estes mecanismos, os mais usuais foram os debates e as audiências públicas (62,4%), seguidos pelas Conferências das Cidades (41%), os órgãos colegiados (24,1%) e as consultas públicas (22,7%) (BRITTO, 2012).

Em suma, Britto (2012) fala que as experiências de controle social são pouco numerosas e vieram, sobretudo, de municípios cuja gestão dos serviços era feita na esfera municipal, onde os governos locais eram mais progressistas.

MATERIAIS E MÉTODOS

A categoria de análise é da noção de política como orientação para decisão e ação refere-se ao sentido empregado para definir e compreender as políticas públicas. Em geral, a perspectiva permite ir além da investigação do Estado enquanto ente, funções e aparatos legais e burocráticos, para verificar como atua, decide, interfere e impacta os problemas por meio de políticas públicas (MULLER & SUREL, 2004; SECCHI, 2010).

Nessa visão, o sistema público de prestação de serviço pode ser definido como um conjunto coerente de diversos componentes inter-relacionados, tanto setoriais como intersetorial, que produzem um efeito na população. A configuração do sistema é influenciada por seus objetivos e seus valores fundamentais (LEITE; BORNIA; COELHO, 2004).

A área e a população de estudo compreenderão as populações residentes nas sedes municipais de Fonte Boa, Jutá e Uarini que fazem parte das Regiões de Saúde do Triângulo e do Alto Solimões no Amazonas.

Os dados e informações foram coletadas nas bases dos sistemas de informação e acessadas por meio de carta ofício a COSAMA – Companhia de Saneamento do Amazonas, aos municípios de interesse e as instituições não estatais que atuam na região: Associação dos Moradores e Usuários da Reserva de Desenvolvimento Sustentável Antônio Martins; Fundação Amazonia Sustentável; e Instituto de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá.

O plano de análise de concepção do modelo de governança da gestão partiu da premissa que a organização e atuação das instituições estais e não estatais fossem integradas, ou seja, promovesse a intersectorialidade cujo objetivo era superar os modelos fragmentados de gestão e traz a cena uma maior participação de todos os sujeitos implicados nas políticas públicas, inclusive os destinatários dos serviços (a população) (CARMO; GUIZARDI, 2017; INOJOSA, 2001).

O projeto é financiado Edital N.º 007/2021 – Programa Biodiversa/FAPEAM: C,T&I para Ambiente e Biodiversidade no Estado do Amazonas – Ano I.

RESULTADOS

Nos municípios que compõem as Regiões de Saúde do Triângulo e do Alto Solimões do Amazonas, somente Alvarães tem a prestação dos serviços de abastecimento de água delegada a COSAMA. Os demais municípios, Fonte Boa, Japurá, Jutai, Marã, Tonantins e Uarini, contam com uma secretaria ou diretoria municipal especial para realizar a administração da prestação dos serviços de água.

Em geral, a água distribuída aos domicílios interligados a rede pública é proveniente de poços tubulares sem nenhum processo de desinfecção, conforme preconiza a portaria GM/MS N°888, de 04 de maio de 2021.

Em 2019, segundo o Boletim Epidemiológico da Secretaria de Vigilância em Saúde do Ministério da Saúde, 87,1% dos municípios da Região Norte apresentaram dados e informações sobre a prestação dos serviços de abastecimento de água no Sistema de Informação de Vigilância da Qualidade da Água para Consumo Humano (Sisagua), quando a média do país foi de 97,4%. No Amazonas, no mesmo ano, somente 38 dos 62 municípios estavam adimplentes com o Sisagua (BRASIL, 2020).

Em relação ao Vigiagua, que diz respeito ao monitoramento realizado pelo setor Saúde, os números ainda são mais preocupantes. Em 2019, menos da metade (49%) dos municípios da Região Norte tinham realizado cadastro e controle da vigilância em saúde da água de consumo humano (a média do Brasil foi de 80%). No Amazonas, no mesmo ano, somente 10 dos 62 municípios estavam adimplentes com o Vigiagua (BRASIL, 2020).

Os déficits acima registrados nos remetem a refletir sobre a natureza jurídica da prestação dos serviços públicos de saneamento básico, que em nosso país, resume-se, a gestão direta delegada a um setor da administração municipal ou delegada a uma empresa estadual, ou a uma empresa privada.

Tais questões exigem reflexões no sentido de tornar o aparelho do Estado mais eficiente de forma que promova e garanta a todos amazonenses o acesso aos bens e serviços sociais constitucionais, em especial, o do saneamento básico.

ANÁLISE DOS RESULTADOS

A *new public management* (NPM) (em português significa nova gestão pública -NGP) é uma nova perspectiva da administração contemporânea, a qual não apenas mantém alguns componentes originais do movimento gerencialista, tais como a eficiência, a gestão por desempenho e o foco nos resultados/impactos, mas, sobretudo, incorpora e enfatiza a combinação de outros princípios e diretrizes na construção de arranjos de governança propensos a processos inovadores (CAVALCANTE, 2018).

O Sistema de Garantias de Direitos tem origem na Constituição Federal de 1988, no artigo 227, que dispõe sobre todos terem acesso aos direitos da criança, do adolescente e do jovem, inaugurando assim a ideia de Proteção Integral da Criança, cujo protagonismo foi o Centro Dom Helder Câmara de Estudos Social do Recife (FARINELLI; PIERINI, 2016).

A operacionalidade que dará através da concretude ao modelo de governança da gestão para o atendimento dos princípios norteadores do marco legal da política de saneamento básico, sobretudo, o princípio do controle social, que se baseia na Matriz de Dados da Reprodução Social proposta por Samaja, adaptada por Medeiros et al. (2022).

A proposta é operacionalizada por meio de uma matriz que está disposta de forma horizontal e vertical. Na forma horizontal, denominada de “unidades de análise”, está representada o nível de ancoragem de atuação das instituições estatais ou não estatais (contexto, ancoragem e subtexto). Disposta na forma vertical estão as “unidades de observação”, representado pelas dimensões da reprodução social, as quais dizem respeito ao locus de atuação de cada uma das instituições, no âmbito ecológico, político, técnico-econômico, cultural e biocomunal;

Para fins de definições, as competências constitucionais podem ser entendidas como a capacidade jurídica de agir de um ente federativo ou órgão público em uma determinada matéria; enquanto responsabilidades constitucionais ensejam atribuições e obrigações de todos os entes federados ou órgão público de assegurar, a favor do cidadão e da coletividade, o acesso efetivo do direito.

Dessa forma, o modelo de governança da gestão intervirá na lógica sistêmica para dar conta da complexidade que abrangem a rede de acontecimentos envolvidos na gestão dos serviços públicos municipais do saneamento básico no interior do Amazonas.

CONCLUSÕES

A governança da gestão municipal da prestação dos serviços de saneamento básico pode ser compreendida como um dispositivo social fundamental que permite identificar as competências e responsabilidades das instituições estatais ou não estatais, a fim de assegurar o direito e o acesso aos bens e serviços, evitando conflitos de ações em um determinado território.

O modelo recupera a dimensão política da gestão do saneamento básico, sobretudo, no que tange os princípios da gestão participativa e democrática. Sendo assim, encorajaremos instituições estatais e não estatais em prol da construção de agenda pública do saneamento e saúde no Amazonas.

O dispositivo tem um forte componente de transversalidade e de intersetorialidade, que fortalecerá o processo de trabalho de forma compartilhada, com os vários atores implicados, atuando de forma solidária no âmbito do comitê de monitoração permanente das condições de vida e de saúde, sendo esse uma outra etapa do projeto de pesquisa.

Entendemos também que o debate do saneamento básico como um direito humano, recuperará a noção da água com bem de uso comum, cujo capitalismo transformou em mercadoria (primeiramente, em recurso “natural”, e posteriormente, em *comodities*).

Nesse sentido, a efetivação das garantias do direito ao saneamento ambiental constitui um suporte social imprescindível para uma maior resiliência das populações às adversidades da floresta, almejando dessa forma, a finalidade maior das políticas públicas que é enfrentar as iniquidades sociais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARATA, R. B. **Como e por que as desigualdades sociais fazem mal à saúde**. Rio de Janeiro: Editora da Fiocruz, 2009.

BRASIL. **Estudo aponta que falta de saneamento prejudica mais de 130 milhões de brasileiros** — Senado Notícias. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/infomaterias/2022/03/estudo-aponta-que-falta-de-saneamento-prejudica-mais-de-130-milhoes-de-brasileiros>>. Acesso em: 3 dez. 2022.

BRASIL. Lei nº. 11.445 de 5 de Janeiro de 2007. **Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico**; altera as Leis nos 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei no 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências.

BRITTO, A. L. A gestão do saneamento no Brasil: desafios e perspectivas seis anos após a promulgação da Lei 11.455/2007. **e-metropolis**, v. 11, n. 3, p. 18, 2012.

BROUCHOUD, M. F. R. Las reformas del Estado y la administración pública en América Latina y los intentos de aplicación del New Public Management. **Estudios Políticos**, n. 34, 2009. Disponível em: <http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-51672009000100006>. Acesso em: 27 abr. 2022.

BROWDER, J. O.; GODFREY, B. J. **Cidades da floresta: urbanização, desenvolvimento e globalização na Amazônia Brasileira**. Manaus: Eduam, 2006. 384 p.

CARMO, M. E.; GUIZARDI, F. L. Desafios da intersectorialidade nas políticas públicas de saúde e assistência social: uma revisão do estado da arte. **Physis: Revista de Saúde Coletiva**, v. 27, n. 4, p. 1265–1286, dez. 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-73312017000401265&lng=pt&tlng=pt>. Acesso em: 29 maio. 2019.

CASTELLANOS, P. L. Epidemiologia, saúde pública, situação de saúde e condições de vida: considerações conceituais. In: BARATA, R. B. (Ed.). **Condições de vida e situação de saúde**. Rio de Janeiro: ABRASCO, 1997. p. 31–75.

CAVALCANTE, P. convergências entre a governança e o pós-nova gestão pública. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n.19. Dez 18

CAPRA, F. **A teia da vida: uma nova compreensão científica dos sistemas vivos**. [s.l.] Cultrix, 1997.

CORDEIRO, B. S. Desenvolvimento institucional. In: REZENDE, S. C. (Ed.). **Cadernos temáticos para o panorama do saneamento básico no Brasil**. In: Heller, L.; Moraes, L.R.S.; Britto, A.L.; Borja, P.C.; Rezende, S.C. **Panorama do saneamento básico no Brasil**. Brasília: Ministério das Cidades, 2011

COSTA, A. M.; et al. Classificação de doenças relacionadas a um saneamento ambiental inadequado (DRSAI) e os Sistemas de Informações em Saúde no Brasil: possibilidades e limitações de análise epidemiológica em saúde ambiental. In:

CONGRESSO INTERAMERICANO DE INGENIERIA SANITARIA Y AMBIENTAL, 28., 2002, Cancun. Proceedings... Cancun: Asociacion Interamerican de Ingenieria Sanitaria y Ambiental: ABES, 2002. 1 CD-ROM.

COSTA, A.M. **Saúde pública e saneamento**: resistências e possibilidades intersetoriais no contexto da Lei Nacional de Saneamento Básico. In: CORDEIRO, B.S. (Org.). Coletânea sobre a Lei 11.445/2007. Brasília: Ministério das Cidades, 2009a. v.2, p.347-356

CHESNAIS, F. A globalização e o curso do capitalismo de fim-de-século. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 5, p.1-30, dez.1995.

DALLARI, D. A. **Elementos de teoria geral do Estado**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

DRESSLER, D.; WILLIS, W. M. J. **Sociologia**: o estudo da interação humana. Rio de Janeiro: Interciência, 1980.

ESCOREL, S. **Elementos para análise da configuração do padrão brasileiro de proteção social**. O Brasil tem um Welfare State? Política, Planejamento e Gestão em Saúde. Série Estudos. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1994. Nº. 1. p. 32 -45

FAGANELLO, C. P.; DASSO-JÚNIOR, A. É. A história contemporânea da administração pública brasileira contada pelas reformas administrativas de caráter gerencial: um balanço dos últimos 25 anos. **REVISTA DIGITAL DE DIREITO ADMINISTRATIVO**, v. 9, n. 2, p. 196–217, 2022.

FARINELLI, C. C.; PIERINI, A. J. O Sistema de Garantia de Direitos e a Proteção Integral à criança e ao adolescente: uma revisão bibliográfica. **O Social em Questão**, v. XIX, n. 35, p. 35–2016, 2016.

FORNASIER, M. O.; FRANKLIN, S. Vista do Governance, rational choice and New Public Management (NPM): a general view (and some critics). **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, n. 119, p. 327–362, 2019.

FLEURY, S. Direitos sociais e restrições financeiras: escolhas trágicas sobre universalização. **Ciênc. saúde coletiva**, v.16, n.6, p. 2686-2688. jun. 2011

HELLER, L.; REZENDE, S.C.; HELLER, P.G.B. Participação e controle social em saneamento básico: aspectos teórico-conceituais. In: GALVÃO JÚNIOR, A.C.; XIMENES, M.M.F. (Ed.). **Regulação: controle social da prestação dos serviços de água e esgoto**. Fortaleza: Pouchain Ramos, 2007. p.37-68.

INOJOSA, R. M. Sinergia em políticas e serviços públicos: desenvolvimento social com intersetorialidade. **Cadernos Fundap**, n. 22, p. 101–110, 2001. Disponível em: <http://www.pucsp.br/prosaude/downloads/bibliografia/sinergia_politicas_servicos_publicos.pdf>.

LEITE, M. S. A.; BORNIA, A. C.; COELHO, C. C. S. R.. A contribuição da teoria da complexidade à modelagem de sistemas. **XXIV Encontro Nac. de Eng. de Produção - Florianópolis, SC, Brasil, 03 a 05 de nov de 2004**, p. 3494–3501, 2004. Disponível em: <http://www.abepro.org.br/biblioteca/ENEGEP2004_Enegep0703_1436.pdf>. Acesso em: 24 out. 2017.



- LOUREIRO, A. L. **Gestão dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no estado da Bahia**: Análise de diferentes modelos. 2009. Dissertação (Mestrado em Engenharia Ambiental) - Escola Politécnica, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2009
- MEDEIROS, M. S. de. **Comunidade ribeirinhas na Amazônia Ocidental**: Condições de vida e de saúde. Manaus: Reggo/EDUA, 2019. 208 p.
- MEDEIROS, M. S.; et. al. Social Reproduction as a methodological perspective for contextualized analysis of living and health conditions. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 38, n. 10, 2022.
- MULLER, P.; SUREL, Y. **A Análise das Políticas Públicas**. Pelotas: Educat, 2004.
- ONDAS. Observatório Nacional dos Direitos à Água e ao Saneamento. **Carta Aberta à sociedade brasileira: ONDAS e a epidemia da COVID-19 no Brasil**. Brasília: ONDAS, 2020. Disponível em: <<https://ondasbrasil.org/carta-aberta-a-sociedade-brasileira-ondas-e-a-epidemia-da-covid-19-no-brasil/>>. Acesso: 8 ago 2021.
- PAIM, J. **Saúde: Política e Reforma Sanitária**. Salvador: CEPES: ISC, 2002.
- PELIANO, J. C. P. **Reestruturação produtiva e qualificação para o trabalho**. Partido do Trabalhadores, Brasília (DF). Disponível em: www.pt.org.br/assessor/cefet..htm. Acesso em: 14 set. 1998.
- PEREIRA, J. D.; SILVA, S. S. S.; PATRIOTA, L. M. Políticas Sociais no Contexto Neoliberal: focalização e desmonte. **Qualitas Revista Eletrônica**, 29 set. 2006. Disponível em: <<http://revista.uepb.edu.br/index.php/qualitas/article/view/64/56>>. Acesso em: 15 nov. 2013
- PEREIRA, L. C. B. Uma reforma gerencial da Administração Pública do Brasil. **Revista Serviço Público**, Brasília, v. 49, n. 1, p. 23, 1998.
- SAMAJA, J. **Epistemologia de la salud**: reprodução social, subjetividade e transdisciplina. Buenos Aires: Lugar, 2004.
- SCHOR, T.; OLIVEIRA, J. A. Reflexões metodológicas sobre o estudo da rede urbana no Amazonas e perspectivas para a análise das cidades na Amazônia Brasileira. **ACTA Geográfica (UFRR)**, Boa Vista, v. p. 15–30, 2011.
- SECCHI, L. **Políticas Públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2010.
- SOUSA, A. C. A. O que esperar do novo marco do saneamento? **Cadernos de Saúde Pública**, v. 36, n. 12, p. e00224020, 18 dez. 2020.
- SOUZA, C. M. N. S. et al. **Saneamento**: promoção da saúde, qualidade de vida e sustentabilidade ambiental. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2015. 139 p.
- UNICEF; WHO. **Progress on sanitation and drinking water**: 2015 update and MDG assessment. Geneva: World Health Organization; 2015. 90 p.