



América Latina Hoy

ISSN: 1130-2887

latin hoy@usal.es

Universidad de Salamanca

España

Figueiredo Gomez, Uende Aparecida; Heller, Léo  
UN ANÁLISIS EMPÍRICO DE LAS PRÁCTICAS INTERSECTORIALES EN  
INTERVENCIONES DE SANEAMIENTO BÁSICO EN EL BRASIL

América Latina Hoy, vol. 72, 2016, pp. 129-144

Universidad de Salamanca

Salamanca, España

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=30845990008>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

## UN ANÁLISIS EMPÍRICO DE LAS PRÁCTICAS INTERSECTORIALES EN INTERVENCIONES DE SANEAMIENTO BÁSICO EN EL BRASIL

*An empirical analysis of inter-sectorial practices in sanitation  
interventions in Brazil*

Uende Aparecida Figueiredo GOMES

*Universidade Federal de Minas Gerais, Brasil*

✉ [uende@desa.ufmg.br](mailto:uende@desa.ufmg.br)

Léo HELLER

*Centro de Pesquisas René Rachou: Fiocruz Minas, Brasil*

✉ [heller@cpqrr.fiocruz.br](mailto:heller@cpqrr.fiocruz.br)

BIBLID [1130-2887 (2016) 72, 129-144]

Fecha de recepción: 6 de junio del 2014

Fecha de aceptación y versión final: 29 de junio del 2015

**RESUMEN:** El objetivo del presente estudio fue evaluar la adecuación de las intervenciones de saneamiento básico en las áreas de villas y favelas en el Brasil. La metodología consistió en el análisis documental, observación participante y realización de entrevistas semiestructuradas con los profesionales involucrados y las comunidades locales en un estudio de caso comparativo. Los resultados apuntan a la existencia de consenso entre los técnicos en cuanto a la necesidad de prácticas intersectoriales. Sin embargo, prevalece la actuación individual e informal. En las comunidades, el elevado nivel de carencia se refleja en la perpetuación de la exclusión del acceso al saneamiento.

*Palabras clave:* saneamiento básico; intersectorialidad; villas y favelas; Brasil.

**ABSTRACT:** The aim of this study was to evaluate the adequacy of sanitation interventions in the areas of villas and favelas of the Brasil. The methodology consisted in documental analysis, participant observation and semi-structured interviews with professionals and local communities in a comparative case study. The results suggest that there is a consensus among technicians about the need for intersectoral practices. However, it was observed that prevails individual and

informal action. At the community level, the high level of scarcity reflected in the perpetuation of the exclusion from access to basic sanitation.

*Key words:* basic sanitation; intersectoral; villas and favelas; Brazil.

# I. INTRODUCCIÓN. INTERSECTORIALIDAD: CONTRIBUCIONES A LA EFECTIVIDAD DE LAS ACCIONES EN EL ÁREA DE SANEAMIENTO BÁSICO<sup>1</sup>

Almeida Filho (2000: 12), al abordar la intersectorialidad en el ámbito de la salud colectiva, afirma que el campo de las políticas sociales ha sido representado como un conjunto de «sectores» independientes y, en el límite, comunicantes entre sí. De acuerdo con el mismo autor, para remediar la segmentación tan indeseada se acostumbra abogar por una estrategia denominada intersectorialidad.

La intersectorialidad, conforme lo propuesto por Junqueira e Inojosa (1997), es la articulación de saberes y experiencias en la planeación, realización y evaluación de acciones para alcanzar un efecto sinérgico en situaciones complejas, en miras al desarrollo social y superando la exclusión social (Junqueira e Inojosa, 1997 citado por Junqueira 2000).

En el ámbito del área de saneamiento, la Ley n.º 11.445/2007 establece que la articulación con las demás políticas es uno de los principios fundamentales del saneamiento básico en el país (Brasil 2007). Aunque se observe a la institución como un andamiaje normativo, así como el desarrollo de presupuestos teórico-conceptuales, la implementación de las prácticas intersectoriales en el campo de las acciones de saneamiento básico aún es un camino por recorrer en el Brasil.

Las intervenciones en saneamiento básico en el Brasil se han caracterizado por las altas inversiones en obras de infraestructura, siendo en algunos casos dependientes de financiamiento externo. De acuerdo con Borja y Moraes (2005), el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) tratan las acciones de saneamiento en el ámbito del área de infraestructura. Para los autores, la fuerte influencia de esas instituciones en las políticas públicas de los países denominados periféricos implicó una adaptación de los países a las orientaciones de esas instituciones, lo que repercutió en el distanciamiento de las acciones de saneamiento del campo de la política social, donde el deber del Estado ante su promoción sería más amplio.

Separado de otras políticas sociales, la historia del saneamiento básico en el país se ciñe a un cuadro de desigualdad en el acceso a los servicios. Al vincularse el concepto de saneamiento al de obras de infraestructura, gana relevancia una visión eminentemente tecnocrática, lo que aparta las intervenciones de saneamiento de las demás políticas.

1. Los autores agradecen los comentarios y las sugerencias de dos evaluadores anónimos de *América Latina Hoy*, *Revista de Ciencias Sociales*, a la primera versión de este artículo. Los autores también agradecen a la Fundação de Amparo à Pesquisa de Minas Gerais - FAPEMIG por la concesión de beca de estudio para la primera autora.

Desde el punto de vista práctico, se puede observar, conforme a lo propuesto por Santos (1985), que las acciones de saneamiento se caracterizan por la verticalidad, lo que relega a una importancia secundaria el diálogo con las demás áreas. Borja y Moraes (2005) afirman que la articulación e integración institucional se constituyen en importantes mecanismos de una política pública de saneamiento, una vez que permiten compatibilizar y racionalizar la ejecución de diversas acciones, planes y proyectos, ampliando la eficiencia, efectividad y eficacia de una política. De acuerdo con Souza (2007: 77), la articulación sectorial no se trata sólo de una preocupación frente a la optimización del funcionamiento de los sistemas, sino también de reconocer la multidimensionalidad de los temas relativos al saneamiento. Según Borja y Moraes (2005), el área de saneamiento tiene interconexión con las de salud pública, desarrollo urbano, hábitat, medio ambiente y recursos hídricos, entre otras. Para los autores, aunar esfuerzos de diversos órganos que actúan en esas áreas ofrece un gran potencial para mejorar la calidad de vida de la población.

Junqueira (2000) resalta que la calidad de vida demanda una visión integrada de los problemas sociales. En ese sentido, la actuación intersectorial surge como una nueva posibilidad para resolver los problemas que inciden sobre una población en un determinado territorio, constituyendo una concepción que debe informar una nueva manera de planear, ejecutar y controlar la prestación de servicios, para garantizar el acceso igualitario en los desiguales. Paula, Palha y Protti (2004) resaltan que la intersectorialidad incorpora, además de la solución de necesidades individualizadas, ideas de integración, de territorio y de equidad, que se relacionan con la noción de derechos sociales.

Es bajo el enfoque de territorialización con miras a la definición de prioridades y de la articulación de las áreas en busca de la promoción de calidad de vida que la propuesta de acciones intersectoriales asume relevancia en lo que atañe a las intervenciones de saneamiento básico en villas y favelas<sup>2</sup>. En el sentido de que los desiguales son los sujetos receptores de las acciones, lo que, por tanto, demanda de los gestores una mirada diferenciada, comprometida con las demandas de esas comunidades y que ultrapase los límites impuestos por los intereses políticos, institucionales y comerciales, a fin de promover los cambios necesarios en las condiciones de vida de esos ciudadanos.

El objetivo del presente estudio es, entonces, evaluar la adecuación de las intervenciones de saneamiento básico en las áreas de villas y favelas. Los asuntos que intervienen en la investigación se relacionan con la necesidad de propuestas de acciones intersectoriales en el ámbito de las acciones de saneamiento básico en esos espacios. Para ello, se realiza un estudio de caso comparativo entre lo que se observa en el Aglomerado da Serra y en Nova Contagem, pertenecientes a la Región Metropolitana de Belo Horizonte, Brasil.

2. Villa: barrio de viviendas precarias, con grandes carencias de infraestructura. Favela: Conjunto de viviendas de construcción precaria y generalmente ilegal. En las comunidades estudiadas ambos tipos de ocupación pueden ser identificados. Sin embargo, los residentes utilizan el término villa. Por lo tanto, este fue el término adoptado en el texto cuando se refiere a las comunidades.

## II. METODOLOGÍA

Se realizó un estudio de caso comparativo en dos áreas de villas y favelas localizadas en la Región Metropolitana de Belo Horizonte que pasaban, en el año 2007, por intervenciones de saneamiento básico. Las áreas de estudio son la Villa Nossa Senhora de Fátima, Aglomerado da Serra, Belo Horizonte (BH) y las Villas Ipê Amarelo y Nova Esperança, Nova Contagem, Contagem. La selección de las áreas en las cuales fue realizada la investigación se derivó de la verificación de que tanto la Región de Nova Contagem como el Aglomerado da Serra se categorizan como espacios periféricos de la Región Metropolitana de Belo Horizonte, donde la ocupación precede a la promoción de la infraestructura sanitaria, hasta el momento deficiente, principalmente en lo que concierne al alcantarillado. Son espacios de vulnerabilidad social, donde la exclusión, informalidad y pobreza dan las pautas a las propuestas de intervención que logren la promoción del saneamiento básico.

Para la construcción del marco empírico que sustentó los análisis fueron utilizados métodos de naturaleza cualitativa, por medio de observaciones, análisis de documentos, entrevistas e imágenes. Con el fin de comprender cómo se materializan o no las acciones intersectoriales.

La etapa de investigación documental tuvo como objetivo principal el acceso a documentos y proyectos relacionados con las intervenciones, con el fin de identificar las metodologías de trabajo propuestas y los actores involucrados. Fueron también realizados levantamientos de información acerca de la historia de las villas y de las intervenciones de saneamiento básico en publicaciones existentes en las alcaldías municipales, Compañía Urbanizadora de Belo Horizonte (URBEL) y Compañía de Saneamiento de Minas Gerais (COPASA), compañía responsable por la prestación de los servicios de agua y alcantarillado en los dos municipios. Con relación a la observación, la primera autora participó en actividades desarrolladas por Organizaciones No Gubernamentales que actúan en las villas, Pastoral da Criança y Associação São Vicente de Paulo, como también en actividades desarrolladas por las comunidades y órganos públicos, y de reuniones con los líderes comunitarios.

En la Villa Nossa Senhora de Fátima, fueron realizadas entrevistas con seis habitantes que, en este texto, son identificados como cs1, cs2, cs3, cs4, cs5 y cs6. En las Villas Ipê Amarelo e Nova Esperança se entrevistaron cinco habitantes, denominados en las discusiones que siguen CN1, CN2, CN3, CN4 y CN5. Antes del inicio de la entrevista se procedía a la lectura y firma del Término de Consentimiento Libre Informado, aprobado, junto a las demás etapas de la investigación, por el Comité de Ética de Investigación de la Universidad Federal de Minas Gerais. También fueron entrevistados siete técnicos directamente involucrados con las intervenciones en saneamiento en las Villas, cuatro con actuación en intervenciones de saneamiento en la Vila Nossa Senhora de Fátima, aquí denominados TS1, TS2, TS3 y TS4, y tres con actuación en intervenciones de saneamiento en las Villas Ipê Amarelo e Nova Esperança TN1, TN2 y TN3.

### III. RESULTADOS Y DISCUSIÓN. INTERSECTORIALIDAD Y LAS INTERVENCIONES EN LAS VILLAS

#### III.1. *Intervención en la Villa Nuestra Señora de Fátima*

##### III.1.1. Población

Para analizar la intersectorialidad en el ámbito de las intervenciones en las villas, inicialmente se buscó captar cómo la población percibía las mejorías correspondientes al acceso a los servicios de saneamiento básico. En ese aspecto, un sujeto resalta los problemas de salud correspondientes a la actividad de cargar agua:

CS3 Mejoró mucha cosa. Hoy tengo un problema de columna serio porque tenía que recoger agua porque en la época no tenía red de abastecimiento de agua. Hoy no tengo que buscar más agua. Gracias a Dios. Vivimos, nos cansamos y todo, pero no es aquel cansancio del comienzo. Creo que mejoró mucho.

Para Silva (2007: 140), la necesidad de transporte de agua, dado el peso, por larga distancia o aun para domicilios localizados en cotas muy altas, lesiona la columna vertebral, como también tiene un efecto en la disposición para las actividades cotidianas.

En los lugares donde hay déficit de acceso al abastecimiento de agua, habitualmente, se evidencian también carencias de otros órdenes, como la falta de acceso a salud, educación, recreación y cultura. Esas carencias no se distribuyen igualmente dentro de una sociedad, se concentran en los espacios ocupados por las poblaciones más pobres, como villas y favelas en las periferias urbanas. Así, existe una acentuación de las desigualdades de clase, ya que, como ha sido señalado por el *Relatório do Desenvolvimento Humano (RDH)* (PNUD 2006), las carencias se traducen en menos oportunidades, reproduciendo ciclos de pobreza en los aglomerados familiares. En otra declaración se nota en el discurso la humanización del agua. Para la mujer, el agua se torna una compañera:

CS5 Cambió mucha cosa. Esa preocupación de recoger agua. Nosotros vamos envejeciendo, la salud poca, los hijos trabajan. Si fuera el caso de que nosotros tuviéramos que recoger el agua en la fuente, sería muy difícil porque nosotros estamos viejos, con poca salud. Pero, ya tenemos esa ayuda. El agua es una compañera, el agua ayuda mucho.

El RDH 2006 (PNUD 2006: 70) destaca que, en el seno de un agregado familiar, la división de géneros, en términos de tareas, significa que corresponde a las mujeres y las niñas la mayor parte de las desventajas en comparación con los hombres, ya que son responsables de ir a buscar el agua, así como de cocinar, cuidar a los niños, los ancianos y los enfermos, actividades que demandan abastecimiento de agua.

Otro entrevistado también resalta los beneficios en la salud:

CS6 El saneamiento básico es la salud de la población. Porque en donde no se tiene saneamiento básico hay muchos gérmenes, muchos microbios.

Heller (1998) resalta que las medidas de saneamiento pueden tener sus efectos en la salud minimizados y hasta anulados como resultado de los factores de orden comportamental y ambiental. Según Fourez (1995), citado por Junqueira (2000: 41), si los cuidados de la salud se dirigieran primero a las masas, la ciencia de la salud habría dado mucha más importancia a la higiene de la que de hecho fue dada.

La promoción y protección de la salud y la prevención de las enfermedades son los objetivos primordiales de las acciones de saneamiento básico. No obstante, el acceso a la infraestructura sanitaria, aunque necesario, no es suficiente para garantizar el bienestar de la población. Desde el punto de vista de la prevención de enfermedades, males que se presentan como determinantes por la falta de salubridad del medio, tales como las enfermedades diarreicas, son originados por múltiples causas. En ese contexto, la articulación entre sectores, principalmente salud y saneamiento, es esencial para la difusión de información y construcción de nuevas prácticas junto con las comunidades con el fin de que factores individuales como, por ejemplo, la higiene inadecuada, no acaben por minimizar los beneficios de la presencia y acceso a los servicios de saneamiento básico.

La mejoría del aspecto físico de los callejones también es resaltada por uno de los sujetos:

CS1 Cambiaron muchas cosas. Los callejones están todos organizados. Cualquier callejón acá está organizado, limpio.

Cuando la pregunta se dirigió a la importancia del saneamiento básico, un sujeto afirmó que no escuchó hablar al respecto hasta el momento:

CS2 No. Aún no vi.

Cuatro sujetos entienden que existe una importancia. A partir de las conversaciones es posible constatar que esa percepción fue construida por medio de múltiples fuentes de informaciones, destacando experiencias personales, el papel de los medios y la actuación de la compañía de saneamiento:

CS6 ¿En dónde? Desde pequeña. Desde niña, desde pequeña que los padres no dejaban [los padres no permitían que sus hijos estuviesen en contacto con agua sucia o la basura].

CS1 Yo no lo vi en ningún lugar, pero creo, no tengo estudios, pero creo que soy una persona consciente de las cosas.

CS5 Del saneamiento. ¿La importancia que tiene? Oí hablar sobre el tratamiento. Que el agua tratada. Es porque siempre oímos los reportajes. Sabemos el valor que tiene el agua tratada frente a una sin tratamiento.

CS3 Yo sí oí. Creo que es sobre que el acceso tiene que beneficiar. Yo pienso así. Tanto lugar que sufría y hoy tiene. Yo veo un alto, igual a aquel allá en lo alto. Allá todo mundo tiene su red de abastecimiento de agua. Yo creo que así es un beneficio, que está beneficiando a todo mundo. Lo sé porque nosotros ya participamos de la reunión de COPASA, entonces nosotros los vemos hablar.

Según Silva (2007), tomando como referencia el abastecimiento de agua, prácticas que se preocupen en llevar informaciones al respecto de la calidad de agua a la población pueden resultar en mayor participación y apoyo comunitario, como mayor intervención del sujeto en la gestión de los servicios de saneamiento. La autora además complementa: «Así, como de la misma forma que es de gran importancia en la inversión realizada por las compañías de saneamiento para mejorar las tecnologías del sistema de abastecimiento, es también importante la preocupación en llevar esas informaciones a la población, promoviendo la confianza del sujeto en el uso del agua del sistema» (Silva 2007: 216).

En ese contexto, para fines de construcción de nuevas formas de actuación sobre la realidad, es necesario que la etapa de transferencia de información no se base en procesos fragmentados. Y la construcción de ese proceso involucra sin duda la participación del cuerpo técnico. Por esa razón, se buscó explorar en el presente estudio la percepción de los técnicos involucrados en las intervenciones, tal como lo explorado a continuación.

### III.1.2. Técnicos

Las conversaciones de los sujetos indican que hay cierto consenso con relación a la necesidad del establecimiento de prácticas intersectoriales y de buscar las sociedades:

TS3 Lo considero una maravilla porque no queda aquella cuestión de actuar cada uno en una pequeña parte, cada uno botando una parte.

TS2 Todo el tiempo que nosotros trabajamos dentro de la villa, la mayoría de las veces, intentamos integrar a todos los órganos.

TS1 ... porque el individuo no es pasivo él tiene una serie de necesidades a ser atendidas. Entonces el servicio que se ofrece, las intervenciones que son ofrecidas, ellas no pueden ser pasivas también. Usted tiene ese intercambio todo el tiempo.

Junqueira, Inojosa y Komatsu (1997) destacan que la organización del trabajo tradicional, verticalizada y piramidal, dificulta el reconocimiento del ciudadano como sujeto –y no objeto de actuación– como también de sus necesidades y expectativas, moduladas por el perfil territorial y del ambiente donde vive y las condiciones sociales peculiares de cada grupo poblacional, como renta y escolaridad. En ese contexto, en villas y favelas, el entendimiento de que el individuo no es pasivo y que presenta carencias de diversos tipos tal vez sea el primer paso en el sentido de entender la necesidad de acciones intersectoriales. Según uno de los sujetos, se desarrollaron acciones intersectoriales en la Villa Nossa Senhora de Fátima a partir de la formación de una red:

TS1 ... Mira, nosotros hemos hecho la construcción de la obra en sociedad con las concesionarias... y la cuestión de educación y la cuestión social usando mucha de la estructura que ya existe. Entonces usted tiene una serie de escuelas y de otros actores como agentes comunitarios de salud, agentes de zoonosis, de organizaciones no



gubernamentales, ya tiene una red de actuación social en las villas. Entonces nos estamos aprovechando mucho de esas redes...

La formación de redes representa la búsqueda de articulación entre actores e instituciones para intervenir en la realidad, para así superar problemas sociales que tienen origen complejo. Para Junqueira (2000), esas redes son construidas entre seres sociales autónomos, que comparten objetivos que orientan su actuación, respetando la autonomía y las diferencias de cada miembro. El autor presenta la siguiente definición de red:

Las redes, en el universo de los cambios, surgen como un lenguaje de vínculos, de las relaciones sociales entre las organizaciones que interactúan mediadas por actores sociales que buscan entender de manera compartida la realidad social. Son formas de actuar que privilegian los sujetos, que, de manera interactiva, se apropian del conocimiento de los problemas sociales y de su solución (Junqueira 2000: 39).

En cuanto a las barreras que comprenden el establecimiento de la intersectorialidad, para un sujeto de la investigación, la actuación a nivel individual es suficiente para superar las dificultades:

TS3 Yo creo que no. Yo creo que basta querer. Creo que esas dificultades se rompen en el acto de la ejecución de la propuesta, del proyecto. Si usted monta un proyecto, ejecuta un proyecto con una visión de que necesita tener todos esos socios para tener un buen resultado. No veo dificultad.

El discurso conduce a la posibilidad de construcción de la intersectorialidad a partir de la actuación de los profesionales en el espacio donde ocurre la intervención. Esa concepción también fue identificada por Paula, Palha y Protti (2004) que, en el trabajo que aborda la comprensión de intersectorialidad entre enfermeros de núcleos de salud de la familia en el municipio de Riberão Preto, São Paulo, afirman que es la informalidad el principio del trabajo intersectorial. A partir de la conversación de los sujetos de la investigación, los autores antes citados constatan que la intersectorialidad es atribuida como una tarea individual de los profesionales, frente a los problemas que van surgiendo y depende del empeño de cada uno.

Iniciativas individuales y receptividad por parte de los agentes son esenciales para el establecimiento de las prácticas intersectoriales. No obstante, no se puede perder de vista que la organización institucional es una premisa de la política intersectorial.

Para un sujeto, existe una falla institucional en la COPASA que ha perjudicado las sociedades:

TS4 Yo sólo hago una pequeña observación. Yo creo que aún falla en la COPASA, aún falla en la cuestión de la actuación de la COPASA, aún falla por parte de la institución COPASA. Concesionaria de un servicio tan importante como lo es el alcantarillado y el abastecimiento de agua hace falta un trabajo social más consistente. Creo que esto es una deficiencia institucional de la COPASA. No estoy aquí haciendo ninguna crítica a los profesionales de la COPASA, que, por el contrario, están hasta teniendo un trabajo con

nosotros de interconexión muy positivo, ha dado resultado, ha hecho un trabajo bueno y que ha presentado resultado. Ahora ellos podrían tener una actuación dirigida al objeto de trabajo de la institución, una actuación más consistente. De un trabajo educativo con las familias, de un trabajo más, de presencia más marcada de esa acción social educativa junto a la comunidad, es eso lo que pienso. ...Porque lo que más queda hoy: nosotros [*La alcaldía*] siempre tenemos que empujar [*La COPASA*].

En el momento actual, se constatan nuevas perspectivas para el saneamiento básico en Brasil. Teniendo en cuenta que las reglas están mejor definidas y existe la posibilidad de recursos para nuevas inversiones. No obstante, según Souza (2007), en este momento favorable para el área se debe tener en cuenta en las propuestas de intervención que las decisiones necesitan ser tomadas en conjunto con otras áreas técnicas y las poblaciones objetivo de las intervenciones, así como es necesaria la comprensión de que el saneamiento básico incluye acciones que extrapolan en mucho el saber de la ingeniería sanitaria. Ese cambio en la forma de actuar en las acciones de saneamiento básico es un desafío ya que el modelo practicado durante el PLANASA<sup>3</sup> aún ejerce fuerte influencia en el área. En ese contexto, las acciones de saneamiento permanecen ceñidas a principios empresariales y a proyectos dirigidos a la implementación de obras de infraestructura sin priorizar recursos en trabajos que se orientan a la búsqueda de intervención de las comunidades y de la difusión de información.

Con relación a la actuación institucional en el fomento de las acciones intersectoriales en las intervenciones que ocurren en el Aglomerado da Serra, se destaca la existencia del Proyecto Multisectorial Integrado (PMI). Aunque, en el presente trabajo, el contenido, así como la forma de elaboración del proyecto, no sean los objetos del análisis, se resalta que el PMI representó un esfuerzo de articulación entre áreas que llevó a una intervención institucional en la medida en que la elaboración del mismo fue una exigencia contractual, para fines de liberación de recursos a través del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES). El proyecto fue elaborado de forma conjunta por las secretarías municipales de Salud y Medio Ambiente, Superintendencia de Limpieza Urbana (SLU), COPASA y URBEL y cuenta con el detalle de la primera etapa de intervención del PGE-Aglomerado da Serra (Belo Horizonte, 2004).

### III.2. *La intervención en las Villas Ipê Amarelo y Nova Esperança*

#### III.2.1. Población

Dos de los cinco sujetos entrevistados en las Villas Ipê Amarelo y Nova Esperança, cuando fueron cuestionados con relación a los cambios que ocurrieron después del

3. El PLANASA fue creado por el régimen militar en 1970. El Plan tenía como directrices principales la centralización institucional de la área de saneamiento y el cobro de tasas a pagar por los costos de proveer el abastecimiento de agua y alcantarillado. Según L. HELLER (2006a: 9), el PLANASA aún tiene influencia significativa en Brasil. Para obtener más información, véase U. GOMES (2009).

acceso a los servicios de saneamiento básico, se remiten a la mejora en el sistema de transporte:

CN1 Para mí cambió mucho. El viaje en bus mejoró mucho. En la Villa Esperança también. No tenía bus, sólo lo tenía en la calle principal. Hoy ya pasa el bus dentro, allá, cerca de la Iglesia, ya sale aquí encima, ya ayuda, nadie necesita estar corriendo de acá para arriba de la calle principal para poder coger el bus.

CN5 Los buses. Porque nosotros andábamos mucho a pie para salir a trabajar. Ahora los buses están todos acá.

En las periferias distantes, tales como en las villas de Nova Contagem, el acceso al sistema de transporte es fundamental para que la población tenga condiciones de continuar con sus actividades diarias. La región de Nova Contagem es un ejemplo típico de la política de hábitat popular vigente en Brasil en la segunda mitad del siglo XX. Esa política se ceñía a la pura erradicación de favelas y reubicación de las familias en las periferias distantes, donde la necesidad y los gastos de transporte ocasionan pérdidas en la renta familiar, nuevos gastos y limitación de movilidad (Minniceli 2008; Moura 1994). En ese contexto, no es raro identificar que, para la población, la viabilidad del transporte colectivo como resultado de intervenciones en el espacio físico sustituye a los demás beneficios resultado del acceso al saneamiento básico.

Ferraz (1997) llama la atención hacia la definición empírica de la crisis de hábitat partiendo del establecimiento de cierta cantidad de domicilios a ser construidos. Según el autor, habitualmente, la solución de la crisis se hace por medio de la construcción de conjuntos residenciales inmensos en lugares determinados, no por el criterio de una real necesidad, y sí por el criterio de la influencia política predominante y de la mayor facilidad de comercialización de las unidades residenciales. Para el autor antes citado, el resultado de tal abordaje es el aumento rápido y exagerado de la población urbana, porque tales conjuntos se constituyen en polos de atracción del hombre del campo hacia una ciudad incapaz de darle empleo, educación, cultura, amenazando la estabilidad política de la respectiva sociedad. Un sujeto de la investigación habla de la precariedad de las condiciones iniciales de la villa, resaltando que la permanencia de los residentes en el área fue el resultado de las mejoras alcanzadas a partir del acceso a la infraestructura básica a lo largo del tiempo:

CN2 Igual que te estoy diciendo, gracias a Dios, tengo el placer de vivir aquí. Igual yo estoy diciendo que cuando me mudé para aquí, había pequeñas casas hechas de lona. Nosotros sólo oíamos a personas diciendo: me voy de aquí, este lugar no es lugar para vivir. Después de que el agua llegó, el asfalto y, gracias a Dios, la red de alcantarillado se puede salir a cualquier hora, las personas están tranquilas, les está gustando vivir aquí. Habla así: que aquí, gracias a Dios, es un lugar muy bueno.

Dos sujetos resaltan la demora para concluir las obras, lo que hace que las mejoras resultado del acceso a los servicios no sean, aún, perceptibles:

CN4 Es un poco difícil hablar porque aún no estoy usando este saneamiento. Sólo drenaje de la calle. Antes era todo agujero, pero ahora es más fácil ir y venir. Pero, yo aún no tengo alcantarillado. Tenemos el agua canalizada.

CN3 Ah no. Eso no está bien, no está bien. Yo no sé lo que ellos hacen con el dinero que llega, no sé. Porque nos pusieron a vivir en un lugar, como en el caso en el que vinimos, fuimos tirados aquí, y hoy que aparece mucha gente, ahora, en esta época [*Periodo Electoral*], es carro para todos lados. Pero, hasta a la mujer embarazada teníamos que ponerla en un carrito y llevarla hasta allá. Porque nadie daba, pasaba, señalaba con la mano y nadie ayudaba, parecía que éramos bichos.

En cuanto a la importancia, dos sujetos hacen una relación entre las condiciones de saneamiento básico y el estado de la salud. Un sujeto afirma que fue informado en una reunión de Presupuesto Participativo y otro se basa en la experiencia de vida:

CN1 Ya sabía. Me enteré de la importancia en una reunión del Presupuesto Participativo. Que es bueno para nosotros. Que el saneamiento básico es de gran importancia en la población. Tanto para los adultos como para los niños pequeños, es una belleza. Por su fragilidad, los niños tienen fiebre, bronquitis. También los adultos. Personas que, a veces, ya tienen sus problemas y después se ven afectadas con más cosas que podían ser evitadas.

CN5 De la importancia que tiene... Es sobre la enfermedad. La basura acumulada, el agua acumulada, el agua estancada. Todo eso tiene mucha importancia porque trae mucha bacteria, trae muchas enfermedades, principalmente para los niños. Nosotros sabemos que todo eso es peligroso, que la basura trae enfermedades, también el agua estancada. Solo la persona que no entiende ni un poquito de la vida, que no entiende de nada en este mundo, cree que no tiene importancia. Pero la tiene.

Tres de los cinco sujetos entrevistados afirman no saber cuál es la importancia:

CN4 No. No lo sé. Importancia...

CN3 No. No.

CN2 Nos damos cuenta de la importancia. Es importante. Pero usted me puede aclarar. ¿Cómo es? ¿Cuál es el objetivo?

De acuerdo con Rubinger (2008), un desafío para los gestores del área de saneamiento básico es hacer que las informaciones al respecto lleguen a todos los sectores de la sociedad utilizando medios accesibles y directos, como por ejemplo las emisoras de radio y televisión, periódicos, Internet –donde se permita mayor divulgación de las informaciones para el conocimiento y procesamiento de la población–. A continuación se presenta la percepción de los técnicos involucrados en las intervenciones de saneamiento básico en las villas Ipê Amarelo y Nova Esperança.

### III.2.2. Técnicos

En cuanto al entendimiento que los técnicos profesan de la intersectorialidad en acciones de saneamiento básico, también entre los profesionales que actúan en Nova Contagem circulan discursos que resaltan la buena receptividad en cuanto al establecimiento de acciones articuladas. Dos sujetos afirman su importancia y uno subraya que existe, en este momento, más discurso que práctica:

TN1 Bien, yo creo que soluciones más efectivas, más consistentes, para los problemas de saneamiento, para los problemas ambientales, de manera general, solo son posibles a partir de un trabajo en conjunto...

TN2 Yo creo que tienen que tener. Un trabajo en conjunto si...

TN3 Porque lo que percibimos es que las cosas quedan allá más para «el inglés ver». Yo creo que si esa participación de hecho es efectiva, se realiza, es diferente. Usted ve mucho discurso, pero no hay realización, no hay efectuación. Si no tiene participación de estos sectores?

Los informes presentados por la consultoría ambiental enfatizan la necesidad de actuación conjunta en las villas de Nova Contagem e identifican posibles socios:

En la salud, el Programa de Salud de la Familia (PSF) desarrollado por la Secretaría Municipal de Salud, posee acciones de educación ambiental. Su forma de organización contribuye al proceso de movilización social y participación comunitaria [...] En la educación, existen trabajos de educación ambiental, tales como el Proyecto Economizando Agua y Luz [...] En la asistencia social, una generación de empleo y renta es un fuerte factor movilizador comunitario [...] En el medio ambiente, la Secretaría Municipal del Medio Ambiente desarrolla el Programa de Protección Ambiental de Vargem das Flores (YKS 2006: 3).

Con relación a la intersectorialidad en las villas en estudio, un sujeto resalta la actuación del Comité Intersectorial de Sustentabilidad Ambiental (CISA) en las Villas Ipê Amarelo y Nova Esperança:

TN1 Entonces, en este momento, nosotros hacemos ese trabajo con el CISA entendiendo que es la forma en que nosotros hemos potenciado ese propósito de diseminar esos aspectos, con la comunidad. Entonces, después del final del contrato con la YKS, la acción intersectorial ha sido desarrollada con el CISA. A través del CISA y de las instituciones socias... Entonces lo que sucede con el final del contrato de trabajo con la consultoría, es que es más difícil el trabajo sistemático. Porque, aquí nosotros contamos con un equipo reducido para el desarrollo de ese trabajo comunitario, por eso nosotros consideramos a la asociación necesaria.

Durante los trabajos de observación participante se acompañaron, entre los meses de marzo y septiembre de 2008, reuniones del CISA. El Comité se formó en respuesta a los trabajos desarrollados por el equipo de consultoría ambiental. Se realizaron reuniones mensuales en la Asociación de Residentes de la Villa Ipê Amarelo. En dichas reuniones se

observó la presencia permanente de técnicos de la compañía de saneamiento, representantes de la Secretaría Municipal de Educación, Secretaría Municipal de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable y, en algunas reuniones, de la Dirección de Recolección de Residuos Sólidos Urbanos. También asisten los representantes de las ONG con actuación en las villas, así como los líderes comunitarios.

El CISA se ha constituido en un importante espacio de articulación entre los sectores y de diálogo con la comunidad. Los lineamientos de las reuniones son diversificados, siendo que las acciones de saneamiento básico, habitualmente, figuran entre los asuntos abordados en los resultados de las reuniones. Dos sujetos mencionan el esfuerzo de los técnicos en la búsqueda de integración entre las diferentes áreas con actuación en las villas:

TN2 ... nosotros también formamos parte de otros grupos que se forman, que solicitan nuestra intervención. Buscamos participar porque es nuestro deseo solucionar el problema que existe allá.

TN3 Buscamos la acción intersectorial, es una meta en nuestro trabajo. Nosotros buscamos en la escuela, en los diversos sectores del poder público, las diversas áreas de actuación allá en Nova Contagem y conseguimos; las personas estaban bien representadas en esos grupos.

Dos sujetos resaltan los obstáculos para la propuesta de acciones intersectoriales resultado de limitaciones de índole político-institucional:

TN2 Mucha dificultad porque hay un juego político muy grande que involucra a esa población. Tiene una cultura política que es te doy y recibo, cada uno solo hace las cosas por beneficio propio, cada uno quiere ir allá y ser el papá de aquel niño, porque viene de una tradición, de una cultura política muy fuerte...

Souza (2007), al evaluar cómo los profesionales que militan en la interfaz saneamiento-salud-ambiente perciben la intersectorialidad en el campo de las acciones de saneamiento básico, también identifica limitaciones resultantes de obstáculos político-institucionales. La autora señala tres DSC<sup>4</sup>, de los cuales dos fueron comunes entre los tres sectores: el DSC E (no existe articulación) y el DSC F (existe articulación, pero muy tenue, más a nivel personal que institucional y deficiente en la práctica). Se destaca aquí el siguiente pasaje del DSC E:

Hace poco yo estaba tratando aquí de órganos públicos que no se hablan. Un órgano no habla con el otro, no sabe lo que el otro está haciendo, y se acaban contradiciendo sus decisiones. Nosotros tenemos peleas comerciales también, porque cedimos las instalaciones, cuando ocurrió la privatización; porque uno no entregaba el proyecto para el otro, el otro no podía leer el proyecto, no podía implementar los equipos (Souza 2007: 74).

4. DSC: Discurso del Sujeto Colectivo, es una técnica de organización de datos textuales que busca formar discursos colectivos a partir del rescate de las conversaciones individuales.

Para Souza (2007: 76), el DSC E es revelador de la práctica de un saneamiento básico que mira solo a la implementación de sistemas y que no se articula con los demás sectores correspondientes. Por esa razón, la autora considera que apunta a un saneamiento básico donde intereses políticos, institucionales y comerciales se colocan por encima de los intereses de la sociedad.

La organización tradicional del Poder Público Municipal también es señalada por uno de los sujetos de la investigación como obstáculo al establecimiento de la intersectorialidad:

TN1 Eso es un desafío. Desafortunadamente aquí en Contagem eso es una novedad, es aún así, a pesar de que hace un tiempo ya venimos intentando construir eso, es una demanda reprimida durante muchos años... Así, si fuéramos a pensar desde el punto de vista del esfuerzo de los técnicos la intersectorialidad ha sido bien trabajada, pero no depende sólo de los técnicos. Es una cuestión institucional, una cuestión política, complicada en el Municipio que durante muchos años no la fomentó, no la colocó como una posibilidad.

Para Junqueira, Inojosa y Komatsu (1997: 25-26), que analizan la experiencia de implementación de gestión pública orientada por la descentralización e intersectorialidad en Fortaleza, es en el municipio, como espacio definido territorial y socialmente, donde se concretizarán la integración y la acción intersectorial. Los mismos autores advierten sobre las dificultades que resultan de la implementación de una nueva lógica de trabajo en el aparato de un gobierno, ya que este cambio exige la decisión política, en la medida en que implica fracturar el viejo molde que refleja, en la organización municipal, una determinada estructura de poder.

Un sujeto destaca la necesidad de una actuación comprometida:

TN3 Una de las cosas que yo veo, no sólo allá, sino yo creo que es en todos los lugares, es un no entendimiento por parte del actor político de su papel. En primer lugar, esa persona no entiende el lugar en el que ella está, es una incompreensión de ese papel que ocupa ahí y de la necesidad de una visión más colectiva de las acciones.

Junqueira, Inojosa y Komatsu (1997: 48) resaltan que aun cuando los actores sociales involucrados concuerdan con la manera inapropiada de la lógica antigua y, más, de muchas de las prácticas que de ella resultan, la creación un nuevo modo de hacer implica juegos de poder y la sustitución de valores culturales. En la experiencia de Fortaleza, el aspecto más frágil del proceso fue la comunicación de la nueva estructura y de la nueva lógica de organización hacia los agentes que realizan la función pública.

#### IV. CONSIDERACIONES FINALES

Desde el punto de vista documental, la intersectorialidad es un aspecto abordado en el ámbito de las intervenciones de saneamiento básico en las villas estudiadas. Parece haber un consenso entre los técnicos entrevistados con actuación en las villas sobre la necesidad de desarrollo de acciones articuladas. En cuanto a las dificultades para



la adopción del actuar intersectorial, como forma orientadora de actuación en la realidad, la influencia de la organización institucional parece ser determinante.

Sin embargo, como también han constatado Paula, Palha y Protti (2004), las acciones de los técnicos aun siendo individuales y basadas en la informalidad, han alcanzado resultados. Ejemplos de ello son los trabajos desarrollados por el CISA en las villas Ipê Amarelo y Nova Esperança. Se destaca la importancia de iniciativas de esa naturaleza, teniendo en cuenta que estos grupos, además de actuar como espacio de discusión, intercambio de saberes y experiencias en la formulación e implementación de propuestas, representan también espacios de referencia dentro de las comunidades posibilitando e intermediando el contacto con los profesionales que allí actúan, como también con la propia comunidad.

Desde el punto de vista de la población entrevistada, la desinformación parece ser un aspecto predominante en las dos áreas. La prueba es que cuatro de los once entrevistados afirman no saber cuál es la importancia del saneamiento básico y, entre aquellos que afirman que sí la conocen, falta claridad con relación a esta comprensión, indicando que ese tema no es un asunto abordado de forma clara y amplia en el ámbito de las intervenciones y en lo cotidiano de los residentes.

Este panorama puede contribuir a la reducción de la efectividad de las acciones, tanto bajo el enfoque de la prevención de las enfermedades como bajo la perspectiva de la promoción de salud. Es bueno recordar que las intervenciones que fueron realizadas en las villas contaron con inversiones de gran magnitud. En el Aglomerado da Serra de USD71 millones y en Nova Contagem USD18 millones<sup>5</sup>. Aquí no se pretende una generalización, pero extraña observar que la población todavía no haya escuchado hablar al respecto de la importancia del saneamiento básico con las intervenciones en curso. En el Aglomerado da Serra, principalmente, se esperaba un panorama bastante diferente. En la medida en que fue elaborado un Plan Multisectorial Integrado que implicó a diversos órganos de la alcaldía y la compañía de saneamiento, se une a esto que no fueron observadas durante los trabajos de campo acciones de carácter intersectorial. Eso indica que la actuación institucional no es suficiente mientras no exista un trabajo continuo.

## V. BIBLIOGRAFÍA

- ALMEIDA FILHO, Naomar. Intersetorialidade, transdisciplinaridade e saúde coletiva: atualizando um debate em aberto. *Revista de Administração Pública*, 2000, nov./dic., vol. 34 (6): 11-34.
- BELO HORIZONTE. Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte. *Projeto Multissetorial Integrado*. Belo Horizonte, 2004.
- BORJA, Patrícia Campos y MORAES, Luiz Roberto Santos. Saneamento como um direito social, 2005. Disponible en: <http://servicos.semasa.sp.gov.br/admin/biblioteca/docs/PDF/35Assemac125.pdf>. Fecha de consulta: 10 diciembre 2007.

5. Año de referencia 2008: BRL2.4 = USD1,00.



- BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES. *Lei n.º 11.445 05/01/2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico*. Disponible en: <http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/42/2007/11445.htm>. Fecha de consulta: 1 octubre 2007.
- FERRAZ, Hermes. *Filosofia urbana*. São Paulo: João Scortecchi, 1997.
- GOMES, Uende Aparecida Figueiredo. *Intervenções de saneamento básico em áreas de vilas e favelas: um estudo comparativo de duas experiências na Região Metropolitana de Belo Horizonte*. Dissertação (Mestrado em Saneamento, Meio Ambiente e Recursos Hídricos). Escola de Engenharia, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2009.
- HELLER, Léo. *Esgotamento sanitário em zonas de urbanização precária*. Dissertação (Mestrado em Saneamento, Meio Ambiente e Recursos Hídricos). Escola de Engenharia, Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 1989.
- JUNQUEIRA, Luciano Prates. Intersectorialidade, transectorialidade e redes sociais de saúde. *Revista de Administração Pública*, 2000, nov./dic., vol. 34 (6): 11-34.
- JUNQUEIRA, Luciano Prates; INOJOSA, Rose Marie y KOMATSU, Suely. Descentralização e intersectorialidade na gestão pública municipal no Brasil: a experiência de Fortaleza. *XI Concurso de Ensayos del CLAD*. Caracas, 1997.
- MINNICELLI, Joao Luiz Portolan Galvao. *Regularização fundiária em áreas de proteção permanente (APP's): conflitos da gestão urbanística e ambiental*. Dissertação (Mestrado em Urbanismo). Centro de Ciências Exatas, Ambientais e de Tecnologia, Pontifícia Universidade Católica de Campinas. Campinas, 2008.
- MORAES, Luiz Roberto Santos; BORJA, Patrícia Campos y SANTOS, Robert Ferreira. Avaliação do uso e funcionamento do sistema condominial de esgotos em área periurbana de Salvador-Brasil. En *Anais Congresso Interamericano de Engenharia Sanitária e Ambiental*, 27. Porto Alegre: AIDIS, 2000.
- MOURA, Heloísa Soares. Habitação e produção do espaço em Belo Horizonte. En MONTE-MOR, Roberto L. de Melo (org.). *Belo Horizonte: espaços e tempos em construção*. Belo Horizonte, CEDEPLAR/PBH, 1994: 51-77.
- PAULA, Kelly Andressa; PALHA, Pedro Fredemir y PROTTI, Simone Teresinha. Intersectorialidade: uma vivência prática ou um desafio a ser conquistado? O Discurso do Sujeito Coletivo dos enfermeiros nos núcleos de Saúde da Família do Distrito Oeste-Ribeirão Preto. Brasil. *Interface-Comunicação, Saúde, Educação*, 2004, mar./ago., vol. 8 (15): 331-348.
- PNUD. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. *Relatório do Desenvolvimento Humano*, 2006. Disponible en: [http://www.pnud.org.br/hdr/arquivos/RDHglobais/hdr2006\\_portuguese\\_summary.pdf](http://www.pnud.org.br/hdr/arquivos/RDHglobais/hdr2006_portuguese_summary.pdf). Fecha de consulta: 15 julio 2007.
- RUBINGER, Sabrina Dionísio. *Desvendando o conceito de saneamento no Brasil: uma análise da percepção da população e do discurso técnico contemporâneo*. Dissertação (Mestrado em Saneamento, Meio Ambiente e Recursos Hídricos). Escola de Engenharia, Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2007.
- SANTOS, Ana Lucia. *Condições dos Sistemas de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário em Favelas e Periferias Urbanas - Rio de Janeiro e Belo Horizonte*. Dissertação (Mestrado em Demografia). Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional, Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 1985.
- SILVA, Sara Ramos. *O papel do sujeito em relação à água de consumo humano: um estudo na cidade de Vitória-ES*. Tese. Doutorado em Saneamento, Meio Ambiente e Recursos Hídricos. Escola de Engenharia, Universidade federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2007.
- SOUZA, Cezarina Maria Nobre. *A Relação Saneamento-Saúde-Ambiente: um estudo sobre discursos setoriais na perspectiva da promoção da saúde e da prevenção de doenças*. Tese. Doutorado em Saúde Pública. Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz, FIOCRUZ, 2007.
- YKS SERVIÇOS. *Relatório*. Contagem, 2006. Relatório. Impresso. No publicado.

**VARIA**

