

## A política federal de saneamento básico e as iniciativas de participação, mobilização, controle social, educação em saúde e ambiental nos programas governamentais de saneamento

The federal politics of basic sanitation and the initiatives of participation, mobilization, social control, health and environmental education

Márcia Moisés<sup>1</sup>

Débora Cynamon Kligerman<sup>1</sup>

Simone Cynamon Cohen<sup>1</sup>

Sandra Conceição Ferreira Monteiro<sup>1</sup>

**Abstract** *The purpose of this article is to accomplish a critical analysis of two governmental important programs in health and environmental education – Health Education and Social Mobilization Program (PESMS) and Environmental Education and Sanitation Social Mobilization Program (PEAMSS), aiming at stimulate participative educational actions and social mobilization in sanitation projects. The methodology was based on reading and analysis of documents and observation in Workshops, Meetings, Seminars, Conventions, Congresses and Interviews. The authors describe the process of Program creation – PESMS and PEAMSS. They promoted a reflection and thought about Participation, Mobilization, Social Control, Health Education and Environmental Education. They also made considerations about the difficulties, facilities, advances and challenges in the implantation and implementation of PESMS and PEAMSS in the fundament for the realization of the public services of basic sanitation. They conclude that the creation of conditions by means of initiatives of Participation, Mobilization, Social Control, Health Education and Environmental Education become necessary for the development of Federal Policies of Basic Sanitation.*

**Key words** *Sanitation policies, Participation, Mobilization, Social control, Health education, Environmental education*

**Resumo** *O presente artigo se propõe a relatar uma análise crítica de dois programas governamentais - os Programas de Educação em Saúde e Mobilização Social (PESMS), da Fundação Nacional de Saúde (FUNASA), e de Educação Ambiental e Mobilização Social em Saneamento (PEAMSS), do Ministério das Cidades (MCidades). Os referidos programas visam fomentar ações educativas participativas e a mobilização social em projetos de saneamento. A metodologia utilizada baseou-se na leitura e análise documental e em observações oportunizadas por meio de participações em seminários, encontros, reuniões, oficinas e entrevistas. Os autores abordam a criação do PESMS e do PEAMSS, promovendo uma reflexão sobre os conceitos relativos à participação, mobilização, controle social, educação em saúde e educação ambiental. Fazem considerações quanto às dificuldades, facilidades, avanços e desafios na implantação e na implementação dos programas quanto aos princípios fundamentais para prestação de serviços públicos de saneamento básico. Concluem que, para o desenvolvimento da Política Federal de Saneamento Básico, se faz necessário criar condições mediante iniciativas de participação, mobilização, controle social, educação em saúde e educação ambiental.*

**Palavras-chave** *Política de saneamento, Participação, Mobilização, Controle social, Educação em saúde, Educação ambiental*

<sup>1</sup>Departamento de Saneamento e Saúde Ambiental, Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca, Fundação Oswaldo Cruz, Av. Leopoldo Bulhões 1.480, Manguinhos. 21041-210 Rio de Janeiro RJ. marciamois@ensp.fiocruz.br

## Introdução - a Política Federal de Saneamento Básico e seus princípios fundamentais

No contexto brasileiro, as cidades cresceram vertiginosamente sem o devido acompanhamento de infraestrutura básica, gerando ambientes insalubres e exclusão social. Exclusão das classes populares em termo de acesso a serviços urbanos. Segundo o Ministério das Cidades, as cidades brasileiras abrigavam, há menos de um século, 10% da população nacional<sup>1</sup>. Atualmente, são 82%. Incharam, num processo perverso de exclusão e de desigualdade. Como resultado, 6,6 milhões de famílias não possuem moradia, 11% dos domicílios urbanos não têm acesso ao sistema de abastecimento de água potável e quase 50% não estão ligados às redes coletoras de esgotamento sanitário. Em municípios de todos os portes, multiplicam-se favelas. Dados de 2004<sup>2</sup>, contidos no diagnóstico dos serviços de água e esgotos do Sistema Nacional de Informações em Saneamento (SNIS)<sup>2</sup>, registram que o índice médio nacional de abastecimento de água é de 95,4%; em contrapartida, os serviços de esgotamento sanitário e tratamento de esgotos apresentam baixos índices na média nacional: de 50,3% e 31,3%, respectivamente.

Em face desta realidade, o setor de saneamento há mais de vinte anos luta por uma Política Federal de Saneamento Básico que acaba de ser regulamentada pela Lei 11.445 de 05/01/2007<sup>3</sup>. A referida lei estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico e para a Política Federal de Saneamento Básico.

A Política Federal de Saneamento Básico tem como atribuições capacitar pessoas, fomentar o desenvolvimento institucional e propiciar apoio técnico a todos os agentes que atuam no setor. A Lei 11.445, em seus artigos 2º e 3º, estabelece que os serviços públicos de saneamento básico serão prestados tendo como um dos princípios fundamentais o controle social; considerando-o como **um 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 relacionadas aos serviços públicos de saneamento básico**<sup>3</sup>. A Lei 11.445 dá ênfase ao apoio à sociedade para a participação e o exercício democrático do controle social. Sempre tendo em vista a contribuição para a universalização do acesso à melhoria da qualidade e a máxima produtividade na prestação dos serviços de saneamento.

A participação, nesse contexto, é apontada como um processo que se inicia quando várias

pessoas decidem compartilhar suas necessidades, aspirações e experiências, com o objetivo de melhorar suas condições de vida. Para isso, se encontram, se organizam, identificam prioridades, dividem tarefas, estabelecem metas e estratégias de acordo com os recursos (financeiros, técnicos e humanos) existentes e aqueles que poderão ser obtidos através de parcerias e definem com clareza os diferentes papéis dentro do planejamento de ações. Segundo Bordenave<sup>4</sup>, a participação é uma necessidade humana e, por conseguinte, constitui um direito das pessoas; justifica-se por si mesma, não por seus resultados. Ressalta que é algo que se aprende e se aperfeiçoa.

Demo<sup>5</sup> afirma que é uma conquista processual e efetiva. A participação pode ser utilizada como um instrumento de gestão social e gerência comunitária.

Nesse sentido, aproxima-se do conceito do controle social, pois há a necessidade, por parte da sociedade, de controlar o poder público, especialmente no âmbito local, onde os programas devem ser efetivados, com o acompanhamento das suas metas, objetivos e planos.

Para Moisés<sup>6-8</sup>, a mobilização social dentro de uma concepção mais crítica da realidade não se limita a preparar, arregimentar ou engajar indivíduos, famílias e coletividade para uma ação política ou reivindicatória. Não se restringe à execução de ações, projetos ou programas já preestabelecidos. É também um processo de incentivo à participação efetiva dos recursos das comunidades locais, capacitados, fortalecidos e organizados por processos educativos transformadores. Mobilizando-os para o planejamento, a execução e a avaliação de ações, projetos e programas governamentais, buscando soluções mais próximas da realidade e dos meios que as comunidades e organizações dispõem. Consolidando e expandindo parcerias, promovendo e aumentando a capacidade comunitária de resolver seus próprios problemas.

A educação no contexto da saúde e do saneamento pode ser definida como uma prática social que recomenda não só a mudança de hábitos, práticas e atitudes, a transmissão e apreensão de conhecimentos. Mas, principalmente a mudança gradual na forma de pensar, sentir e agir através da seleção e utilização de métodos pedagógicos participativos e problematizadores. Sendo assim, educar e aprender torna-se um processo contínuo de indagação, reflexão, questionamento e, principalmente, de construção coletiva, articulada e compartilhada<sup>6-8</sup>.

O educador e o educando tornam-se sujeitos e atores do processo educativo que estimula,

continuamente, a organização de ações coletivas e solidárias, incentivando e valorizando o diálogo, a criatividade e a criticidade, objetivando a busca de soluções para as questões da saúde, do saneamento e do ambiente, que afetam as comunidades em prol da melhoria da qualidade de vida. Educar tornar-se buscar o fortalecimento da autonomia do educando e não sua dependência, capacitando-o para a tomada de decisões e o exercício do controle da própria vida<sup>6,7</sup>.

Assim, indivíduos, famílias e coletividade, sensibilizados, capacitados e fortalecidos para o enfrentamento dessas questões, obtêm condições para identificar, conhecer, analisar e avaliar os motivos de ocorrência dos problemas que afetam a saúde. Tomam consciência dessa realidade e participam das decisões para modificá-la, reconhecendo seu papel transformador e criador, colaborando de forma efetiva na solução e/ou encaminhamentos de problemas.

A educação apresenta-se como um processo de formação dinâmico, transformador, abrangente, permanente e participativo, no qual as pessoas envolvidas passem a ser agentes transformadores, participando ativamente tanto do diagnóstico dos problemas, do planejamento, da execução, do monitoramento e avaliação das ações, da busca de alternativas e da implantação de soluções.

Dentro desse contexto, o processo educativo questiona as práticas educativas autoritárias, persuasivas e de condicionamento, da mera transmissão de informações e conhecimentos, distantes da realidade e do estilo de vida dos indivíduos<sup>6,7</sup>.

Quanto ao conceito de educação em saúde, as Diretrizes de Educação em Saúde organizadas pela FUNASA, mencionam-no como “um conjunto de práticas pedagógicas e sociais, de conteúdo técnico e científico no âmbito das práticas de atenção à saúde”<sup>9</sup>. Enfatizam que a educação em saúde<sup>9,10</sup> deve ser vivenciada e compartilhada pelos trabalhadores da área, pelos setores organizados da população e consumidora de bens e serviços de saúde e de saneamento. É citada também, no documento, como uma prática social, cujo processo contribui para a formação de consciência crítica das pessoas a respeito de seus problemas, a partir da sua realidade, possibilitando à população o desenvolvimento de estratégias de ação que contribuam para a construção do processo de cidadania<sup>9,10</sup>.

A educação ambiental é relatada no Capítulo 36 da Agenda 21<sup>11</sup> como o processo que busca desenvolver uma população que seja consciente e preocupada com o meio ambiente e com os

problemas que lhe são associados. Que tenha conhecimentos, habilidades, atitudes, motivações e compromissos para trabalhar individual e coletivamente na busca de soluções para os problemas existentes e para a prevenção dos novos<sup>12,13</sup>. A Lei 9.795/99 de 27/04/1999<sup>12</sup>, que dispõe sobre a educação ambiental e institui a Política Nacional de Educação Ambiental, define-a em seu artigo 2º como “um componente essencial e permanente da educação nacional, devendo estar presente, de forma articulada, em todos os níveis e modalidades do processo educativo, em caráter formal e não-formal”<sup>14</sup>. Assim, a educação ambiental mostra-se voltada para a formação de uma educação política.

Ressalta-se que o controle social é uma forma de participação e mobilização e que a educação em saúde e ambiental são elementos facilitadores desse processo. A participação, a mobilização e o controle social funcionam como um eixo transversal, unindo a educação em saúde, a educação ambiental e o saneamento básico.

Nesse sentido, a educação em saúde e ambiental, na medida em que mobilizam os usuários para o exercício do controle social, que inclui sua participação no planejamento, no acompanhamento e na avaliação da gestão e de seu comprometimento para o uso adequado dos serviços prestados, constituem instrumentos que contribuem para a qualificação do gasto público em saneamento e a destinação eficiente dos recursos de forma a assegurar que sejam alocados e aplicados com eficácia e eficiência, revertendo em benefícios diretos à população, bem como na sustentabilidade dos serviços de saneamento.

Para a implementação da Política Federal de Saneamento Básico, se faz necessário criar condições materiais para a participação e o controle social. Este esforço vem sendo realizado, desde 1999, com a criação do Programa de Educação em Saúde e Mobilização Social (PESMS) pela Fundação Nacional de Saúde (FUNASA). Como também, desde 2005, pelo início do processo de construção do Programa de Educação Ambiental e Mobilização Social em Saneamento (PEAMSS), coordenado pela Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (SNSA) do Ministério das Cidades (MCidades).

Visando enfrentar essa problemática e fortalecer ações de educação e mobilização social em saneamento, a SNSA do MCidades criou o Grupo de Trabalho Interinstitucional de Educação Ambiental e Mobilização Social para o Saneamento (GT-EAMSS). O GT - EAMSS foi incumbido de fomentar a construção do PEAMSS, sendo o

Departamento de Saneamento e Saúde (DSSA) da Escola Nacional de Saúde Pública (ENSP) da Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ) o facilitador no processo de estruturação do programa.

O PESMS e o PEAMSS foram criados para minimizar a fragmentação existente, a falta de unidade e do baixo impacto efetivo das diferentes formas de desenvolvimento de ações educativas em educação em saúde e ambiental conduzidas sob a orientação dos programas do saneamento. Assim, fomentaram-se, em âmbito governamental, reflexões sobre a necessidade e conveniência da formulação de diretrizes para as ações de educação em saúde, educação ambiental e mobilização social em saneamento. Particularmente, em relação às comunidades atendidas pelas ações e investimentos governamentais na área, de forma a estimular a participação da sociedade e conferir maior capacidade de consolidação e dar sustentabilidade aos projetos e as políticas públicas para o saneamento.

Um dos princípios fundamentais para prestação de serviços públicos de saneamento básico, citado na Lei nº 11.445<sup>3</sup> é o controle social. Outro princípio, fundamental, é a adoção de métodos, técnicas e processos que considerem as peculiaridades locais e regionais, que pode ser expresso em ações educativas participativas de educação em saúde e ambiental. Propõe-se, por meio deste artigo, realizar uma análise crítica do processo de construção destes dois programas governamentais, o PESMS e o PEAMSS, que têm influência direta nos serviços públicos de saneamento.

### A criação do PESMS e do PEAMSS

O PESMS foi criado no âmbito da FUNASA em 1999, por um grupo de técnicos da Assessoria de Comunicação e Educação em Saúde (ASCOM) da esfera central, das Coordenações Regionais (CORE) e de outras áreas técnicas da FUNASA.

Anteriormente, as ações da FUNASA com relação à educação em saúde eram de responsabilidade da Coordenação de Educação em Saúde, Comunicação e Documentação (COMED), ligada à Assessoria de Planejamento Estratégico (ASPLAN), com o objetivo de participar, ativamente, dos processos de planejamento e atuação em todas as áreas. A proposta inicial era utilizar o planejamento estratégico e, além disso, assessorar os programas de controle de endemias. Em 1994, foram estabelecidas as Diretrizes de Educação em Saúde da FUNASA<sup>9</sup>, dentro da proposta do Ministério da Saúde (MS), sendo aprovada

no Conselho Nacional de Saúde (CNS). A COMED foi extinta em 1998 e transformada em Assessoria de Comunicação Social (ASCOM).

O PESMS teve como meta o fortalecimento da política de saneamento em saúde pública. Esta meta se deve ao fato da necessidade de otimização dos recursos orçamentários e financeiros empregados pela FUNASA em obras de saneamento, face à ausência de estratégias de ação mobilizadoras e participativas da população.

A proposta do programa foi de sensibilizar os gestores e as organizações sociais para a importância da efetiva participação da comunidade no desenvolvimento de ações de prevenção e controle de doenças, contribuindo para a melhoria da qualidade de vida da população, incentivando a cidadania e otimizando a aplicação de recursos orçamentários e financeiros, tendo a educação como medida de melhor aproveitamento do investimento material. Seu modelo, considerado por técnicos da FUNASA como didático e autoexplicativo de planejamento, vem servindo de estímulo para a criação de outros programas e projetos por parte de estados e municípios e, na prática, tem contribuído para aumentar a autoestima e, conseqüentemente, o grau de satisfação das populações beneficiadas.

Para tanto, duas portarias foram fundamentais: a Portaria nº 176, de 28/03/2000<sup>15</sup> e a Portaria nº 106/2004<sup>16</sup>. A primeira estipulou critérios e procedimentos para a aplicação de recursos financeiros que permitiram o desenvolvimento do PESMS e criou condições necessárias para o financiamento de projetos sociais. A segunda apontou orientações técnicas para elaboração do PESMS e previu ações de educação em saúde que visam fomentar a participação e a organização comunitária; afirma ser essencial **a priorização das ações, a observação das condições específicas da execução dos projetos, a sustentabilidade, variação dos indicadores de saúde e outras questões relativas à viabilidade técnica dos projetos apresentados e o interesse público**<sup>16</sup>.

O PESMS tem sua metodologia calcada nas ações planejadas a partir do diagnóstico situacional. Sua análise direciona-se para os recursos e atividades educativas programadas. O acompanhamento do programa se dá por meio de três visitas **in loco** para supervisão, cumprindo uma exigência legal, conforme orientação do Tribunal de Contas da União (TCU), acórdão nº 309 de fevereiro de 2003, processo de auditoria nº 005084/2002-0<sup>16,17</sup>. Com isso, pretendeu-se fortalecer a ação integrada da FUNASA com estados e municípios e com os demais programas de

governo de forma transversal e descentralizada, estimulando a inclusão social em todo o país.

As ações de saneamento seguem as diretrizes definidas pela Resolução nº 322 de 08 de maio de 2003 do Conselho Nacional de Saúde (CNS)<sup>18</sup> e a aplicação é prioritária em municípios com população até trinta mil habitantes, observando critérios epidemiológicos e sanitários, e com baixo índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e também os definidos como prioritários pelo Programa Fome Zero.

Os proponentes deverão promover ações de educação em saúde e de mobilização social durante as fases de planejamento, implantação e operação das obras e serviços de engenharia como uma estratégia integrada para alcançar os indicadores de impacto correspondentes, de modo a estimular o controle social e a participação da comunidade beneficiada. Além disso, é necessário assumirem compromisso de implantação ou extensão do Programa de Agentes Comunitários de Saúde, conforme definido pelo MS, naquelas localidades beneficiadas pela ação dos recursos do convênio.

Segundo os documentos oficiais<sup>19-24</sup>, a relevância do PESMS está calcada nos princípios da descentralização, integralidade, equidade, participação e controle social, que perpassam as ações de saneamento. Em 2006, o PESMS foi reordenado, passando a ser responsabilidade da Coordenação Geral de Recursos Humanos do Departamento de Administração da FUNASA<sup>10,25,26</sup>.

Com o intuito de construir um Programa de Educação Ambiental e Mobilização Social em Saneamento que incentivasse a participação de diversos ministérios, a SNSA firmou uma parceria com outros órgãos do governo federal que atuam no saneamento e na educação ambiental.

Em janeiro de 2005, foi detectada a necessidade de criação do Grupo GT-EAMSS, responsável por fomentar um processo de construção coletiva para o PEAMSS. O GT-EAMSS, instituído pela Portaria Ministerial nº 218, de 09/05/2006<sup>27</sup>, do MCidades, é formado pelos seguintes órgãos: Ministério do Meio Ambiente (MMA) - Diretoria de Educação Ambiental (DEA), Secretaria Nacional de Recursos Hídricos e Secretaria Nacional de Qualidade Ambiental; Ministério da Educação (MEC) - Coordenação Geral de Educação Ambiental (CGEA); Ministério da Integração Nacional (MI) - Secretaria de Infraestrutura Hídrica; Ministério da Saúde (MS) - Fundação Nacional de Saúde (FUNASA) e Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) - Departamento de Saneamento e Saúde (DSSA) da Escola Nacional de Saúde Pública (ENSP); e Caixa Econômica Federal (CEF).

O programa é coordenado pelo GT-EAMSS e, para facilitar o processo de construção coletiva de suas diretrizes, foi estabelecido um convênio<sup>28</sup> entre o MCidades e a Fundação para o Desenvolvimento Científico e Tecnológico em Saúde (Fio- tec) da Fiocruz, em janeiro de 2006, contando com a colaboração de especialistas da ENSP/Fiocruz. O PEAMSS está sendo construído com embasamento teórico-conceitual dos seguintes programas e documentos oficiais: o PESMS da FUNASA<sup>19-24</sup>; a Lei nº 9.795/99<sup>14</sup> de 27/04/1999; a Lei nº 11.445 de 05/01/2007<sup>3</sup> e o Programa de Formação de Educadores (as) Ambientais da DEA/MMA<sup>29</sup>.

O PEAMSS tem como objetivo geral qualificar as ações de educação ambiental em saneamento, de forma que elas sejam transformadoras, continuadas e contribuam para a construção de sociedades sustentáveis<sup>30</sup>, tendo como premissa básica construir novos valores sociais, conhecimentos, habilidades, atitudes e competências, voltadas para a ampliação e melhoria da qualidade dos serviços de infraestrutura sanitária. Além do uso racional e da conservação dos recursos naturais e dos patrimônios culturais, conferindo sustentabilidade e otimização dos investimentos públicos. E garantir a melhoria da saúde e do meio ambiente.

Seus objetivos específicos, quanto às ações em saneamento, são: articular a Política Federal de Saneamento Básico com as demais políticas públicas; apoiar e estimular processos de educação ambiental voltados para a mobilização e formação de atores sociais; promover a incorporação da educação ambiental na execução de ações de saneamento básico, visando contribuir permanentemente para o exercício do controle social; estimular a criação de grupos de discussão e debate das realidades locais para o desenvolvimento de mecanismos de articulação social, fortalecendo as práticas comunitárias sustentáveis de promoção da participação popular nos processos decisórios, na implantação, na gestão e monitoramento das ações de saneamento; apoiar o fortalecimento de instituições e seus sujeitos sociais para atuarem de forma autônoma, crítica e inovadora em processos formativos, ampliando o envolvimento da sociedade nas ações de educação ambiental em saneamento; sistematizar e disponibilizar informações sobre experiências exitosas na área de educação ambiental em saneamento; apoiar novas iniciativas de projetos de educação ambiental em saneamento; promover e apoiar a produção e a disseminação de materiais educativos sobre saneamento e mobilização social em saneamento e incentivar o uso de tecnologias so-

ciais sustentáveis que reflitam as realidades sociais, ambientais, econômicas e culturais de cada região<sup>30</sup>. Tem como público-alvo gestores dos diversos níveis de governo: federal, estaduais e municipais e de órgãos prestadores de serviço de saneamento público e privado; parlamentares; técnicos do executivo, legislativo, judiciário e de órgãos prestadores de serviço de saneamento; professores e estudantes dos diversos níveis de ensino; pesquisadores; sociedade civil organizada; comunidades beneficiadas com ações de saneamento e empresários de setores ligados a atividades de parcelamento ou afins. Sua metodologia é fundamentada no diagnóstico do estado da arte da educação ambiental em saneamento; na avaliação das ações do governo federal para o saneamento; na análise de experiências em curso; na proposição do programa e na reflexão e validação de seu conteúdo em debate com a sociedade e as diferentes partes interessadas.

Requer o envolvimento e a participação da comunidade localmente, desde a concepção do projeto, de forma a possibilitar a organização social, a fim de que esta possa garantir a continuidade das ações de educação ambiental e, com isso, a sustentabilidade das intervenções em saneamento. Suas diretrizes e seus conteúdos auxiliares caracterizam-se como ferramentas de apoio aos programas, projetos e ações governamentais em saneamento, como também à mobilização social e à indução do protagonismo da sociedade e das comunidades e suas lideranças na articulação e gestão das ações e práticas locais.

Por seu caráter conceitual, de informação e mobilização, pauta-se pela promoção do direito à cidadania, dos direitos à saúde e à qualidade de vida e da sustentabilidade ambiental, e pelos seguintes princípios fundamentais: transversalidade; transparência e diálogo; continuidade e permanência; emancipação e democracia e tolerância e respeito.

O PEAMSS propõe-se a reconhecer o caráter permanente e a transversalidade da educação ambiental e potencializar ações e projetos (governamentais e da sociedade civil organizada), tendo como foco estimular a participação e o controle social visando provocar uma mudança na lógica do investimento em saneamento. A comunidade é considerada como participante de todo o processo desde o planejamento, a execução e a avaliação das ações. Com isso, visa ao fortalecimento da cidadania e ao reconhecimento da importância do saneamento para a melhoria da saúde pública, da qualidade de vida e para o enfrentamento dos problemas socioambientais.

### **Desafios e avanços quanto à participação, mobilização, controle social, educação em saúde e ambiental nos programas governamentais - PESMS e PEAMSS**

As análises críticas quanto ao PESMS, bem como a estruturação do PEAMSS, estão calcadas em leitura e análise documental, como também em observações. Estas vêm sendo oportunizadas por meio de participações em seminários, encontros, reuniões ampliadas, oficinas e entrevistas com técnicos da FUNASA, do MCidades, integrantes do GT-EAMSS e outros representantes do governo federal, estadual e municipal e pela iniciativa privada<sup>31,32</sup>.

Pode-se apontar como crítica principal ao PESMS o seu processo de construção, com participação apenas de alguns técnicos da Presidência e das Coordenações Regionais da FUNASA, propiciando um processo de exclusão, contraditório à filosofia do programa. Isto veio a inviabilizar inclusive a participação de técnicos da própria instituição,

Ao longo dos anos, o programa vem sofrendo algumas modificações, com decisões centralizadas em sua gerência e pouco divulgadas. Importantes observações foram apontadas por Melo<sup>33</sup>: os aplicadores locais desconhecem o objetivo principal do PESMS. Suas técnicas de comunicação e educação em saúde são, exclusivamente, informativas, não permitindo fortalecimento da participação comunitária e social. Na pesquisa, também são sinalizadas outras dificuldades: os objetivos específicos não são coerentes com o objetivo geral do programa, pois estabelecem uma meta exclusivamente informativa e inexecutável, como 100% dos beneficiados informados; existem problemas de informação e comunicação como clareza desses objetivos para gestores, técnicos e agentes; não há atualização e participação do processo de mudança das orientações quanto à aplicação do programa; não há planejamento participativo e as ações de educação em saúde se concentram na execução da obra; não há atualização e dinâmica nas práticas de comunicação e educação por falta do processo reflexivo e ausência de ações intersetoriais na aplicação do PESMS<sup>33</sup>.

Foi constatada também uma contradição quanto à passagem do programa de condição obrigatória para específica na aplicação de recursos financeiros em projetos passíveis de financiamento pela instituição. Ainda foi verificado o desligamento da equipe de educação em saúde da FUNASA da ASCOM, em um processo apontado como auto-

ritário e centralizador. Isto se deu pela ausência de participação efetiva das equipes de educação das CORE e dos estados e municípios.

Em contraponto, podem-se registrar como facilidades e avanços do PESMS as parcerias interministeriais atualmente firmadas com o Ministério da Saúde, Ministério das Cidades, da Segurança Alimentar e Combate à Fome, Ministério da Educação (MEC), Meio Ambiente (MMA); governos estaduais e municipais e ONGs; parcerias intersetoriais na FUNASA com o Departamento de Saúde Indígena (DESAI) e de Engenharia de Saúde Pública (DENSAP); as oportunidades de discussão e reformulação do programa, fomentadas pela FUNASA, no ano de 2006, por meio da realização do III Seminário Internacional de Engenharia de Saúde Pública<sup>34</sup> e do I Encontro Telepresencial em Educação em Saúde<sup>25</sup>; a existência de cadastro de experiências bem-sucedidas em saneamento ambiental que possam ser implementadas em comunidades rurais, urbanas, comunidades remanescentes de quilombos, aldeias indígenas, reservas extrativistas e assentamentos rurais e, sobretudo, que visem à promoção da saúde e inclusão social e os espaços democráticos que vem sendo propostos e organizados pela Coordenação Geral de Recursos Humanos do Departamento de Administração da FUNASA, no qual a equipe de educação em saúde atualmente está inserida.

Outra facilidade apontada pela técnica da FUNASA, Darcy Ventura, fundamenta-se na atuação da equipe de educação em saúde da FUNASA, que, atualmente, apresenta uma postura de assessoramento e orientação técnica-pedagógica em relação ao projeto, nunca atuando de forma punitiva, prescritiva e verticalizadora<sup>35</sup>.

Pode-se apontar que o PESMS alcançará os resultados esperados se debater seus verdadeiros objetivos; estabelecer metas humanizadoras em detrimento de metas quantitativas; organizar formas de orientações com metodologias integradoras e participativas; estudar formas de promover e garantir, na prática, a anterioridade das ações do PESMS nas obras de saneamento; promover capacitações e atualizações com todos os seus integrantes; promover, desenvolver e participar de reflexões sobre práticas educativas participativas; realizar diagnósticos situacionais, utilizando todas as informações do projeto ao qual está integrado; estimular parcerias com outras instituições e entidades, de forma a envolvê-las e comprometê-las com o processo de programação da saúde e estimular o desenvolvimento da capacidade dos secretários estaduais e municipais de se

organizarem, internamente, e promover ações educativas, também, para as outras áreas, diferentes do objeto do projeto proposto para financiamento. Para tanto, é fundamental o envolvimento de técnicos dessas secretarias no planejamento, na execução e na avaliação do PESMS.

Técnicos da FUNASA apontam que a educação em saúde e mobilização social são áreas de conhecimento e estratégias que necessitam de uma avaliação qualitativa de seus resultados, uma vez que a natureza dessas ações é processual e se concretiza a partir de mudanças de comportamentos, práticas e atitudes do ser humano, individual ou coletivamente<sup>33-35</sup>.

Os proponentes deverão promover ações de educação em saúde e de mobilização social durante as fases de planejamento, implantação e operação das obras e serviços de engenharia como uma estratégia integrada para alcançar os indicadores de impacto correspondentes, de modo a estimular o controle social e a participação da comunidade beneficiada. Além disso, é necessário assumirem compromisso de implantação ou extensão do Programa de Agentes Comunitários de Saúde, conforme definido pelo MS, naquelas localidades beneficiadas pela ação dos recursos do convênio.

Por outro lado, em relação ao PEAMSS, foi visto como uma grande oportunidade de organizar espaços coletivos e participativos de discussão sobre educação ambiental e mobilização social em saneamento. Este programa mostra-se efetivo desde os primeiros debates para a sua construção, baseada no Termo de Referência para Celebração de Convênio<sup>28</sup> e no Plano de Trabalho<sup>30</sup> intitulado "Construção coletiva de Diretrizes para o PEAMSS". Estruturando-se através de etapas interrelacionadas e avaliadas de forma contínua: (1) a elaboração de um plano de atividades para o processo de construção do PEAMSS; (2) o mapa diagnóstico; (3) os observatórios regionais; (4) o fórum virtual; (5) o documento conceitual; (6) o desenho institucional; (7) o caderno metodológico; (8) a cartilha; (9) o vídeo; (10) o seminário nacional e (11) as publicações como os livros - *Experiências Exitosas em Educação Ambiental e Mobilização Social em Saneamento* e *o Processo de Construção Coletiva do PEAMSS*<sup>30</sup>. O programa mostra-se coerente quanto ao enfoque da participação e mobilização social em todas as suas etapas.

Destaca-se como uma oportunidade de divulgação, troca e valorização de experiências regionais bem-sucedidas a publicação em maio de 2006 do Edital de Concurso nº. 002/2006<sup>36</sup> para

seleção pública de experiências exitosas em educação ambiental em saneamento. A referida seleção subsidiou o mapeamento do panorama atual da educação ambiental com ênfase nos temas relacionados ao saneamento ambiental e outras políticas como saúde, desenvolvimento urbano e meio ambiente. Foram selecionadas 25 experiências das cinco regiões geográficas do Brasil.

A participação efetiva de atores sociais, de diferentes segmentos nas diversas etapas de construção do programa, vem abrindo um espaço de socialização para a articulação de experiências e conhecimentos. Também vem permitindo a formulação de questões que permeiam a temática proposta, com vistas à discussão sobre as demandas e decisões políticas. Este fato contribui para que seja possível levantar as facilidades e as dificuldades encontradas nas diferentes práticas profissionais, bem como elaborar estratégias que apontam as suas diretrizes.

Seu conteúdo segue uma abordagem que caracteriza o saneamento como uma política social, que incorpora as necessidades e o protagonismo da comunidade; a busca da redução das desigualdades; a universalização do acesso aos direitos sociais e a ampliação da cidadania. Configurando-se, portanto, como um serviço público de caráter social e essencial, com *locus* de gestão na esfera pública e relação de usuários na interface com os cidadãos.

O PEAMSS tem suas ações destinadas a assegurar, no âmbito educativo, a interação e a integração equilibradas das múltiplas dimensões da sustentabilidade ambiental (ecológica, social, ética, cultural, econômica, espacial e política) e o desenvolvimento do país, buscando a participação efetiva na proteção, recuperação e melhoria das condições ambientais e da qualidade de vida.

A metodologia utilizada na elaboração do PEAMSS preconiza as práticas pedagógicas participativas e problematizadoras, propondo e propiciando discussões e debates por meio de exposições dialogadas; análises e avaliações de experiências e o levantamento das facilidades e dificuldades vivenciadas, apontando estratégias, captando e apreendendo percepções, observações e proposições que venham a contribuir para a construção de suas diretrizes.

Nesta direção, o PEAMSS propõe potencializar ações e projetos já existentes, orientando os programas de educação ambiental em saneamento do MCidades e outros ministérios, como também da sociedade civil organizada. Dá-se ênfase para que não se limitem ao período de intervenção das obras, mas que induzam, de for-

ma continuada e sustentada, a construção da autonomia comunitária para a solução dos problemas socioambientais em saneamento, como também a cidadania ambiental. Outros registros importantes são a articulação e a efetiva participação de membros da equipe de educação em saúde da FUNASA, criadores do PESMS, como membros do GT-EAMSS, contribuindo com a construção do PEAMSS, como também de integrantes de outros programas ministeriais como MCidades, MEC, MI e MMA.

No processo de construção do PEAMSS<sup>37,38</sup>, foram identificados alguns obstáculos nas entrevistas realizadas<sup>35</sup> e nos cinco observatórios regionais ocorridos em 2006<sup>39-43</sup> que deverão ser ultrapassados, como o despreparo de gestores, técnicos, educadores, comunidade e outros representantes para participar de projetos que fomentem ampla participação; a ausência e/ou ineficiência de recursos financeiros para projetos em mobilização social e a percepção diferenciada do entendimento do conceito de educação ambiental e de mobilização social.

### Considerações finais

O PESMS e o PEAMSS registram a importância da participação, da mobilização, do controle social e da educação em saúde e ambiental, permeando a política de saneamento, visando ao empoderamento dos grupos sociais para efetiva inserção e intervenção nesses processos. O foco principal dos dois programas é o atendimento as comunidades por meio de ações e investimentos em saneamento, a fim de conferir sustentabilidade a essas ações.

No processo de implementação da nova Lei de Saneamento, torna-se fundamental a construção participativa de Programas de Educação em Saúde e Ambiental e de Mobilização Social em Saneamento, para que promovam a adoção de novos valores e o controle social na gestão da política de saneamento. O apoio à qualificação da gestão e da participação da sociedade é fundamental para o sucesso no planejamento e na execução de políticas de saneamento, na medida em que melhor orientam a definição de estratégias e o controle social dos serviços públicos. Políticas públicas fundadas na afirmação da integração e da solidariedade social podem transformar as precárias condições de vida dos cidadãos.

A simples retomada dos investimentos, sem sólidas referências jurídicas e institucionais, não será uma estratégia suficiente para assegurar a

consolidação da Política Federal de Saneamento Básico. O quadro institucional exige a articulação de ministérios que atuam em saneamento. Diferentes setores, por vezes, dentro de um mesmo ministério, executam, de forma independente, mais de um programa relacionado com diversas temáticas do saneamento, sem interface com outros possíveis parceiros. A política de saneamento deve interagir com outras políticas, como as de saúde e as ambientais. A sociedade também tem o seu papel na participação e no controle social, no planejamento e implantação dos programas de saneamento, visando à otimização destes investimentos.

Postula-se que a educação em saúde, a educação ambiental e a mobilização social são processos permanentes de transformação social, contribuindo no apoio à sociedade para a participação e para o exercício democrático do controle social em ações de saneamento.

A grande questão que se coloca é a compreensão dos seus significados como processos de transformação e libertação, rompendo com o paradigma de decisões autoritárias, verticalizadoras, centralizadas e pouco participativas dos projetos de saneamento.

Aceitas estas considerações, ressalta-se que, para haver efetiva participação e controle social, alguns desafios deverão ser transpostos, como a instituição de ações, mecanismos e instrumentos de mobilização para o controle social no saneamento; o fortalecimento da formação de parcerias; o respeito à diversidade cultural e ao saber popular e a criação de linhas de financiamento específicas que garantam e assegurem os recursos para as ações permanentes de educação em saúde e ambiental e mobilização social em saneamento.

As experiências, ações, projetos e programas como o PESMS e, mais recentemente, o PEAMSS, vêm apontando para caminhos mais alvissareiros.

### **Colaboradores**

M Moisés trabalhou na concepção, pesquisa, metodologia e redação final. DC Kligerman trabalhou na concepção, pesquisa, metodologia e redação final. SC Cohen trabalhou na concepção, pesquisa, metodologia e redação final. SCF Monteiro trabalhou na redação final.

### **Agradecimentos**

Aos integrantes da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental do Ministério das Cidades. A todos os participantes do processo de construção do PEAMSS.

## Referências

1. Brasil. Ministério das Cidades. [site da Internet] Disponível em: <http://www.cidades.gov.br>.
2. Brasil. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. Programa de Modernização do Setor Saneamento. Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento. *Diagnóstico dos serviços de água e esgotos de 2004*. Brasília: SNSA; 2005.
3. Brasil. Lei nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico e para a política federal de saneamento básico. *Diário Oficial da União* 2007; 08 jan.
4. Bordenave JD. *O que é participação*. São Paulo: Brasiliense; 1987.
5. Demo P. *Participação é conquista*. São Paulo: Cortez; 1993.
6. Moises M. *A Educação em Saúde, a Comunicação em Saúde e a Mobilização Social na Vigilância e Monitoramento da Qualidade da Água para Consumo Humano*. [site da Internet] [acessado 2007 jul 26]. Disponível em: <http://portal.saude.gov.br/portal/arquivos/pdf/artigo2.pdf>
7. Moises M. *A estratégia da Atenção Primária Ambiental - APA e os desafios e propostas para a sua implementação no Brasil* [monografia] Rio de Janeiro (RJ): Universidade Federal do Rio de Janeiro; 2003.
8. Moises M. *Resumo de monografia. A estratégia da Atenção Primária Ambiental - APA e os desafios e propostas para a sua implementação no Brasil*. [site da Internet] [acessado 2007 jul 28]. Disponível em: [http://portal.saude.gov.br/portal/arquivos/pdf/monografia\\_1.pdf](http://portal.saude.gov.br/portal/arquivos/pdf/monografia_1.pdf)
9. Brasil. Ministério da Saúde. Fundação Nacional de Saúde. *Diretrizes de Educação em Saúde*. Brasília: COMED/ASPLAN/FUNASA; 1994.
10. Brasil. Ministério da Saúde. Fundação Nacional de Saúde. Portaria nº 176, de 28 de março de 2000. Brasília: Presidência/FUNASA; 2000.
11. Brasil. Ministério da Saúde. Fundação Nacional de Saúde. Portaria nº 106, de 04 de março de 2004. Brasília: Presidência/FUNASA; 2004.
12. Brasil. Lei nº 9.795/99 de 27/04/1999. Dispõe sobre a educação ambiental, institui a Política Nacional de Educação Ambiental e dá outras providências. *Diário Oficial de União* 1999; 28 abr.
13. Brasil. Ministério do Meio Ambiente. Secretaria Executiva. Fundo Nacional do Meio Ambiente. *Construção de Agendas 21 Locais*. Edital FNMA nº2 / 2003. Brasília: Ministério do Meio Ambiente; 2003.
14. Brasil. Ministério do Meio Ambiente. Secretaria de Políticas para o Desenvolvimento Sustentável. *Construindo a Agenda 21 Local*. Brasília: Ministério do Meio Ambiente; 2003.
15. Brasil. Ministério do Meio Ambiente. Secretaria de Políticas para o Desenvolvimento Sustentável.  *Caderno de debate. Agenda 21 e Sustentabilidade das Cidades*. Brasília: Ministério do Meio Ambiente; 2003.
16. Brasil. Ministério da Saúde. Fundação Nacional de Saúde. *Orientações Técnicas para elaboração de Programa de Educação em Saúde e Mobilização Social – PESMS. Implantação de Melhorias Sanitárias Domésticas para controle de Agravos*. Brasília: ASCOM/FUNASA; 2004.
17. Brasil. Ministério da Saúde. Fundação Nacional de Saúde. *Orientações Técnicas para elaboração de Programa de Educação em Saúde e Mobilização Social – PESMS. Construção e Ampliação de Sistemas de Abastecimento de Água para Controle de Agravos*. Brasília: ASCOM/FUNASA; 2004.
18. Brasil. Ministério da Saúde. Fundação Nacional de Saúde. *Orientações Técnicas para elaboração de Programa de Educação em Saúde e Mobilização Social – PESMS. Drenagem e Manejo Ambiental em Áreas Endêmicas de Malária*. Brasília: ASCOM/FUNASA; 2004.
19. Brasil. Ministério da Saúde. Fundação Nacional de Saúde. *Orientações Técnicas para elaboração de Programa de Educação em Saúde e Mobilização Social – PESMS. Construção e Ampliação de Sistemas de Esgotamento Sanitário pra Controle de Agravos*. Brasília: ASCOM/FUNASA; 2004.
20. Brasil. Ministério da Saúde. Fundação Nacional de Saúde. *Orientações Técnicas para elaboração de Programa de Educação em Saúde e Mobilização Social – PESMS. Melhoria Habitacional para o Controle da Doença de Chagas*. Brasília: ASCOM/FUNASA; 2004.
21. Brasil. Ministério da Saúde. Fundação Nacional de Saúde. *Orientações Técnicas para elaboração de Programa de Educação em Saúde e Mobilização Social – PESMS. Implantação e Ampliação ou Melhoria de Sistemas de Tratamento e Destinação Final de Resíduos Sólidos para o controle de agravos*. Brasília: ASCOM/FUNASA; 2004.
22. Brasil. Ministério da Saúde. Fundação Nacional de Saúde. *Diretrizes de educação em saúde visando à promoção da saúde: documento base - documento I*. Brasília: FUNASA; 2006.
23. Brasil. Ministério da Saúde. Fundação Nacional de Saúde. *Crítérios e procedimento para aplicação de recursos financeiros*. Brasília: FUNASA; 2006.
24. Brasil. Ministério da Saúde. Fundação Nacional de Saúde. *Educação em Saúde. Texto de Apoio do Primeiro Encontro Telepresencial*. Brasília: FUNASA; 2006.
25. Brasil. Ministério da Saúde. Conselho Nacional de Saúde. Resolução nº 322, de 08 de maio de 2003. Brasília: CNS; 2003.
26. Brasil. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. Portaria nº 218, de 09/05/2006. Brasília: SNSA; 2006.
27. Ferraro Jr. LA, organizador. *Encontros e Caminhos: Formação de Educadoras (es) Ambientais e Coletivos Educadores*. Brasília: MMA. Secretaria Executiva. Diretoria de Educação Ambiental; 2005.

28. Brasil. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. **Termo de Referência para Celebração de Convênio para Formulação do Programa Educação Ambiental e Mobilização Social para o Saneamento**. Brasília: SNSA; 2006.
29. Brasil. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. **Plano de Trabalho do Projeto: "Construção coletiva de diretrizes para um Programa de Educação Ambiental e Mobilização Social para o Saneamento Ambiental (PEAMSS)"**. Brasília: Ministério das Cidades; 2006.
30. Brasil. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. **Proposta das Oficinas: "Observatórios de Educação Ambiental e Mobilização Social em Saneamento com vistas à construção coletiva das diretrizes do Programa de Educação Ambiental e Mobilização Social para o Saneamento Ambiental – PEAMSS"**. Brasília: Ministério das Cidades; 2006.
31. Brasil. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. **Edital de Concurso nº 002/2006. Seleção Pública de Experiências Exitosas em Educação Ambiental para o Saneamento**. [documento na Internet] [acessado 2007 jul 27]. Disponível em: [http://www.cidades.gov.br/media/Regulamento\\_Edital\\_Nº002\\_2006.pdf](http://www.cidades.gov.br/media/Regulamento_Edital_Nº002_2006.pdf)
32. Brasil. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. Grupo de Trabalho Interinstitucional de Educação Ambiental e Mobilização Social para o Saneamento. **Texto Síntese das Oficinas Regionais do Grupo Temático 5. Participação, Comunicação e Mobilização Social**. [documento na Internet] [acessado 2007 jul 28]. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/media/BaseConceitualGT5.pdf>
33. Brasil. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. Grupo de Trabalho Interinstitucional de Educação Ambiental e Mobilização Social para o Saneamento. Resultado das Oficinas GT 5. [documento na Internet] [acessado 2007 jul 27]. Disponível em <http://www.cidades.gov.br/media/SinteseOficinasGT5.pdf>
34. Brasil. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. Grupo de Trabalho Interinstitucional de Educação Ambiental e Mobilização Social para o Saneamento. Consolidação das Oficinas. [documento na Internet] [acessado 2007 jul 28]. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/media/ConsolidacaoOficinasGT5.pdf>
35. Brasil. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. **Relatório das Entrevistas com Representantes do Governo Federal das Áreas de Educação Ambiental, Mobilização Social e Saneamento. Versão Preliminar**. Brasília: Ministério das Cidades; 2006.
36. Brasil. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. **Relatórios das Oficinas Regionais de Brasília, Belém, Teresina, Porto Alegre e Rio de Janeiro do GT 5 - Participação, Mobilização e Comunicação**. Brasília: Ministério das Cidades; 2006.
37. Brasil. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. **Memória da Reunião do GT-EAMSS de 27/09/06**. Brasília: Ministério das Cidades; 2006.
38. Brasil. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. Memória da Reunião Ampliada em 09 e 10 de outubro de 2006. Brasília: 2006.
39. Brasil. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. **Documento Conceitual Diretrizes para um Programa de Educação Ambiental e Mobilização Social em Saneamento (PEAMSS). Versão Preliminar**. Brasília: Ministério das Cidades; 2007.
40. Mello HP. **Avaliação de efetividade do Programa de Educação em Saúde e Mobilização Social (PESMS) para a sustentabilidade das ações de saneamento financiadas pela FUNASA em Nerópolis (GO)**. Brasília: FUNASA; 2006.
41. Brasil. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental Programa Nacional de Educação Ambiental e Mobilização Social em Saneamento (PEAMSS). Versão de 29/06/07. [documento na Internet] [acessado 007 jul 28]. Disponível em <http://www.cidades.gov.br/media/DocumentoConceitualXXX2007.pdf>

---

Artigo apresentado em 27/03/2007

Aprovado em 24/07/2007

Versão final apresentada em 31/07/2007